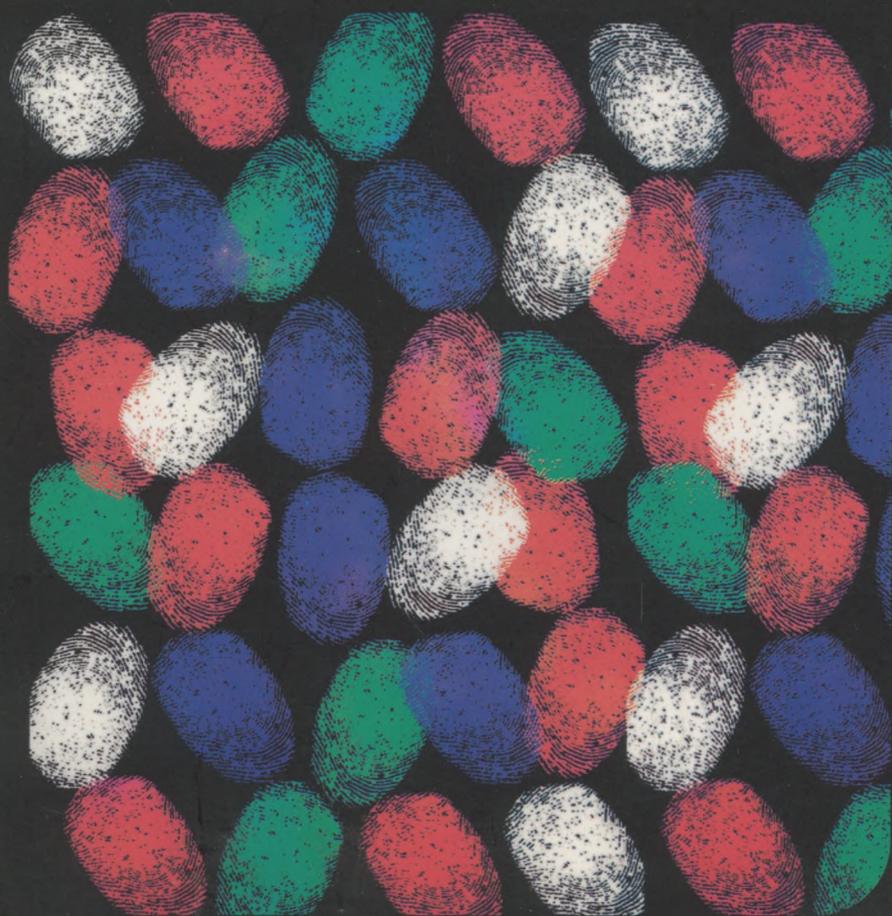


A DIEZ AÑOS DEL TLCAN: 3. REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y SOCIAL

*Carlos Alba • Ismael Aguilar • José Luis García
Antonio Ortiz Mena • Sárrah Martínez • José Luis Valdés*
Coordinadores



**A DIEZ AÑOS DEL TLCAN:
REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y SOCIAL**

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

A DIEZ AÑOS DEL TLCAN: REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y SOCIAL

Carlos Alba Vega

Ismael Aguilar

José Luis García Aguilar

Antonio Ortiz Mena L. N.

Sárah Martínez Pellégrini

José Luis Valdés Ugalde

(Coordinadores)



EL COLEGIO DE MÉXICO
PROGRAMA INTERINSTITUCIONAL DE ESTUDIOS
SOBRE LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

337.917

D564

A diez años del TLCAN / Carlos Alba Vega, coord. ... [et al.]. --
1a ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro de
Estudios Internacionales : Programa Interinstitucional de
Estudios sobre la Región de América del Norte, 2005.
3 v. ; v. 3, 263 p. ; 21 cm.

ISBN 968-12-1171-5 obra completa

ISBN 968-12-1172-3 tomo III: reorganización institucional y social

1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte --
Evaluación. I. Alba Vega, Carlos, coord.

Portada de Mariana Villanueva S.

Primera edición, 2005

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 968-12-1171-5 obra completa

ISBN 968-12-1172-3 tomo III

Impreso en México

ÍNDICE

Agradecimientos	9
Introducción	11
Los mecanismos de resolución de controversias en el TLCAN y los Acuerdos Paralelos de Cooperación Ambiental y Laboral: balance y perspectivas <i>Gustavo Vega Cánovas</i>	29
Estrategias sindicales en América del Norte <i>Graciela Bensusán</i>	93
Sustentabilidad de comunidades rurales desde una perspectiva global y de género <i>Emma Zapata Martelo y Marta B. Chiappe</i>	133
El triunfo del modelo de mercado. Retórica y realidad en la colaboración en la educación superior en América del Norte <i>Clyde W. Barrow, John R. Mallea y Sylvie Didou-Aupetit</i>	161
El desarrollo de lazos cooperativos transfronterizos en el área de los recursos humanos: el caso de las regiones de los corredores binacionales de San Diego-Tijuana y Vancouver-Seattle <i>Lawrence Douglas Taylor Hansen</i>	207
De los autores	263

AGRADECIMIENTOS

El Comité Técnico del Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte (PIERAN), el cual en el momento en que se realizó la conferencia sobre Los Estudios de América del Norte: Experiencias y Perspectivas, estaba integrado por José Luis Valdés, de la Universidad Nacional Autónoma de México; Antonio Ortiz Mena L. N., del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); Sarah Martínez Pellégrini, de El Colegio de la Frontera Norte; Ismael Aguilar, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; José Luis García, de la Fundación Universidad de las Américas-Puebla y Carlos Alba Vega, de El Colegio de México, desea agradecer a la Secretaría de Educación Pública por el apoyo brindado a este programa. También desea expresar su reconocimiento a quienes materializaron la idea del PIERAN: Mario Ojeda, entonces presidente de El Colegio de México, y Blanca Torres, pionera en la coordinación y en la orientación del programa. Así mismo, desea manifestar su agradecimiento a Gustavo Vega Cánovas, quien en su momento, como coordinador del PIERAN, tuvo la responsabilidad, entre otras actividades, de convertir en hechos la idea de publicar estos libros. Tiene también muy presentes a quienes le han brindado su invaluable apoyo a través del tiempo como representantes de las instituciones que lo conforman: Arturo Borja, Gustavo del Castillo, Jorge Chabat, David Dávila, Mónica Vereá, Paz Consuelo Márquez Padilla, Jorge Eduardo Mendoza, Isidro Morales, Alfredo Sandoval y Silvia A. Pinal. De igual manera desea hacer patente el respaldo que

en todo momento brindaron al Programa Andrés Lira, presidente de El Colegio de México, las autoridades administrativas de El Colegio y quienes han dirigido el Centro de Estudios Internacionales de esta última institución desde que se creó el PIERAN: Ilán Bizberg, Celia Toro y María del Carmen Pardo. El PIERAN ha contado con la colaboración de muchas personas e instituciones; sin poder nombrarlas a todas, no puede dejar de reconocer el trabajo eficaz que como asistentes del programa han desempeñado en diversos momentos Dora Luz Llanes, Luis Nava, Adriana Carrillo, Rocío Alcántara, María del Carmen Muñoz y Alejandro García Buenrostro.

INTRODUCCIÓN

El Programa Interinstitucional de Estudios de la Región de América del Norte (PIERAN) fideicomiso cuyo Comité Técnico está constituido por El Colegio de México (que es también administrador del Programa), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), El Colegio de la Frontera Norte, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad de las Américas-Puebla y la Universidad Nacional Autónoma de México, ha promovido en los últimos diez años investigaciones propuestas por investigadores mexicanos y llevadas a cabo conjuntamente con investigadores académicos de Estados Unidos y Canadá, a fin de realizar trabajos comparativos sobre temas significativos de las relaciones trilaterales.¹ En octubre del año 2002 decidió organizar una

¹ El PIERAN nació en 1994 como una iniciativa de la Secretaría de Educación Pública del gobierno de México, quien creó un fideicomiso y designó al Comité Técnico cuya administración y coordinación respectivas confió a El Colegio de México. Ese comité quedó constituido por varias instituciones y sus representantes a través del tiempo: el Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE, Arturo Borja, Jorge Chabat, Antonio Ortiz Mena L. N.), El Colegio de México (Blanca Torres como fundadora y primera coordinadora, Carlos Alba Vega, Gustavo Vega Cánovas y nuevamente Blanca Torres), El Colegio de la Frontera Norte (Gustavo del Castillo, Sárach Martínez Pellégrini, Jorge Eduardo Mendoza), la Fundación de la Universidad de las Américas de Puebla (David Dávila, Isidro Morales, José Luis García); el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (Silvia A. Pinal, Alfredo Sandoval, Ismael Aguilar) y la Universidad Nacional Autónoma de México (Mónica Vereza, Paz Consuelo Márquez Padilla, José Luis Valdés Ugalde).

conferencia intitulada Los Estudios de América del Norte: Experiencias y Perspectivas, en la que se convocó a varios de los destacados investigadores que habían recibido fondos del PIERAN a que presentaran una parte de sus hallazgos ante la comunidad académica y diversas instituciones gubernamentales, privadas y de la sociedad civil. La idea era mostrar la relevancia de los estudios emprendidos con fondos proporcionados por este programa y promover el intercambio de ideas en torno a la investigación trinacional. Se buscaba también propiciar la reflexión y el debate sobre el futuro de la región de América del Norte y aprovechar la reunión para orientar los trabajos futuros del PIERAN. Dada la calidad de los trabajos presentados se decidió preparar esta publicación para darla a conocer a un público más amplio.

Si por razones históricas y culturales México se ha ubicado siempre en América Latina y ha participado del sueño bolivariano, su situación geoeconómica y geopolítica, sus crisis y transformaciones económicas y demográficas y sus decisiones en materia de política económica y exterior ante la nueva realidad mundial han dado como resultado la intensificación de un tejido económico, social, cultural y político con Estados Unidos y, en forma creciente, con Canadá. Paradójicamente, el aumento de su relación con Estados Unidos ha acrecentado su valor estratégico desde la perspectiva de otros países, especialmente para Canadá, país con el que comparte varios temas, posiciones, desafíos y oportunidades por su vecindad con la potencia mundial, por lo que después de haber firmado un tratado comercial con Estados Unidos en 1988, al conocer el nuevo tratado que iniciaban México y Estados Unidos, decidió incorporarse al TLCAN. Los países de América Latina han observado con ambivalencia la nueva relación de México hacia el norte y participan con diversas posiciones ante el proceso de formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), según su ubicación geográfica, sus dimensiones, su historia específica, su régimen político y el tipo

de relación que han mantenido con los demás países latinoamericanos y con Estados Unidos.² La Unión Europea, por su parte, sólo después del TLCAN estuvo dispuesta a firmar un acuerdo de cooperación y de libre comercio con México.³

Pocas fronteras, se ha dicho, dividen a países de manera tan marcada como la de México con Estados Unidos. Aunque exista una matriz occidental común, y por tanto parentesco cultural, los han separado experiencias históricas concretas, además de una enorme asimetría económica. A pesar de estas diferencias, o quizá en razón de ellas, se ha tejido a lo largo de los años una relación cada vez más intensa y compleja que algunos han llamado la integración silenciosa.

En lo económico, México es uno de los países en desarrollo que dispone en Estados Unidos de más cuentas y montos de ahorros en dólares; tiene en esa nación a la mayoría de los acreedores de su abultada deuda externa; recibe de la Unión Americana dos terceras partes del total de la inversión extranjera directa, sobre todo en el sector industrial; gran parte de las empresas maquiladoras, especialmente de las de los sectores textil, automotriz y electrónico provienen de ese país. Casi 90 por ciento de su comercio y de su turismo se realiza con Estados Unidos y desde hace pocos años se convirtió en su segundo socio comercial, después de Canadá.⁴

² Peter Smith, "From NAFTA to FTAA? Paths toward Hemispheric Integration" in Edward J. Chambers and Peter H. Smith (eds.), *NAFTA in the new millennium*, La Jolla Cal. USA, Center for U.S. – Mexican Studies, University of California, San Diego and Edmonton, Alberta, Canada, The University of Alberta Press and Center for U.S. – Mexican Studies, University of California, San Diego, 2002, pp. 471-496.

³ Álvaro Castro, "Tan lejos de Europa y tan cerca de los Estados Unidos. Orígenes, negociación y perspectivas del acuerdo político y comercial entre México y la Unión Europea", *Foro Internacional*, vol. XLIII, octubre-diciembre, 2003, núm. 4 (174) pp. 893-916.

⁴ Cabe aclarar que México perdió el segundo lugar en 2003 habiéndoselo cedido a China, situación que ha causado gran preocupación entre los sectores económicos y políticos del país.

Además, la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos sigue en aumento; los cerca de nueve millones que viven en la Unión Americana envían un monto de remesas de gran magnitud (13000 millones de dólares de enero a agosto de 2004). Desde otra perspectiva, las comunidades de mexicanos en Estados Unidos tienen un creciente impacto tanto en términos culturales como políticos, por lo que la migración se ha convertido en uno de los temas principales de la agenda entre los dos países.

Varios de estos tópicos han sido abordados en los proyectos de investigación apoyados por el PIERAN y una parte de sus resultados se presenta en estos volúmenes. El primer volumen de esta trilogía *A diez años del TLCAN*, agrupa las investigaciones en torno al tema de la *reorganización industrial*. El primer trabajo, titulado "Innovación regional en los países del TLCAN: casos de estudio de polos de innovación seleccionados", es presentado por Leonel Corona (Universidad Nacional Autónoma de México, México), Jérôme Doutriaux (University of Ottawa, Canadá), y Sarfraz Mian (State University of New York, Oswego, Estados Unidos). Los autores realizan una investigación de campo de doce regiones de conocimiento o polos de innovación tecnológica (PIT). En estas regiones se estimula la cooperación institucional para la innovación entre las empresas y los centros de investigación, mediante diversos mecanismos, tales como los parques científicos y las incubadoras de empresas de base tecnológica. Los cuatro PIT de cada país están inmersos en sistemas nacionales de innovación, que difieren en múltiples formas por lo que las prácticas de incubación de empresas tecnológicas son diversas y diferentes. En Estados Unidos se cuenta con un gran número de parques científicos bien establecidos e incubadoras de tecnología esparcidas en toda la nación, sobre los cuales se pone énfasis en esta investigación. Canadá tiene un número más pequeño de parques científicos e incubadoras formales. En México se ha iniciado recientemente la puesta a prueba de estas herramientas. Los doce casos estudiados muestran que el éxito no

depende de qué actor es el primero en impulsar la innovación, ya sea el gobierno (local, estatal, nacional), la universidad local, un centro de investigación o iniciativas empresariales. La clave es más bien lograr la entrada de los demás actores para establecer vínculos y estimular la cooperación entre los gobiernos, universidades y empresas privadas. La comparación permite concluir que los factores clave para el desarrollo de la innovación son la disponibilidad de fondos de capital de riesgo en la región, la toma de decisiones oportunas y flexibles en los mecanismos de apoyo indirectos (incubadoras y parques tecnológicos), el ambiente institucional empresarial y, por último, pero no por ello menos importante, la eficacia de las redes de conocimiento.

El segundo trabajo, “Las políticas comerciales en América del Norte. Una comparación entre las cadenas industriales textil y automotriz” corresponde a Arturo Borja Tamayo (Comexus y CIDE, México), Philippe Faucher (Université de Montreal, Canadá), Scott Morgester (Duke University, Estados Unidos) y Daniel Nielson (Brigham Young University, Estados Unidos). Los autores estudian las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en dos cadenas industriales: textil-vestido y partes automotrices- autos a partir de una comparación de dos modelos teóricos. El primero utiliza dos variables internas (la fuerza de los grupos de interés y la competitividad industrial) para explicar el nivel de aranceles que fue negociado para el período transitorio de eliminación de aranceles del TLCAN. El segundo busca hacer una contribución a los modelos de negociación basados en la lógica de juegos de dos niveles. Para ello se cuestiona la hipótesis de Putnam (1988) en cuanto a los dos presupuestos en los que se basa este autor. En primer lugar, se cuestiona el presupuesto de simetría entre los jugadores (por el contrario, en este modelo se coloca a Estados Unidos como el jugador indispensable en el trato) y, en segundo lugar, se pone en duda el presupuesto del efecto de la división interna sobre la capacidad de negociar del ejecutivo en el ni-

vel internacional. En este sentido, los autores retoman el argumento de Milner (1997), quien sostiene que a más división interna, menos posibilidades de alcanzar acuerdos de cooperación internacional y, cuanto mayor sea la cohesión interna, mayores son las posibilidades de acuerdo internacional. A partir de este segundo modelo los autores buscan explicar las diferencias que se dieron entre las dos cadenas industriales en la regla de origen que fue adoptada por el TLCAN. El trabajo llega a tres conclusiones: primera, confirma la necesidad de especificar diversas variables dependientes para comprender los resultados de tratados internacionales de comercio tan extensos como el TLCAN; segunda, sostiene que un modelo basado en la lógica de juegos de dos niveles ofrece ventajas sobre uno que no combina niveles analíticos para entender las negociaciones de comercio internacional; tercera, el trabajo señala también el potencial para combinar elementos de los dos modelos que se comparan para incrementar la capacidad explicativa.

La tercera investigación, “Produciendo televisores para Norteamérica: la reorganización de la industria bajo el TLCAN y sus impactos laborales”, está a cargo de Óscar F. Contreras (El Colegio de Sonora, México). El autor analiza los principales cambios de la industria de fabricación de televisores en América del Norte causados por la entrada en vigor del TLCAN. El trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera se presenta un panorama de las tendencias globales en la industria electrónica de consumo, con especial atención al caso de los televisores. En la segunda se analiza el crecimiento de la industria del televisor a partir del proceso de apertura comercial, así como los principales efectos del TLCAN en esta industria. En la tercera se examinan las principales características del complejo manufacturero del televisor establecido en el norte de México, así como algunos impactos laborales de la reorganización regional de esta industria. Por último, en la cuarta sección se presentan las conclusiones, en las que se mencionan las consecuencias más importantes derivadas

de la entrada en vigor del TLCAN: la migración, hacia México, de la mayor parte de las plantas de televisores, antes establecidas en los Estados Unidos; la afluencia masiva de inversiones asiáticas; la concentración de la manufactura de televisores en la frontera México-Estados Unidos; la tendencia a formar redes de proveedores cerca de las plantas ensambladoras y un crecimiento sustancial en el empleo de obreros, técnicos y profesionistas.

El último trabajo del primer volumen, realizado por Enrique E. Sánchez Ruiz (Universidad de Guadalajara, México), se titula: “La industria audiovisual en América del Norte: entre el mercado (*oligopólico*) y las políticas públicas”. El autor examina algunos aspectos que caracterizan la estructura de la industria cinematográfica en los tres países vinculados por el TLCAN, con especial énfasis en la forma desigual en que se articulan en el mercado audiovisual común, por vía del comercio. Un aspecto central del trabajo es la comparación de las políticas públicas de apoyo de Estados Unidos, Canadá y México a sus respectivas cinematografías. El autor demuestra que el predominio que la industria audiovisual estadounidense ejerce sobre prácticamente todo el mundo no obedeció históricamente al simple y “libre” rejuogo de las fuerzas del mercado, sino a una serie de razones histórico-estructurales, entre las cuales hay que destacar diversas formas de apoyo gubernamental y factores políticos, tales como las dos guerras mundiales que destruyeron las principales cinematografías competidoras y reforzaron el soporte estatal a estas poderosas máquinas de propaganda. El autor enfatiza que la industria audiovisual de Estados Unidos siempre ha contado con apoyos gubernamentales, incluyendo, en algunos momentos históricos, el subsidio directo. Para el caso canadiense, el autor muestra que siendo este país uno de los más ricos del mundo y baluarte de la economía de mercado y la “globalización”, ha ejercido y continúa desplegando políticas públicas que podrían denominarse como “neoproteccionistas”, las cuales intentan proteger y, princi-

palmente, fomentar sus industrias culturales, en particular la audiovisual. En relación con el caso mexicano, el autor considera que a pesar de que las autoridades cinematográficas y culturales reconocen y manifiestan la importancia que le atribuyen al cine mexicano como manifestación cultural y fuente de identidades sociales comunes (además de que puede llegar a tener importancia económica), desgraciadamente no encuentran apoyo en las instancias "más elevadas" en la pirámide del gobierno federal.

El segundo volumen, titulado *A diez años del TLCAN: reorganización urbana*, presenta resultados de tres investigaciones. El libro inicia con el trabajo de Agustín Escobar Latapí (CIESAS Occidente, México) y Alan Smart (University of Calgary, Canadá): "Reestructuración social de ciudades de segundo nivel jerárquico en América del Norte: Guadalajara y Calgary". Los autores analizan y comparan estas ciudades que han desempeñado históricamente diversas funciones como centros regionales: administrativos, comerciales, industriales y de servicios. Los autores advierten que bajo los efectos de los grandes cambios mundiales, esta combinación de funciones declina o puede redirigirse hacia un sector "núcleo" que le brinde a cada ciudad un nicho especial en la economía mundial. Una de las principales ideas de los investigadores destaca la relevancia de la especialización y la habilidad de las empresas, los gobiernos —local y estatal o provincial— y los grupos de interés para encauzar las decisiones públicas y privadas en forma concertada hacia la creación de un "nicho económico significativo", esto es, una serie de empresas flexiblemente estructuradas que se mantienen unidas bajo formas de cooperación que reducen sus costos en lo local *versus* los contextos no locales. En relación con las ciudades estudiadas, los autores hacen saber que Calgary fue severamente golpeada por una crisis, pero que hubo una coalición de fuerzas locales y provinciales que han trabajado de manera conjunta para reestructurar la industria para que pueda seguir compitiendo de manera exitosa a tra-

vés de la creación de su propio nicho de mercado, aunque en un ambiente más empobrecido, humilde y abierto que el de antes de la crisis. En Guadalajara, las condiciones locales y nacionales (devaluaciones y una liberalización del comercio completamente desconectada de cualquier política efectiva para modernizar la industria) han debilitado y destruido una parte importante de la industria, al tiempo que gran parte de la economía y del mercado de trabajo local han tenido mayor vinculación y dependen del dinamismo adquirido por las grandes corporaciones extranjeras, especialmente el sector de la informática. La función de Guadalajara como metrópoli regional subsiste, aunque de un modo más limitado, ya que tiene que competir con otras fuerzas dentro y fuera de México. La reestructuración en ambas ciudades ha tenido, por lo tanto, diferentes impactos en la composición, el nivel de la educación y el ingreso de las poblaciones locales. No parecen existir perspectivas de convergencia entre ambas ciudades en los perfiles económicos y de población y, en el caso específico de Guadalajara, hay evidencia de que los lazos entre los industriales locales y las confederaciones de comercio están trabajando junto con los gobiernos local y nacional para apoyar proyectos económicos en el futuro cercano.

El trabajo de Gustavo Garza (El Colegio de México): “Expansión metropolitana y políticas urbanas en Detroit, Monterrey y Toronto”, está orientado a examinar si las medidas tomadas por los gobiernos de las tres metrópolis muestran la capacidad necesaria para que ellas enfrenten exitosamente el desafío de lograr ser internacionalmente competitivas. Es decir, si cuentan con los aparatos de gestión adecuados para tal fin, así como con la posibilidad técnica de diseñar planes funcionales y disponer de los recursos financieros para su instrumentación. Los objetivos específicos del estudio pretenden: hacer una caracterización de la jerarquía urbana mundial donde se ubica la posición relativa de las tres urbes bajo estudio; sintetizar las peculiaridades demográficas, urbanísticas y de gestión del Área Metropolitana de Monterrey (AMM);

describir la naturaleza dispersa del Área Metropolitana de Detroit (AMD), expresión del libre juego del mercado inmobiliario; presentar el caso del Área Metropolitana de Toronto (AMT) como una de las urbes mejor planeadas del continente americano y, elaborar algunas inferencias comparativas de las tres ciudades. El autor concluye que Toronto, por sus órganos de gestión urbana y la mayor diversificación, es probablemente la urbe mejor situada para enfrentar la competencia internacional. En cambio Detroit, por el hecho de contar con un gobierno local fragmentado y carente de planes metropolitanos, y por su complejidad racial, tendrá mayor dificultad que otras grandes ciudades de Estados Unidos para destacar entre las metrópolis líderes en el ámbito mundial. Monterrey, por su parte, aunque es la segunda ciudad en importancia económica en México, esta lejos de lograr estándares internacionales en gestión metropolitana, y sus planes urbanísticos no tienen el rigor técnico y científico requerido, por lo que sería remoto que alcanzara un rango internacional. El autor advierte que de la posibilidad de que supere estas limitaciones y del futuro del TLCAN dependerá si Monterrey puede mantener cierta dinámica de crecimiento atrayendo la localización de plantas de empresas transnacionales.

El último texto del segundo volumen, a cargo de Gonzalo Yanes Díaz (El Colegio de Tlaxcala, México), asociado con Ralph B. Johnson (Florida Atlantic University, Estados Unidos), François Charbonneau y Gérard Beudet (Université de Montreal, Canadá) y con varios colaboradores,⁵ se titula: "Políticas de conservación en ciudades coloniales norteamericanas: Quebec (Canadá), San Agustín (Florida, Estados Unidos) y Puebla (México)". En este trabajo se presentan los avances de una investigación en la que se examinan y analizan las políticas de conservación de estas tres ciudades colo-

⁵ Blanca Rosa Téllez M., Carlos Montero P., y Miguel A. Cuenya M. (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla), Maura Pérez Jaramillo y Noé Santacruz (El Colegio de Tlaxcala).

niales de Norteamérica inscritas en la lista del “Patrimonio Cultural de la Humanidad” y la manera en que ellas han sido consideradas como símbolo de la cultura regional hasta confirmar un sentido propio de identidad local con la consiguiente herencia cultural en el siglo XXI. El estudio rastrea las tendencias de estos centros de origen colonial en América del Norte, dentro de su propio desarrollo histórico, y las dificultades que en ellas se experimentan para preservar sus características culturales en términos urbano-arquitectónicos, así como su legislación y reglamentaciones para la protección de su patrimonio histórico, y por representar el tipo de ciudad grande, mediana y pequeña. La comparación entre los casos seleccionados ofrece una imagen de la naturaleza de sus problemas de preservación y conservación, así como las alternativas de solución aplicadas a tres diferentes situaciones, lo cual, a su vez, permite a los autores del estudio detectar los problemas comunes y las diferencias que enfrentan tales áreas patrimoniales, así como formular estrategias para mantenerlas en buenas condiciones en términos de un equilibrio social, económico y cultural.

El tercer volumen, titulado *A diez años del TLCAN: reorganización institucional y social*, comprende cinco estudios. El primero corresponde a Gustavo Vega Cánovas (El Colegio de México) y se titula: “Los mecanismos de resolución de controversias en el TLCAN y los Acuerdos Paralelos de Cooperación Ambiental y Laboral: balance y perspectivas”. En él se analiza la forma en que se diseñaron los mecanismos institucionales, así como el grado de desempeño y efectividad que han mostrado para alcanzar los objetivos para los que fueron negociados. Esta cuestión se responde a través del análisis de las controversias que han surgido ante cada mecanismo y las posiciones de los participantes en las mismas, los desenlaces que han tenido los conflictos, así como de las decisiones de los paneles arbitrales y la respuesta de los gobiernos ante dichas decisiones. Una segunda cuestión que se aborda es si es-

tos mecanismos han servido para mejorar el manejo y la administración de las relaciones económicas, comerciales y de inversión entre los tres países y para promover la cooperación en los ámbitos ambiental y laboral. También se proponen, a partir del examen de los problemas que se han presentado, algunas reformas que en opinión del autor convendría hacer a los mecanismos de resolución de disputas a fin de incrementar su efectividad. En suma, las preguntas a las que se intenta responder son: ¿Cómo se diseñaron los mecanismos? ¿Ha sido su desempeño efectivo y han servido para mejorar el manejo de las relaciones entre los tres países? ¿Han mostrado limitantes y fallas que se deban superar y cómo?

Graciela Bensusán (Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México), en su texto: “Estrategias sindicales en América del Norte”, busca conocer el impacto de la reestructuración neoliberal sobre el poder político y económico de los trabajadores del sector automotriz y sus organizaciones en los países de América del Norte. Le interesa examinar si ese poder sindical ha ejercido una influencia (como resultado del intercambio, la persuasión o la coerción) sobre los empleadores o el gobierno de cada país en favor de un aumento en los salarios y las prestaciones.

Para estudiar el poder de los sindicatos, la autora establece una tipología basada en cuatro criterios: la relación voluntaria o involuntaria con la membresía; la autonomía o subordinación frente al estado y los empleadores; la inclusión o exclusión del conjunto de los intereses de los asalariados, y el radicalismo o conservadurismo frente al orden económico y político existente. Con base en estos criterios resultan cuatro tipos de sindicalismo: el sindicalismo corporativo/estatista, el sindicalismo empresarial o de “negocios”, el sindicalismo social y el sindicalismo de movimiento social. Cada uno de ellos, de acuerdo a las hipótesis de la autora, tendrá distintas metas y opciones estratégicas, las cuales estarán influidas por factores externos (estructura de oportunidades económicas influida por lo que ocurrió con el poder

del Estado y los empresarios, los cambios en el funcionamiento de las instituciones, incluidos los acuerdos comerciales) e internos (compromiso de los líderes, recursos materiales, estructuras institucionales internas y densidad de los vínculos con aliados sociales, políticos y profesionales).

Algunos de los hallazgos de esta investigación indican que: *a)* en todos los países se observa un deterioro en la estructura de oportunidades económicas en la que actúan los sindicatos, lo que se tradujo en un deterioro en los salarios de los trabajadores no calificados y en la divergente evolución de los salarios y la productividad. *b)* hubo un impacto negativo, aunque menor de los esperado, en los recursos de poder y capacidades de las organizaciones sindicales, por lo que éstas conservaron una relativa capacidad de mantener ventajas salariales para los sindicalizados frente a los no sindicalizados, cayendo sólo muy lentamente en Estados Unidos y Canadá y en mayor medida en México durante los noventa. *c)* aunque los recursos de poder y las capacidades sindicales pudieron haber aumentado para contrarrestar el impacto del deterioro en la estructura de oportunidades, esto no ha ocurrido hasta ahora, pero podría ocurrir en el futuro. *d)* las diferencias en los recursos de poder y capacidades entre los sindicatos de los tres países son muy importantes y tienen que ver con la naturaleza de los sindicalismos dominantes, que son muy diferentes, su autonomía frente al Estado, los empleadores y los partidos, el carácter voluntario u obligatorio de la membresía y los niveles de democracia interna. *e)* La clara divergencia entre los salarios reales y la productividad del trabajo en los tres países se debe a las políticas neoliberales; el vínculo se podría restablecer —condición para que el consumo doméstico crezca y genere la expansión de empleos de calidad— sólo si los sindicatos logran tener la fuerza para influir en la modificación de las políticas neoliberales y favorecen la adopción de políticas redistributivas.

En conclusión, la autora considera que la reestructuración neoliberal debilitó el poder económico de los sindica-

tos frente al creciente poder del capital en la nueva estructura de oportunidades. El caso más favorable para el sindicalismo es el de Canadá, que muestra a organizaciones revitalizadas y capaces de hacer un uso creativo de sus recursos de poder tradicionales. El sindicalismo estadounidense ha dado un nuevo orden de prioridades a sus metas y ha aprovechado mejor sus recursos de poder, por ejemplo, la capacidad de movilización. El caso mexicano es el más contrastante por la afiliación casi obligatoria, subordinada y atomizada del sindicalismo dominante (CTM), el cual ha permanecido sin modificaciones sustanciales. La renovación del sindicalismo mexicano, para la autora, supondría algo más que un cambio de estrategia. Implica un cambio de naturaleza para lograr la autonomía frente al gobierno y las empresas, y un mayor compromiso de las dirigencias y las bases para aumentar las alianzas estratégicas con los sindicatos de los otros países.

El texto de Emma Zapata Martelo (Colegio de Postgraduados, México) y Marta B. Chiappe (Universidad de la República de Montevideo, Uruguay), "Sustentabilidad de comunidades rurales desde una perspectiva global y de género", analiza, desde una perspectiva de género, el impacto de la globalización y de la liberalización económica, especialmente la liberalización producida a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En particular, se enfatizan los efectos sociales y las repercusiones en los grupos domésticos de tres comunidades rurales de México. Las comunidades estudiadas son Benito Juárez, Lázaro Cárdenas y Emiliano Zapata, las cuales se ubican al este de Tlaxcala dentro de la zona de influencia de Ciudad Industrial Xicohténcatl. Para realizar el estudio, se aplicó un cuestionario a hogares, donde se recabó información referente a las condiciones de vida y de trabajo de 60 grupos domésticos. El trabajo aborda los elementos teóricos como el de la globalización, la liberalización de la economía, la industrialización y el impacto que todos ellos tienen en mujeres y

hombres de la zona bajo estudio, en particular en la sustentabilidad de las comunidades. Para las autoras, los datos del estado de Tlaxcala ponen en evidencia los procesos que se desencadenan como resultado de las transformaciones globales. El análisis de la información revela que si bien la penetración industrial ha influido en la estructura social y económica de las zonas estudiadas, los patrones de comportamiento laboral de sus habitantes y la calidad de vida de la población rural no se han visto sustancialmente modificados. La actividad principal de los pobladores continúa siendo la producción agrícola en el ámbito de las tierras ejidales, la cual proporciona el sustento básico para las familias. En los casos en que existe excedente, la venta de productos agrícolas no resulta suficiente para la manutención de las familias, por lo cual la mayoría complementa sus ingresos con otras actividades de carácter temporal. La creación de talleres domésticos de maquila se ha constituido en una estrategia alternativa que ha suplido en parte la falta de posibilidades de empleo a través de la industria y que ha permitido contrarrestar la pérdida de ingresos asociada a la disminución de precios de los productos agrícolas producida a partir del TLCAN.

El texto de Clyde W. Barrow, (presidente del Center for Political Analysis, University of Massachusetts, Dartmouth, Estados Unidos), Sylvie Didou-Aupetit (Centro de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México) y John R. Mallea (presidente emérito de Brandon University, Canadá), se titula: "El triunfo del modelo de mercado. Retórica y realidad en la colaboración en la educación superior en América del Norte". Una de las preguntas centrales que guían el trabajo es averiguar por qué el futuro de la educación superior internacional en América del Norte está hoy indisolublemente ligado al futuro del TLCAN. Los autores sostienen que esto se debe a tres razones principales. En primer lugar, los artículos 1201 al 1210 del TLCAN dejan a los servicios profesionales librados a una competencia transfronteriza; dentro de este contexto, la educación superior es "sólo una industria más"

sujeta a las estipulaciones generales de libre comercio establecidas por el acuerdo. En segundo lugar, el anexo 1210 del Tratado anticipa que el creciente comercio internacional en los servicios profesionales va a afectar indirectamente a la educación superior, puesto que va a requerir negociaciones en la acreditación transnacional y compromisos de reconocimiento mutuo en las evaluaciones, credenciales, grados y licencias profesionales. En tercer lugar, la acción directa del gobierno y la retórica oficial han puesto a la educación superior como un importante componente de la implementación del TLCAN. En este sentido, el Trilateral Committee Steering (TSC, Comité Directivo Trilateral) se creó en 1992 para estimular y facilitar las nuevas iniciativas de cooperación en la educación superior bajo el paraguas del TLCAN. Una de las conclusiones de este estudio afirma que con base en estos factores, la tendencia actual en la colaboración en la educación superior en América del Norte estará basada en una estrategia cada vez más orientada por el mercado, dentro de los límites del marco normativo y los objetivos del TLCAN. El papel de la educación superior dentro del TLCAN será proporcionar recursos (v. g. trabajo y tecnología) para la economía continental, mientras que los programas de intercambio tradicional se convertirán en prácticas para el desarrollo de nuevos mercados para la exportación de servicios de educación superior.

El trabajo de Lawrence Douglas Taylor Hansen (*El Colegio de la Frontera, México*) se titula: "El desarrollo de lazos cooperativos transfronterizos en el área de los recursos humanos: el caso de las regiones de los corredores binacionales de San Diego-Tijuana y Vancouver-Seattle". El autor analiza, desde una perspectiva comparativa, los esfuerzos realizados con el fin de establecer lazos cooperativos en el área de los recursos humanos en dos regiones binacionales muy distintas de América del norte: el corredor San Diego-Tijuana y el de Vancouver-Seattle. En particular, se toman en cuenta los factores de interacción económica y social en las dos zonas, así como las necesidades bilaterales creadas por ésta en los campos

educativo y de capacitación laboral. Por último, se examinan algunos proyectos y programas transfronterizos específicos que crearon las instituciones de educación superior y los gobiernos municipales, así como otras organizaciones de la zona involucradas con la educación y el desarrollo de los recursos humanos, y se consideran sus resultados.

No cabe duda que los investigadores que se reunieron para reflexionar en común en el marco de la conferencia sobre Los Estudios de América del Norte: Experiencias y Perspectivas, quienes han presentado una parte de sus resultados en estos volúmenes, están entre los pioneros del estudio de la región de América del Norte desde una perspectiva trilateral. Éste es un fenómeno nuevo. Los mexicanos estuvimos siempre acostumbrados a mirarnos a nosotros mismos. La comparación como método de investigación se reducía a algunas disciplinas y regiones dentro del país. Más bien México o algunas de sus regiones eran comparados con otros países y territorios por analistas de otras latitudes. La transformación de las coordenadas espaciales y temporales en concordancia con el proceso de mundialización está haciendo cambiar los miradores y la mirada. Tal vez no se ha reunido nunca, ni en Estados Unidos ni en Canadá, un grupo con la experiencia en investigación teórica y con trabajo de campo sobre los tres países como los investigadores que confluyeron en el origen de estos libros.

Sus trabajos son útiles no sólo para el conocimiento de lo que está ocurriendo en la región en los campos económico, social, político y cultural, sino también para brindar elementos que ayuden a tomar decisiones en materia educativa y de investigación, además de orientar las políticas públicas en este proceso de integración regional.

Cada uno de los trabajos que aquí se presentan es sólo un resultado parcial, el resumen o la síntesis de un trabajo más amplio que se ha publicado o verá la luz en un libro exclusivo. Por lo pronto, el interés de estos libros es ofrecer

una visión de conjunto sobre los temas que hasta ahora se han investigado bajo muy diversas perspectivas teóricas y metodológicas. Sin tener la pretensión de ofrecerse como un trabajo unificado, aspira a mostrar los primeros pasos que se han dado en la investigación trilateral sobre América del Norte.

Carlos Alba Vega

LOS MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL TLCAN Y LOS ACUERDOS PARALELOS DE COOPERACIÓN AMBIENTAL Y LABORAL: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Gustavo Vega Cánovas¹

INTRODUCCIÓN

Una de las características más importantes del proceso de liberación de los flujos de comercio de bienes y servicios y de inversión que se ha generalizado en la economía internacional desde hace casi dos décadas, es el hecho de que este proceso ha tenido lugar a través de un creciente número de acuerdos comerciales regionales caracterizados por un variado rango de complejidad normativa e institucional.

Los países miembros de la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), por ejemplo, han llegado a un acuerdo de alcanzar un área de libre comercio pleno para el año de 2025 a través de un compromiso de cada uno de los países participantes de realizar reducciones a sus

¹ Esta ponencia ha sido preparada para ser presentada en la Conferencia sobre Estudios de América del Norte: Experiencias y Perspectivas, a celebrarse en El Colegio de México los días 24 y 25 de octubre de 2002. En su elaboración el autor contó con las contribuciones y comentarios de Fritz Mayer, Alejandro Posadas y Gilbert Winham y los otros miembros del grupo de investigación, quienes en conjunto prepararon el manuscrito cuya síntesis se presenta en esta ponencia.

barreras arancelarias y no arancelarias de manera unilateral y de acuerdo a un calendario que cada miembro puede voluntariamente decidir. Todos estos compromisos no se encuentran contenidos en un acuerdo o tratado comercial formal.

Otros países, como los países miembros del TLCAN han suscrito un acuerdo caracterizado por un conjunto amplio y complejo de normas y reglas, las cuales imponen los más diversos derechos y obligaciones en forma muy precisa y de acuerdo a calendarios claramente establecidos.

En efecto, El TLCAN es uno de los acuerdos comerciales más comprensivos firmados en las últimas dos décadas, compuesto por 22 capítulos en los cuales se incluyen una serie de principios, normas, reglas y derechos y obligaciones de los países firmantes en materia de comercio de bienes, servicios, inversión, propiedad intelectual, barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, etc. El TLCAN incluye además una serie de anexos que elaboran y detallan las obligaciones y las excepciones a las mismas.²

Dada la complejidad del entramado normativo que los compone, los acuerdos comerciales como el TLCAN normalmente incluyen dentro de sus provisiones mecanismos de resolución de controversias, los cuales se diseñan con el propósito de asegurar el cumplimiento de las reglas negociadas por parte de los países miembros a la vez que promover un proceso de cooperación dirigido a avanzar en los propósitos generales del acuerdo global.

Los mecanismos de resolución de controversias, a su vez, juegan un papel esencial en el manejo de las relaciones entre los países signatarios de los mismos, pues facilitan que los acuerdos negociados se robustezcan al asegurar que las conductas de las partes se ajusten a las normas y reglas negocia-

² El propósito del TLCAN es “eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las partes” y “aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión”. Véanse los artículos 102 (a) y (c) del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*.

das mediante una serie de técnicas como las siguientes: *a)* la transparencia, la cual asegura que todas las reglas y procedimientos aplicables y negociados sean conocidos por las compañías y empresas exportadoras e importadoras, los inversionistas y otros gobiernos, con lo cual se reducen las probabilidades de malentendidos y acciones arbitrarias; *b)* la consulta, mediante la cual las propias partes intentan por sí mismas resolver cualquier controversia que surja; *c)* la mediación o conciliación, que consiste en la aceptación por las partes de la acción de terceros para que ayuden a proponer una base de resolución que resulte mutuamente satisfactoria en caso de una controversia, y *d)* la adjudicación, la cual consiste en la aceptación por las partes de que agentes externos e independientes de ellas resuelvan con carácter vinculatorio cualquier asunto sustantivo que no pueda ser resuelto mediante las consultas, la mediación o la conciliación.

A manera de ilustración, cabe mencionar cómo el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), principal instrumento para regular multilateralmente el comercio internacional desde 1948 hasta 1994, establecía un sistema relativamente sencillo de procedimientos para asistir a los gobiernos a resolver sus controversias comerciales. Además de las provisiones sobre transparencia del Artículo X y las de consulta impuestas en el Artículo XXII, —las cuales, cabe mencionar, buscaban más bien evitar las controversias que resolverlas— en el Artículo XXIII establecía procedimientos que otorgaban a las partes el derecho de presentar quejas y obtener compensación por parte de aquellos miembros que no cumplían con sus compromisos. A través de los años, los miembros del GATT experimentaron con diversas técnicas para hacer estas provisiones más operativas y, para finales de los años 1970, estas técnicas se habían convertido en un patrón establecido de prácticas consuetudinarias aceptadas por la mayoría de los miembros. Estos procedimientos funcionaron relativamente bien, aunque se basaban más bien en prácticas consuetudinarias que en obli-

gaciones claramente establecidas y requerían del consenso en cada punto del proceso de decisión.

A medida que el papel del comercio internacional y la inversión ha crecido y las reglas comerciales y de inversión han cubierto nuevas áreas y ámbitos de acción, sin embargo, algunos gobiernos han aceptado negociar acuerdos que incluyan provisiones para resolver controversias con base en técnicas que van más allá de la simple consulta o mediación y que impongan la adjudicación como mecanismo principal de solución de conflictos. Además, a fin de agilizar el proceso de resolución de controversias en ciertas áreas que las partes consideran cruciales, dichos gobiernos han estado dispuestos a permitir que no sólo sean los gobiernos sino también los actores privados y los organismos no gubernamentales quienes puedan solicitar u accionar el mecanismo de adjudicación. Los actores privados o particulares, al tener la capacidad de exigir el cumplimiento de los acuerdos y poder hacerlo de manera independiente a sus gobiernos, han visto grandes atractivos en esos mecanismos y han sido un factor central de apoyo político en su proceso de negociación y ratificación a nivel interno.

Éste fue ciertamente el caso de las negociaciones sobre los mecanismos de resolución de disputas en el TLCAN, en donde los tres gobiernos, así como los sectores privados y diversos actores sociales en cada uno de los países, dieron una gran importancia a estos mecanismos y tuvieron una gran ingerencia sobre su configuración. Así, para los gobiernos de México y Canadá, un sistema efectivo de resolución de disputas fue esencial para alcanzar diversos objetivos. En primer lugar y el más importante, fue que el sistema de resolución de disputas asegurara que Estados Unidos observara sus compromisos en el tratado y que eliminara la posibilidad de acciones unilaterales y violatorias de los compromisos de liberalización. En otras palabras, un acuerdo que aminorara la enorme asimetría en poder político y económico de que goza este último país y su disposición a adoptar medidas unilaterales.

Un objetivo adicional importante fue que el sistema de resolución de disputas promoviera la cooperación transnacional por encima de los intereses particulares de cada Estado, entendiéndose éstos como intereses de órganos gubernamentales, poderes legislativos (o legisladores individuales) o grupos de interés. Este segundo objetivo resultaba crucial para México y Canadá, así como para sus sectores exportadores, pues en ambos países se tenía conciencia que la política comercial de Estados Unidos se formula y aplica a través de procesos políticos y legales que descentralizan la toma de decisiones y aumentan la influencia política de ciertos órganos gubernamentales, como el Congreso (comités o legisladores particulares), o de grupos de interés que son relativamente pequeños y de representatividad limitada, tales como los sindicatos y las cámaras de comercio.

Uno de los ejemplos más notables de esta fragmentación del poder dentro del sistema político estadounidense, y de la influencia excesiva que han ganado grupos de interés en el manejo de la política comercial, es el de las leyes contra las prácticas desleales de comercio, también denominadas leyes de remedios comerciales, las cuales conceden a los productores estadounidenses que enfrentan una fuerte competencia por parte de las importaciones, protección respecto a las mismas mediante la aplicación de impuestos compensatorios o medidas antidumping. La legislación de remedios comerciales de Estados Unidos permite a los productores nacionales iniciar costosos procesos judiciales en contra de sus competidores extranjeros, con un riesgo mínimo de pérdidas aun cuando resulte que su queja sea infundada o, incluso, frívola.

Para el gobierno y los exportadores mexicanos, al igual que para el gobierno canadiense y sus exportadores, la gran preocupación durante la negociación del TLCAN fue que el acceso ganado al mercado estadounidense por un acuerdo de libre comercio se perdiera a través de la concatenación de una serie de acciones antidumping o de subvenciones y medidas compensatorias, o que se amenazara por la incertidumbre

creada por dichos juicios. Ambos países y sus sectores privados consideraban las demandas antidumping y de medidas compensatorias principalmente como un medio de compensar una pérdida de competitividad por parte de las industrias estadounidenses a través de una costosa batalla judicial conducida totalmente dentro de las agencias administrativas y tribunales estadounidenses.

Dado que tales litigios son iniciados por empresas privadas, no siempre pueden ser previstos y, por tanto, la amenaza de acoso que generan desalentaban inversiones canadienses o mexicanas en nuevas fábricas y equipos cuyas ganancias futuras dependían del acceso seguro e ininterrumpido al mercado estadounidense.

Es por ello que el objetivo original de México en la negociación del TLCAN, como anteriormente lo había sido de Canadá en el ALCCEU, fue lograr una exclusión para sus exportaciones de la aplicación de las leyes de remedios comerciales, y al no lograrlo se propusieron alcanzar mecanismos que proporcionarían la certeza de que, en caso de que surgieran conflictos en esta materia, sus exportadores no recibirían un tratamiento arbitrario por parte de las autoridades que las administran. Esto, de acuerdo con el gobierno mexicano y los exportadores mexicanos, sólo se lograría mediante la inclusión de mecanismos específicos en el TLCAN que ofrecieran dicha certidumbre y evitaran que se hicieran interpretaciones administrativas arbitrarias que fueran contrarias al espíritu del tratado. Igualmente, para los sectores exportadores de ambos países era importante que dichos mecanismos pudieran ser utilizados directamente por ellos mismos de manera independiente.

Por su parte, Estados Unidos consideró los mecanismos de resolución de disputas de gran importancia para alcanzar varios objetivos. En primer lugar, consideró importante incluir en el TLCAN mecanismos efectivos que aseguraran que sus socios sujetaran sus actuaciones a las normas establecidas en el mismo, pues de esta manera disminuirían los riesgos

de que dieran “marcha atrás” en el proceso de liberación de sus economías. En el caso de México, Estados Unidos decidió apoyar las reformas dirigidas a promover una economía de mercado emprendidas por el gobierno mexicano, pues percibió que dichas reformas generarían una mayor demanda para sus productos e inversiones, permitiendo a su vez la generación de un mercado integrado a nivel regional y las consecuentes ventajas en ganancias de competitividad y de bienestar para los tres países. Un crecimiento robusto en México, además, disminuiría la presión para que los trabajadores indocumentados abandonaran el país y buscaran empleos en Estados Unidos.

En segundo lugar, Estados Unidos había tenido con sus socios al sur y norte un largo historial de conflictos derivados de acciones de estos países en contra de sus inversionistas, por lo que en el TLCAN consideró de importancia estratégica alcanzar un régimen sobre inversiones que eliminara la mayoría de las restricciones que les imponían las legislaciones mexicanas y canadienses y que asegurara la mayor protección posible a sus propios inversionistas. Los inversionistas o potenciales inversionistas estadounidenses, a su vez, estuvieron dispuestos a apoyar el tratado en la medida que las distintas disposiciones creadas para proteger sus intereses pudieran ser hechas cumplir mediante un mecanismo de resolución de disputas efectivo y que ellos pudieran activar directamente. Para los inversionistas estadounidenses sólo un régimen de este tipo propiciaría la creación de un clima favorable a la planeación de sus empresas a nivel regional y alcanzar el tan buscado mercado integrado. Ante esta demanda estadounidense, tanto Canadá como México reaccionaron de manera positiva, pues la atracción de mayores flujos de inversión extranjera directa fue precisamente uno de los grandes objetivos que tuvieron ambos países para negociar el TLCAN y, en el caso de México, uno de los grandes propósitos de las reformas económicas emprendidas por el gobierno en la década de los años ochenta. El gobierno mexicano, a su vez, conside-

ró que la aceptación de un mecanismo de tal naturaleza señalaría claramente su compromiso a proteger las inversiones extranjeras que se ubicaran en su territorio, con lo cual nuestro país se volvería un destino preferido de la inversión extranjera, especialmente la directa.

Análogamente, en la negociación de los acuerdos paralelos de cooperación laboral y ambiental, y como resultado de las presiones de diversos grupos y organizaciones obreras y ambientalistas, los tres gobiernos incluirían mecanismos que permiten que organizaciones no gubernamentales o ciudadanos de los tres países puedan denunciar violaciones a la legislación ambiental o laboral. Estos mecanismos resultarían necesarios para obtener el apoyo de dichas organizaciones, y por tanto del Congreso estadounidense, para promulgar el acuerdo global. También se incluyen mecanismos de resolución de disputas que pueden accionar los gobiernos para sancionar omisiones persistentes y sistemáticas de las legislaciones ambiental y laboral.

A final de cuentas, en el TLCAN y los acuerdos paralelos se establecen distintos regímenes de resolución de disputas que resultaron de un complejo proceso de negociación entre los gobiernos y entre éstos y sus sectores privado y social. El sistema de resolución de controversias del TLCAN y los acuerdos paralelos se caracteriza por sus distintos ámbitos de validez, diseños institucionales y variadas técnicas para asegurar el logro de sus objetivos. Este sistema incluye:

- un mecanismo general para la prevención o solución de controversias derivadas de la interpretación y aplicación del TLCAN o respecto de aquellas circunstancias en que una de las partes considera que una medida vigente o en proyecto de otra es o podría ser incompatible con las obligaciones del TLCAN, o pudiera ser causa de anulación o menoscabo de beneficios (Capítulo 20);
- un segundo mecanismo específico para resolver las disputas relativas a la interpretación o aplicación de las legislacio-

nes antidumping y de subsidios y cuotas compensatorias (Capítulo 19);

- un tercero y cuarto mecanismos para resolver controversias derivadas del incumplimiento de los Capítulos 11, sobre tratamiento a la inversión extranjera, y 14, sobre tratamiento a los proveedores de servicios financieros.³

- Adicionalmente, los acuerdos paralelos de cooperación en materia ambiental y laboral contienen cada uno su mecanismo propio de resolución de disputas.

En esta investigación se analizan los diseños institucionales de cada uno de estos mecanismos, así como el grado de efectividad que han mostrado para alcanzar los objetivos para los que fueron negociados. Esta cuestión se responde a través de un análisis riguroso de las controversias que han surgido ante cada mecanismo y las posiciones de los participantes en las mismas, los desenlaces que han tenido los conflictos, las decisiones de los paneles arbitrales y la respuesta de los gobiernos ante dichas decisiones.

Una segunda cuestión que se aborda es si estos mecanismos han servido para mejorar el manejo y la administración de las relaciones económicas, comerciales y de inversión entre los tres países y para promover la cooperación en los ámbitos ambiental y laboral. También se proponen algunas reformas que en opinión de los autores convendría hacer a los mecanismos de resolución de disputas a fin de incrementar su efectividad.

Para responder estas cuestiones, trataré los siguientes apartados:

1. El Capítulo 20 del TLCAN: mecanismo general de resolución de disputas

³ El mecanismo del Capítulo XIV no se discute en este trabajo en virtud de que hasta la fecha no ha surgido ninguna controversia que haya llevado a los socios del TLCAN a solicitar su utilización.

2. El Capítulo 19 del TLCAN: resolución de disputas en materia de antidumping y de subvenciones y medidas compensatorias

3. El Capítulo 11: resolución de disputas entre el estado anfitrión y un inversionista de otro socio del TLCAN

4. La resolución de disputas y el Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental del TLCAN

5. La resolución de disputas y el Acuerdo Paralelo de Cooperación Laboral del TLCAN

6. Conclusiones y Recomendaciones

Ofrezco aquí una síntesis de los principales hallazgos de la investigación. En esta síntesis me propongo responder básicamente las siguientes tres preguntas: ¿cómo se diseñaron los mecanismos?, ¿ha sido su desempeño efectivo y han servido para mejorar el manejo de las relaciones entre los tres países?, ¿han mostrado limitantes y fallas que se deban superar y cómo? Los autores del proyecto de investigación se encuentran en proceso de discusión de las reformas que se pueden proponer para mejorar la efectividad de los mecanismos, por lo que en no todos los casos se encontrarán sugerencias de reforma.

Paso a responder estas preguntas con base en un análisis de cada mecanismo.

CAPÍTULO 20

Diseño institucional del mecanismo

El Capítulo 20 del TLCAN establece un sistema de solución de controversias dirigido a resolver todas las controversias que no estén específicamente contempladas en algún otro capítulo del TLCAN.⁴ El sistema es un mecanismo típico de solución

⁴ Artículo 2004 del TLCAN.

de controversias entre gobiernos, el cual no pueden ser accionado por actores privados. A final de cuentas es un mecanismo político, el cual tuvo como modelo el sistema de solución de controversias tal como evolucionó en el GATT y se estableció en el ALCEU pero con un importante número adicional de provisiones dirigidas a proveer a los procedimientos de credibilidad y certidumbre.

Si una de las partes considera que una medida adoptada o en proyecto de otra parte es o podría ser incompatible con las obligaciones del TLCAN, o pudiera ser causa de anulación o menoscabo de beneficios, puede solicitarle consultas a fin de llegar a una solución mutuamente satisfactoria.⁵

Si las consultas no permiten solucionar la disputa, cualquiera de los dos países puede solicitar una reunión de la Comisión de Comercio, la cual fue establecida a fin de supervisar la implementación del TLCAN y de mediar en cualesquiera disputas que puedan surgir, a excepción de aquellas relativas a dumping o subvenciones y medidas compensatorias, inversiones y servicios financieros.⁶

Si la Comisión de Comercio no logra encontrar una solución satisfactoria, el país quejoso puede solicitar el establecimiento de un panel, compuesto de expertos independientes de los gobiernos, para que examine la disputa y recomiende una solución a la Comisión de Comercio. Cada país escoge dos panelistas de una lista establecida por ellos, y el quinto se establece por consenso o al azar.⁷

Luego de recibir la recomendación del panel, la Comi-

⁵ Artículo 2006 (1) del TLCAN.

⁶ Artículos 2001, 2004 y 2007 del TLCAN. Esta Comisión se compone de los secretarios de Comercio de los tres países o sus representantes.

⁷ Artículos 2008 (1) y 2011. A fin de asegurar el mayor nivel posible de imparcialidad, los gobiernos se comprometieron a utilizar un procedimiento de "selección cruzada", es decir, que un gobierno escoge los dos panelistas de la lista de panelistas designados por el otro país. Este proceso no existía en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos (ALCEU) y es una innovación del TLCAN.

sión tiene que resolver la disputa; dicha resolución, “Siempre que sea posible consistirá en la no ejecución o en la derogación de la medida disconforme con este Tratado que sea causa de anulación o menoscabo de beneficios [...] y en su defecto podrá otorgarse una compensación”.⁸

Si la Comisión no tiene éxito en alcanzar una solución mutuamente satisfactoria, la “Parte reclamante podrá suspender la aplicación de beneficios de efecto equivalente[...] hasta el momento en que alcancen un acuerdo sobre la resolución de la controversia”.⁹

Desempeño del mecanismo

Conviene iniciar señalando que a fin de analizar el desempeño de los distintos mecanismos, en la investigación se utilizaron dos criterios de efectividad, la capacidad del mecanismo de resolución de disputas para dirimir la controversia y el conflicto que la generó, y la efectividad sustantiva, la cual definimos como la capacidad del mecanismo para asegurar el cumplimiento de las reglas negociadas por parte de los países miembros y para promover un proceso de cooperación dirigido a avanzar los propósitos generales del acuerdo global.

A primera vista, el aspecto que más llama la atención de la historia de los casos del Capítulo 20 es los pocos que han sido decididos por un panel de controversias. Para octubre de 2002, casi ocho años después de la entrada en vigor del TLCAN, en realidad sólo tres casos habían sido decididos por este mecanismo, dos de ellos solicitados por México en contra de Estados Unidos (*Escobas de mijo* y *Servicios de auto transporte*) y uno presentado por Estados Unidos en contra de Canadá (*Aves y leche*). México ha solicitado un panel en otro caso en que Estados Unidos está involucrado (*Azúcar*), pero

⁸ Véase el Artículo 2018 (2) del TLCAN.

⁹ *Ibid.* Artículo 2019 (1)

aún no ha sido establecido. Canadá no ha iniciado ningún caso, contrariamente al historial de casos generales de controversias en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos (ALCCEU), en donde fue la parte iniciadora en tres casos conforme el Capítulo 18.

En un sentido más amplio, sin embargo, lo interesante de los casos del Capítulo 20 es el hecho mismo de que lleguen a presentarse. El Capítulo 20 tiene como finalidad encargarse de situaciones en las que una de las partes no instrumente sus responsabilidades derivadas del TLCAN. El número limitado de casos, por lo tanto, se puede interpretar como evidencia del éxito general del acuerdo del TLCAN, y en particular la determinación de los tres gobiernos de cumplir con lo dispuesto en este Tratado.

En segundo lugar, las disposiciones del Capítulo 20 requieren una decisión política de alto nivel para someter un caso a un panel de controversias. A diferencia del Capítulo 11, en el que un inversionista individual tiene la facultad para invocar un procedimiento internacional, y el Capítulo 19, en el que un interés económico puede iniciar procedimientos internos de carácter cuasi-judicial que determinen si procede la presentación de un caso, el Capítulo 20 es un procedimiento altamente discrecional. Por lo tanto, antes de iniciar un caso en los términos del Capítulo 20, es de suponer que los gobiernos consideran la totalidad de las implicaciones de semejante acción, incluyéndose en ellas los efectos posibles sobre el apoyo político para el TLC y sobre la relación global de su política exterior. En la medida en que los gobiernos de los tres países se han interesado por mantener una relación positiva y conservar el apoyo público para el TLCAN, uno esperaría de ellos que invocaran el Capítulo 20 únicamente como último recurso.

Tercero, incluso si se inicia un caso del Capítulo 20, el proceso está diseñado para alentar a las partes a llegar a una solución antes de que un caso llegue a un panel de controversias. La integración de un panel arbitral ocurre únicamente después de que mediante consultas y negociación no

se haya logrado resolver el problema. Sería de esperar que siempre que el desenlace de un panel de controversias sea razonablemente predecible, las partes solucionarían su controversia antes de que ésta sea examinada por un panel. En controversias que involucraron por ejemplo al aguacate, el tomate y la papa, las controversias se solucionaron antes de que un panel fuere formado.

En suma, es innegable que el número limitado de casos del Capítulo 20 hasta la fecha es una evidencia, en parte, del grado al que los tres países han instrumentado en gran parte los términos convenidos en el TLCAN. La mayor parte de las controversias se resuelven mucho antes de que lleguen a un panel de disputas. El número reducido de casos refleja asimismo, en parte, la disponibilidad de jurisdicciones alternativas para la solución de controversias, entre ellas, destaca la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como otros de los procedimientos para solución de controversias que comprende el mismo TLCAN.

Cuarto, con todo, el proceso del Capítulo 20 debe cumplir eficazmente una función sustantiva que es la de permitir la resolución de controversias que surjan de ambigüedades en los términos de alguna de las provisiones del acuerdo y que conduzcan a interpretaciones diferentes por las partes en disputa, como fue el caso de las aves y leche entre Canadá y Estados Unidos, o cuando por razones de política interna o cualesquiera otras, una de las partes se resista a cumplir con alguna de las obligaciones del acuerdo, como ocurrió en los casos de las escobas de mijo y los servicios de auto transporte entre México y Estados. Desde esta perspectiva, el Capítulo 20 tiene entonces una importancia crucial, pues su función es asegurar el cumplimiento de las reglas negociadas por parte de los países miembros o esclarecer las ambigüedades en los términos del acuerdo.

En la medida en que desempeñe estas funciones eficazmente, este capítulo cumple otra labor fundamental, la de robustecer y fortalecer los acuerdos negociados y crear una

certidumbre de que las partes se conducirán de acuerdo a las obligaciones contraídas en el tratado para el futuro. Ésta es la que hemos denominado efectividad sustantiva. Ésta certidumbre resulta de especial importancia, sobre todo, para países como México y Canadá, uno de cuyos objetivos principales al negociar el TLCAN fue que el sistema de resolución de disputas asegurara que Estados Unidos observara sus compromisos en el tratado y que eliminara la posibilidad de acciones unilaterales y violatorias de los compromisos de liberalización. En otras palabras, un acuerdo que aminorara la enorme asimetría en poder político y económico a favor este último país y su disposición a adoptar medidas unilaterales.

¿Cómo ha cumplido el Capítulo 20 esta función sustantiva? Cuando uno analiza con cuidado la experiencia de los casos presentados hasta ahora, no puede dejar de reconocer que el balance no es enteramente satisfactorio y, de hecho, que el mecanismo está encontrando problemas para resolver asuntos de gran importancia, lo que nos lleva a sugerir algunas reformas en el diseño del mecanismo a fin de que pueda cumplir mejor sus propósitos.

En efecto, de los cuatro casos en que las partes han solicitado un panel arbitral a fin de resolver una disputa en la cual una de las partes haya adoptado medidas unilaterales o se haya rehusado a implementar sus obligaciones en el tratado, en sólo dos la controversia se ha resuelto mediante laudos arbitrales, los casos de *Aves y leche* y de *Escobas de mijo*; y un tercero, el caso de los servicios de transporte, después de seis años se encuentra en proceso de solución. En *Escobas de mijo*, un panel dictaminó que la protección de Estados Unidos a sus productores de escobas de mijo era violatorio del TLCAN; Estados Unidos cumplió con la decisión y la controversia se solucionó. En *Aves y leche*, nuevamente el proceso funcionó de manera razonablemente bien, en el sentido de que la decisión del panel —confirmar la utilización por parte de Canadá de aranceles para proteger determinados productos agrícolas— no requirió de ninguna implementación

y solucionó parcialmente una controversia entre Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, en el caso de *Servicios de auto transporte*, la controversia tardó más de cinco años antes de que un panel dictaminara en definitiva que Estados Unidos contravenía sus obligaciones derivadas del TLCAN al negarle permiso a servicios mexicanos de transporte de camión o autobús para operar en Estados Unidos. Ha pasado más de un año después de dicho fallo y Estados Unidos aún no acaba de implementar la decisión del panel. En el caso de *Azúcar*, Estados Unidos se ha negado ya por más de dos años a nombrar panelistas, con lo cual se ha impedido en la práctica la constitución del panel.

Ahora bien, es importante reconocer que los casos en los que se ha solicitado la formación de un panel arbitral dentro de los términos del Capítulo 20, todos han tenido que ver con asuntos que fueron muy reñidos en las negociaciones del TLCAN, no tanto porque los asuntos inter-nacionales hayan sido intrínsecamente difíciles sino, antes bien, porque su sensibilidad política en el ámbito interno hizo complicado que pudiera llegarse a un acuerdo mutuo en torno a ellos. Esto claramente fue el caso con respecto a las aves y la leche en Canadá, y con respecto a los servicios de auto transporte y el azúcar en Estados Unidos. Incluso las escobas de mijo, por sí solo un asunto muy menor, versó sobre la cuestión sensible de medidas de salvaguarda. La sensibilidad política interna que complicó la negociación en el TLCAN también hizo difícil negociar la resolución de los conflictos que surgieron posteriormente e hizo necesario la utilización del Capítulo 20. Al respecto, la invocación de un panel dentro de los términos del Capítulo 20 puede verse como la consecuencia de un fracaso en la negociación inter-nacional provocado por razones de política interna en cada uno de los países.

El historial tal vez sea demasiado corto para poder evaluar con confianza la eficacia del Capítulo 20. Para ser justos, el historial no es del todo negativo. Como sería de esperar de un panel general de controversias de este tipo, éste examina

únicamente casos políticamente difíciles. Se han concluido tres casos, y en dos de los tres la solución de la controversia se ha ajustado a las recomendaciones del panel arbitral. En el caso de los servicios de transporte la solución se encuentra supuestamente en proceso de solución. Y en otras disputas, las posibilidades de un caso del Capítulo 20 propiciaron una solución negociada antes de llegar a un panel de controversias.

Pero el caso del azúcar demuestra claramente los límites de la eficacia del Capítulo 20 que tiene problemas con los asuntos verdaderamente espinosos y de gran importancia. Desde luego que, cuando los asuntos son lo suficientemente reñidos, como en el caso de la Helms-Burton, no hay ningún panel internacional para la solución de controversias que tenga peso para encargarse de ellos. Aún es posible que el Capítulo 20 del TLCAN evolucione y se convierta en una institución más eficaz de autoridad, pero el primer tramo de su historia sugiere que por ahora sólo cuenta con una capacidad limitada para solucionar disputas importantes entre los tres países miembros del TLCAN.

CAPÍTULO 19

Diseño institucional del mecanismo

El Capítulo 19 del TLCAN establece un mecanismo de solución de controversias dirigido a satisfacer las preocupaciones y demandas de México y Canadá y sus respectivos sectores exportadores acerca de la politización del proceso de aplicación de las leyes antidumping y de subvenciones y medidas compensatorias en Estados Unidos. En la negociación del TLCAN, México y Canadá intentaron obtener una exención para sus productos en la aplicación de dichas leyes; a final de cuentas, los resultados de la negociación condujeron a un mecanismo esencialmente similar al que se estableció en el Capítulo 19 del ALCCEU, pero con algunas innovaciones importantes crea-

das para satisfacer los intereses peculiares de los tres países. El Capítulo 19 del TLCAN establece las siguientes disposiciones sustantivas y de procedimiento.

Primero, cada país mantiene su derecho irrestricto a aplicar su propia legislación de remedios comerciales y mantener sus prácticas normales de administración de las mismas respecto a los productos de los otros países. Los tres países acordaron, sin embargo, que cualquier enmienda que cualquiera de ellos quiera hacer a las mismas debe sujetarse a una notificación previa a las otras partes. También se comprometen a celebrar consultas si una parte las solicita antes de llevar a cabo cualquier cambio a su legislación en la materia y, finalmente, a someter los cambios deseados a revisión de un panel de expertos para obtener una opinión de si dichos cambios son consistentes con sus obligaciones dentro del TLCAN o el GATT (o la OMC).

Segundo, los socios del TLCAN acordaron establecer paneles *ad hoc* para realizar una revisión de tipo judicial —reemplazando a los tribunales internos—, de las resoluciones definitivas antidumping y de medidas compensatorias dictadas por las agencias administrativas competentes.¹⁰ Además, se establece que cualquier persona que tenga derecho de invocar la revisión judicial en el derecho interno tiene derecho a invocar la revisión ante los paneles. Esto incluye a las indus-

¹⁰ Los paneles del Capítulo 19 del TLCAN se componen de cinco miembros o árbitros escogidos dentro de una lista de expertos en materia de derecho comercial que establece cada gobierno, los cuales en su mayoría son abogados practicantes, aunque el TLCAN, a diferencia del ALCEEU, también promueve la participación de jueces o ex-jueces. En caso de una revisión, dos panelistas son escogidos por cada gobierno, mientras que el quinto es escogido por acuerdo de los dos gobiernos o por sorteo. En este caso no opera la selección cruzada. En caso de que un participante en una revisión alegue una conducta dolosa o abuso de autoridad por parte de un panelista, el caso se envía a un comité de impugnación extraordinaria para que resuelva. De otro modo, una resolución de un panel es inapelable. Las revisiones de los paneles deben adoptarse en un periodo de 315 días.

trias afectadas, tanto internas como extranjeras. A los paneles se les encarga examinar el expediente administrativo del caso sujeto a revisión a fin de decidir si la acción tomada por la agencia administrativa se encuentra sustentada en la evidencia contenida en el mismo y se ha dictado con apego a la legislación interna del país en cuya jurisdicción se inicia la acción.¹¹

Es importante señalar que México y Canadá aceptaron esta disposición convencidos de que, aunque el mecanismo no constreñía la aplicación autónoma de la legislación interna por parte de las autoridades nacionales, la participación de cinco expertos independientes de los gobiernos en un panel encargado de ejercer una función de revisión cuasi-judicial, aseguraría la aplicación mas rigurosa de la ley y evitaría interpretaciones motivadas por presiones políticas, a la vez que ayudaría a restaurar la confianza en la objetividad de la aplicación de la legislación de remedios comerciales. Por su parte, los negociadores de Estados Unidos aceptaron el capítulo bajo la creencia de que los paneles tendrían que actuar de la misma manera que los tribunales domésticos a los cuales sustituían y, por lo tanto, no significaban un cambio radical en el manejo de la legislación antidumping tal como se venía practicando.

Desempeño del mecanismo

A fin de evaluar el desempeño de este mecanismo resulta útil tener en cuenta los beneficios que se esperaban obtener de la revisión de tipo judicial contemplada en el Capítulo 19 del TLCAN.

Un beneficio importante que esperaba obtenerse del proceso era que disminuyera la duración de la revisión judicial en los casos de antidumping y de cuotas compensatorias.

¹¹ Artículo 1904 del TLCAN.

El ahorro de tiempo, a su vez, implicaría un ahorro de dinero para las partes involucradas. Se pagarían menos honorarios a los abogados (quienes cobran por el tiempo dedicado al caso) y se perdería menos dinero por las incertidumbres del proceso de investigación, al saberse que la resolución se emitiría en un determinado periodo de tiempo y que no podría ser apelada. Más aún, los actores privados obtendrían otros ahorros al transferir los costos al gobierno (dado que es este último el que conduce el proceso y asume la mayor parte de sus costos). Esta transferencia se convierte en un subsidio del gobierno, lo que reduce aún más los gastos legales para los individuos y empresas privadas.¹²

Los resultados más importantes de la reducción de tiempo y costos para las personas y empresas privadas sería una mayor oportunidad (en especial para las pequeñas y medianas empresas) de tener acceso a la revisión judicial. Se esperaba que esto desalentaría la presentación de quejas injustas y demandas administrativas injustificadas y frívolas en los casos de remedios comerciales. En el sistema anterior, los abogados con frecuencia desalentaban a sus clientes apelara una resolución administrativa en los casos de antidumping y de subvenciones, con el argumento de los elevados costos monetarios que ello implicaba y la inseguridad del resultado.¹³ Esto, a su vez, daba lugar a que las autoridades administrativas aplicaran la ley de manera laxa y flexible, dado que era poco probable que sus resoluciones fueran a ser apeladas.¹⁴

¹² Véanse, Gary N. Horlick y Debra A. Valentine, "Improvements in Trade Remedy Law and Procedures under the Canada-United States Free Trade Agreement", en Donald M. McRae y Debra P. Steger, comps., *Understanding the Free Trade Agreement*, Halifax, The Institute for Research on Public Policy, 1988, p. 108; Debra Steger, "The Dispute Settlement Mechanisms of the Canada-US Free Trade Agreement: Comparison with the Existing System", en *ibid.*, p. 49.

¹³ Horlick y Valentine, *op. cit.*, p. 103.

¹⁴ Steger, *op. cit.*, p. 49.

Por otra parte, la ventaja que ofrecía un mejor acceso a la revisión judicial dependería de la equidad y objetividad de las decisiones de los paneles. El resultado de desanimar las demandas frívolas y las resoluciones laxas derivaría de que los actores privados y las autoridades administrativas se darían cuenta de que sus demandas y resoluciones, respectivamente, serían rechazadas o devueltas y enmendadas si no eran acordes con la ley, es decir, que si la decisión de los paneles resultaba ser justa y de alta calidad, se obtendrían esos beneficios.¹⁵ En última instancia, esto sería calibrado mediante la aceptación de las resoluciones por parte de los gobiernos y los actores privados.¹⁶

*¿Qué nos muestra la experiencia del Capítulo 19
en sus primeros ocho años?*

El examen del historial de los resultados de las disputas dentro de este mecanismo en los últimos ocho años demuestra un compromiso claro por parte de los tres gobiernos a asegurar que sus autoridades administrativas se sujeten en forma estricta a las legislaciones de remedios comerciales en sus actuaciones y a cumplir los compromisos adquiridos en el TLCAN.

En efecto, para mediados del año 2002, nacionales de los tres países habían solicitado más de 79 revisiones ante paneles binacionales y éstas habían dictado decisiones, sea confirmando las resoluciones emitidas por las autoridades o

¹⁵ Uno de los indicadores que medirían la equidad y objetividad de las resoluciones de los paneles sería el reconocimiento por los gobiernos y las partes involucradas de que el panel había aplicado correctamente la ley y que la resolución no reflejaba un sesgo a favor o en contra de la legislación de remedios comerciales, o un sesgo nacionalista.

¹⁶ La aceptación de los gobiernos de las decisiones de los paneles podría medirse por la ausencia de impugnaciones extraordinarias por parte de ellos.

devolviéndolas para exigir correcciones en las mismas o, en caso de ausencia de justificación, exigiendo medidas no inconsistentes con sus decisiones, la legislación y el TLCAN. El record también demuestra que los tres gobiernos habían aceptado las decisiones finales de los paneles e implementado los cambios y enmiendas de política propuestas por ellos, aunque no siempre con entusiasmo y profesionalismo. En ocasiones fue necesaria una presión adicional para resolver los asuntos, en otras la resolución de la dimensión de un asunto llevó al surgimiento de un conflicto en otro asunto relacionado. Sin embargo, en términos generales, los tres países han señalado su disposición para hacer una utilización plena del sistema y admitir los resultados.

En cuanto al desempeño de los paneles en el Capítulo 19, los expertos que han revisado cuidadosamente las decisiones de los mismos han estado de acuerdo en que los paneles han desempeñado sus tareas con conocimiento y profesionalismo y sus decisiones han sido fundamentadas y consistentes, bien razonadas, expuestas con claridad y transparencia e imparciales, mostrando los laudos de los paneles una redacción más meticulosa y elaborada que la que se descubre en las decisiones de los tribunales nacionales a los cuales sustituyen.¹⁷

Otro aspecto digno de destacar es que, si bien algunos casos del ALCEU llevaron a algunos críticos a acusar de falta de parcialidad a algunos panelistas, con lo que se puso en tela de juicio y se intentó desacreditar el proceso del Capítulo 19,¹⁸ a la fecha esta acusación no se ha enderezado respecto a la experiencia del TLCAN, y esto ha sido así por buenas razones. Hasta la fecha no se ha emitido una decisión dividida por la nacionalidad de los panelistas más de 80% de los casos se han decidido por unanimidad y el restante 20% ha in-

¹⁷ Véanse Pari, J. Eric, 1999, y Gantz, David, 1998.

¹⁸ Cabe aclarar que la acusación de falta de parcialidad fue considerada injustificada por la mayoría de los observadores más connotados.

volucrado mayorías compuestas por panelistas de ambas nacionalidades.

Desde cualquier perspectiva, el proceso ha demostrado un alto nivel de profesionalismo e imparcialidad y, pese a que se han presentado algunos casos de gran importancia económica y de alto relieve político, también ha demostrado ser capaz de resolverlos con base en principios de legalidad y no por presiones o motivaciones políticas.

En suma, el Capítulo 19 ha demostrado su utilidad para reducir las tensiones transfronterizas en el área controvertida de las disputas sobre prácticas desleales comerciales. Ha forzado a las autoridades de los tres países a operar dentro del ámbito de la ley, y a las industrias inclinadas al proteccionismo les ha reducido su capacidad para presionar a las autoridades administrativas a favorecer sus intereses.

Sin embargo, pese a estas virtudes, no puede dejar de reconocerse que el mecanismo del Capítulo 19 ha enfrentado un problema fundamental que a últimas fechas ha llegado a adquirir el potencial de constituirse en una crisis grave, especialmente en las relaciones entre México y Estados Unidos. Este problema tiene que ver con la creciente dificultad que han tenido ambos países para llevar a cabo el procedimiento de revisión de los paneles en el periodo de 315 días contemplado en el Capítulo 19.

Como nos indican los cuadros 1 y 2, se ha ido perdiendo la capacidad de cumplir con el plazo de los 315 días y, de hecho, a fechas recientes se ha llegado a un *impasse* a tal grado que a finales de 2002 se encontraban 18 paneles solicitados, de los cuales sólo cuatro habían iniciado actividades e incluso éstos, en poco tiempo, también se encontraban suspendidos junto con los otros catorce.

La información contenida en el cuadro 1 nos indica la fecha de iniciación de los casos, la cual se define como la fecha de solicitud de constitución de un panel por la parte autorizada para hacerlo. El cuadro también presenta la fecha

en que se terminan los casos (si lo hubieran sido) así como las etapas importantes de su progreso.

Cuadro 1
Casos terminados del Capítulo 19 del TLCAN
Casos revisados ante autoridades estadounidenses

<i>Núm. de caso**</i>	<i>Fecha de inicio (FI)</i>	<i>Fecha de selección de Panel (SP)</i>	<i>Fecha de audiencia</i>	<i>Fecha de desición publicada (DP)</i>	<i>Fecha de terminación (FT)</i>	<i>FI a SP*</i>	<i>FI a DP*</i>	<i>FI a FT*</i>
98-03	7/15/98	1/12/99	4/16/99	7/16/99	11/16/99	6	12	16
98-01	4/10/98	1/12/99	6/12/00	3/20/01	9/4/01	9	23.5	29
97-07	9/2/97	3/17/98	1/15/99	4/30/99	7/20/99	6.5	16.5	20
97-03	5/12/97	9/16/97	3/27/98	6/4/98	1/20/99	4	12.5	20
97-02	5/8/97	3/17/98	8/6/98	12/3/98	12/18/98	10	18.5	19
95-05	10/26/95	1/18/96	8/15/96	12/16/96	4/14/97	3	11	16
95-04	7/26/95	12/12/95	4/15/96	7/31/96	1/21/97	4.5	12.5	18
95-03	6/26/95	9/25/95	2/26/96	5/6/96	6/18/96	3	10	11.5
95-02	6/16/95	10/18/95	5/2/96	9/13/96	10/28/96	4	15	16.5
95-01	2/8/95	5/19/95	1/31/96	4/30/96	9/3/96	3.5	15	19
94-02	9/26/94	12/12/94	3/3/95	7/19/95	12/1/95	2.5	7	11.5
94-01	3/30/94	6/29/94	2/27/95	5/30/95	11/13/95	3	14	19.5

* Las últimas tres columnas se miden por número de meses.

** El formato de número de un caso normal es USA-XX-1904-XX, de manera que el primer caso sería USA-98-1904-03.

Fuente: Secretariado del TLCAN, Sección de Estados Unidos.

Como puede notarse, ha costado cada vez más tiempo completar los casos dentro del tiempo establecido de 315 días. ¿Cuáles son las razones de esta pérdida de eficacia?

En nuestra opinión, la pérdida se explica en función del sistema establecido de selección de panelistas y del estricto código de conducta al que se sujeta su actuación durante su nombramiento. El TLCAN establece que las personas que participen en los paneles del Capítulo 19 “serán en su mayo-

Cuadro 2
Casos vigentes del Capítulo 19 del TLCAN
Casos revisados ante autoridades estadounidenses

<i>Número de caso**</i>	<i>Fecha de inicio (FI)</i>	<i>Fecha de selección de Panel (SP)</i>	<i>Fecha de audiencia</i>	<i>FI a SP*</i>
01-06	8/9/01	-	-	-
01-05	4/20/01	-	-	-
01-04	4/6/01	-	-	-
01-03	4/6/01	-	-	-
01-02	3/9/01	-	-	-
00-11	1/2/00	-	-	-
00-10	11/21/00	-	-	-
00-9	8/25/00	4/2/01	-	6
00-7	8/4/00	4/2/01	12/3/01	7
00-6	8/4/01	4/2/01	12/3/01	7
00-5	7/7/00	-	-	-
00-4	6/8/00	-	-	-
00-03	4/10/00	-	-	-
99-05	5/18/99	-	-	-
99-03	4/12/99	-	-	-
98-05	1/27/98	9/27/00	-	8
98-04	8/17/98	-	-	-
98-02	4/14/98	-	-	-

* Última columna se mide por número de meses.

** El formato de número de un caso normal es USA-XX-1904-XX, de manera que el primer caso sería USA-01-1904-06.

Fuente: Secretariado del TLCAN, sección de Estados Unidos.

ría juristas de buena reputación”,¹⁹ lo cual, en la práctica, ha significado abogados postulantes en el área del derecho internacional comercial. En virtud de esta dependencia de abogados postulantes que practican en la misma área del derecho en la que también deben ejercer funciones equi-

¹⁹ Artículo 1901.2 (2) del TLCAN.

valentes a la de jueces, a los panelistas se les exige cumplir con un estricto código de conducta para evitar potenciales conflictos de interés. Este código, por ejemplo, requiere que los panelistas informen de cualquier relación presente o pasada, sea financiera, de negocios, profesional, familiar o social, con cualquier parte interesada en el proceso de revisión, sus representantes legales o cualquier relación similar que involucre al empleador, socio, asociado de negocios o familiar de cualquier candidato a panelista”.²⁰ Esta disposición es excepcionalmente amplia y la verificación de su cumplimiento ha requerido de un escrutinio lento en cada proceso de revisión; en parte como resultado del mismo, la selección de panelistas que debería completarse en un periodo máximo de 55 días, ha tomado en la realidad el doble o triple de tiempo, como puede notarse en el cuadro 1.²¹ Pero además, una vez seleccionado el panel se han identificado conflictos de interés, lo cual ha provocado la remoción o recusación de varios panelistas y el consecuente retraso, agudizado por la regla que establece que los procedimientos del panel deben suspenderse enteramente mientras se lleva cabo el proceso de selección del panelista sustituto.²²

Vistos en su conjunto los problemas con los conflictos de interés, se destacan las dificultades inherentes de un sistema que depende de abogados postulantes que realizan sus actividades profesionales en la misma área del derecho en donde se les pide que ejerzan funciones cuasi-judiciales. Por un lado, la ventaja del sistema del Capítulo 19 es que utiliza expertos en la misma área donde deben revisar casos, lo cual según algunos expertos explica la calidad de la mayoría de las decisiones emitidas por los paneles hasta la fecha. Sin embargo, la desventaja del sistema es que las estrictas

²⁰ Código de conducta del Artículo 1909 del TLCAN, párrafo II(A) (3).

²¹ Artículo 1901.2 (3) del TLCAN.

²² Artículo 1901.2 (9) del TLCAN.

reglas de conducta necesariamente disminuyen el conjunto disponible de panelistas calificados y experimentados para el cargo.

Si a lo anterior le añadimos que la labor de un panelista puede llegar a ser larga y ardua y que la remuneración que recibe está sustancialmente por debajo de los honorarios que recibe un abogado postulante en el área del comercio internacional, puede entenderse la creciente dificultad que han tenido los gobiernos para encontrar panelistas calificados y dispuestos a aceptar el cargo.

En efecto, lo que ha prevalecido hasta la fecha es que típicamente un abogado postulante ha aceptado el cargo por la experiencia profesional que le provee, pero a menos que sus circunstancias personales le permitan repetir en el cargo, normalmente no ha estado dispuesto a aceptar un segundo o tercer panel y, en virtud de las reglas sobre conflicto de interés, tampoco lo han hecho sus asociados en despachos, con lo cual el conjunto de panelistas experimentados o disponibles se ha reducido significativamente, lo que desde 1997 ha contribuido a la suspensión o falta de constitución de paneles por parte de los tres países, especialmente México y Estados Unidos.

Una vez iniciados los paneles, generalmente se ha reconocido que han funcionado en forma eficiente, aunque aquí también conviene mencionar una importante excepción: los paneles que han involucrado a México, en donde la diferencia de idioma ha impedido el trabajo eficiente y expedito de los paneles binacionales.

Durante las negociaciones del TLCAN, las diferencias de idioma fueron identificadas como un obstáculo en potencia para el funcionamiento eficiente del sistema de los paneles, el cual podía haber sido mitigado proporcionando a los secretariados apoyo para la traducción de los documentos claves del expediente y demás promociones de las partes. Estos servicios, sin embargo, no se proporcionan regularmente en los secretariados como un asunto de pro-

cedimiento.²³ Debido a lo anterior, los paneles del Capítulo 19 han dependido de la participación de panelistas bilingües, pero esta necesidad reduce todavía más el conjunto de panelistas calificados y disponibles, especialmente en el caso de Canadá y Estados Unidos.

¿Qué recomendaciones pueden hacerse para superar estas dificultades?

En el caso de las barreras que está ocasionado el idioma, es claro lo que se puede recomendar, a saber, un trato para los paneles del Capítulo 19 similar al que se ofrece a los paneles del Capítulo 20, en donde el TLCAN asegura los “servicios de traducción e interpretación que se requieran”. Pero, ¿qué otras reformas se pueden proponer para asegurar un conjunto permanente y calificado de panelistas que resuelva el *impasse* en que se encuentran los tres países, y en especial México y Estados Unidos?

En nuestra opinión, los tres países deberían considerar seriamente la creación de una lista permanente de panelistas a la cual recurrir regularmente a través de un proceso automático.

EL CAPÍTULO 11

Diseño institucional del mecanismo

El Capítulo 11 del TLCAN establece un sistema mediante el cual inversionistas individuales o en representación de una empresa pueden reclamar ante un panel de arbitraje violaciones a las disposiciones del capítulo por parte de un gobierno, empresas o monopolios estatales.

Antes de recurrir a un panel, las partes primero deben intentar resolver la disputa a través de la consulta o la nego-

²³ La única excepción donde sí se proveen los servicios de traducción son las actividades relacionadas con las audiencias públicas.

ciación (Art. 1118). El inversionista que tenga una queja o pretensión debe notificar a la parte contraria al menos 90 días antes de que la queja se someta a arbitraje (Art. 1119). La notificación debe identificar al quejoso, la naturaleza de la queja, la base en la que se fundamenta el remedio que se solicita. Una vez que un inversionista ha iniciado el procedimiento de arbitraje, no puede presentar la misma queja ante otro tribunal en cualquiera de los países miembros del TLCAN o ante cualquier otro mecanismo de resolución de disputas. La expresión del sometimiento al arbitraje y la renuncia a otros foros de resolución de disputas debe hacerse por escrito. Se establece un plazo de tres años como límite para presentar quejas con base en el capítulo, el cual se mide a partir de la fecha en la cual el inversionista obtuvo o debió de obtener conocimiento de la violación y de los daños y perjuicios en que incurrió.

Los tribunales de arbitraje se componen de tres árbitros, uno nombrado por cada parte en conflicto y el tercero, que asume la presidencia, es seleccionado por acuerdo de las partes involucradas. Si uno de los litigantes se rehusa a nombrar algún árbitro, al Secretario General del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversión (ICSID, por sus siglas en inglés) se le autoriza nombrar a los árbitros faltantes.

Desempeño del mecanismo

El mecanismo de arbitraje en materia de inversión del TLCAN no es un instrumento que sirva para proteger la totalidad del régimen de inversión del tratado. Su propósito es más modesto, aunque no menos importante: resolver las disputas que surgen cuando un inversionista considera que el gobierno no otorgó a su inversión el trato que correspondía de acuerdo con las obligaciones estipuladas en la sección A del Capítulo 11 del TLCAN y que, como consecuencia

de ello, sufrió pérdidas o daños. ¿Ha sido efectivo el mecanismo para resolver este tipo de disputas? Y, más aún, ¿ha sido efectivo para resolver los conflictos originados por dichas disputas?

En términos generales, las evidencias que se desprenden de nuestro análisis señalan que es un mecanismo eficiente y, por tanto, efectivo para resolver las disputas en materia de inversión. La experiencia hasta ahora muestra que los arbitrajes se han iniciado, se han constituido los tribunales y se han comenzado los procedimientos, sin que las partes en disputa hayan pretendido retrasar las cosas o se hayan rehusado al arbitraje. Las partes han contado con amplias oportunidades para someter sus objeciones, impugnaciones, propuestas y quejas. A la fecha, lo usual ha sido que los tribunales concedan cuatro rondas de alegatos por escrito, sobre temas sustantivos, además de permitir todas las impugnaciones jurisdiccionales y otros tipos de reclamaciones y propuestas. A diferencia de los otros mecanismos para la resolución de disputas que incluye el TLCAN, el arbitraje en materia de inversión del Capítulo 11 utiliza normas de procedimiento que existen y se aplican fuera del tratado, y que comprenden órganos administrativos independientes —el caso del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversión (ICSID, por su nombre en inglés) y las Reglas de Facilidades Adicionales del ICSID—, o establecen formas para resolver los *impasses* durante la administración de un arbitraje que no depende únicamente de la buena voluntad de las partes en disputa. Esto contribuye a la conducción ágil y eficiente de los procedimientos.

De los cinco paneles de arbitraje relativos a inversión del TLCAN, el más prolongado fue el del caso Metalclad, que se tomó 3.6 años desde la presentación de la demanda hasta el fallo final, y el más breve fue el de Waste Management que tomó 1.6 años. Vemos, entonces, que la duración promedio de los paneles de arbitraje relativos a inversión del

TLCAN es de 2.4 años,²⁴ duración que constituye un periodo razonablemente eficiente, considerando la complejidad y el volumen de los casos.

Hasta ahora no se ha informado que alguna de las partes se haya negado o demorado en efectuar el pago de la indemnización ordenado por un fallo. De hecho, tenemos el caso del gobierno de México, el cual pagó ya la indemnización a Metalclad. De esto se desprenden varias consecuencias. El tribunal arbitral en materia de inversión del TLCAN no está diseñado para modificar directamente la política o medida que suscita el conflicto. Facilita el carácter ejecutorio y el cumplimiento de una resolución, dado que para un Estado suele ser más fácil pagar la indemnización que modificar o enmendar una ley o política. Es, o debería ser, una vía de recurso extraordinaria, y no un procedimiento al que deba acudir en caso de problemas o medidas menores, las que sería más efectivo impugnar por vías nacionales a fin de garantizar la continuidad de la inversión.²⁵ De hecho, este mecanismo deriva del derecho consuetudinario sobre demandas, de acuerdo con la ley internacional, y en él se requiere que se agoten las vías locales antes de presentar una demanda ante un tribunal internacional. Aunque, según los términos del TLCAN, el inversionista, como regla general, no tiene que agotar las vías locales como condición procesal para poder presentar una demanda, algunas de las disposiciones sustantivas presentan ciertos vacíos que ningún tribunal ha resuelto hasta la fecha.²⁶

²⁴ Véase el diagrama en el Anexo I.

²⁵ También es extraordinario en el sentido de que no es una vía de recurso nacional, sino un procedimiento de legislación internacional. El punto en cuestión no es si la medida fue legal o legítima de acuerdo con las leyes del país de origen de la parte, sino determinar si fue contraria a las obligaciones contraídas según los términos del TLCAN.

²⁶ Por ejemplo, una de las cuestiones planteadas ante el tribunal del caso Loewen consiste en determinar si para poder alegar que se violó el Artículo 1105 por denegación de justicia es preciso que el demandante o su inversión hayan agotado todas las vías de recurso locales.

Más importante aún, para propósitos de efectividad, se establece que la resolución de disputas por el tribunal arbitral relativo a inversiones del TLCAN es *res judicata*. Por tanto, el inversionista no puede impugnar las mismas medidas a través de otro procedimiento judicial o cuasi judicial. En este nivel, la estipulación del monto adjudicado para resolver la disputa también resuelve el conflicto, pues, al someter su demanda ante el mecanismo de arbitraje, el inversionista acepta que con el pago de una indemnización adecuada quedaría resuelta su demanda.

Ahora bien, algo que resulta muy interesante y que hemos descubierto a partir de nuestros estudios empíricos es que el mecanismo también tiene un efecto preventivo o disuasorio indirecto, y resuelve los conflictos antes de que éstos lleguen a la etapa final del proceso de tribunales arbitrales. Mencionamos antes que al menos en uno de los casos el conflicto se solucionó antes de que concluyera el proceso del arbitraje relativo a inversiones del TLCAN. En el caso Ethyl, Canadá prefirió pagar para concluir la disputa y revocar la medida, antes que arriesgarse a perder ante el tribunal de arbitraje del TLCAN.

Asimismo, una evidencia del efecto disuasorio del mecanismo es el hecho de que los gobiernos locales y federales de las partes consideran como un factor muy importante para su toma de decisiones el peligro de que, al adoptar medidas que involucran a inversionistas de los países miembros del tratado o a sus inversiones, se viole alguna disposición del TLCAN en materia de inversión y el afectado apele al mecanismo de arbitraje del mismo.

Con base en las evidencias recabadas durante nuestras entrevistas sabemos que, en lo que respecta a sus decisiones relativas a inversionistas extranjeros, el gobierno mexicano, tanto en el ámbito federal como local, efectivamente considera la posibilidad de incurrir en una violación de las disposiciones del tratado en materia de inversión que conduzca al arbitraje. Todas estas evidencias sugieren que el mecanismo

de arbitraje relativo a inversiones del TLCAN ejerce un efecto disuasivo o preventivo indirecto en la resolución de conflictos que han dado o podrían dar lugar a disputas.

Sin embargo, existe otro nivel, más complejo, en el que el mecanismo de arbitraje en materia de inversión del TLCAN debe y está siendo sometido a prueba. Nos referimos a su eficacia sustantiva. ¿El mecanismo de arbitraje en materia de inversión del TLCAN está siendo eficazmente aplicado y, por tanto, está desarrollado el régimen legal de inversiones del tratado? ¿Cómo están resolviendo las disputas los tribunales de arbitraje? ¿Cuál es el alcance de las disposiciones sobre inversión y cuál es el derecho aplicable?

Estas preguntas son importantes, pues las principales preocupaciones y críticas que se expresan actualmente en relación con el mecanismo de arbitraje en materia de inversión del TLCAN se refieren a la sospecha de que las disciplinas sustantivas del Capítulo 11 hayan sido diseñadas para interferir con el ejercicio de la autoridad gubernamental. Los Artículos 1105 y 1110 del tratado aparecen al frente de este debate. ¿Qué podemos responder a esas críticas? ¿Qué nos indica hasta ahora la lista de disputas? Antes de aclarar estas dudas, permítaseme responder a dos de las principales críticas que se hacen al Capítulo 11, a saber, que coarta la capacidad del gobierno para adoptar políticas de protección al medio ambiente, y que las empresas y los tribunales de arbitraje interpretan de manera muy amplia las disposiciones del Capítulo 11 con el fin de otorgar a los inversionistas una norma de trato que los gobiernos nunca pretendieron brindarles.

- “El Capítulo 11 coarta la capacidad del gobierno para adoptar políticas de protección al medio ambiente, lo cual es contrario a las disposiciones ambientales del TLCAN”

Los grupos ambientalistas de los tres países miembros del TLCAN se han referido a varios casos relativos al Capítulo 11 —los casos MMT, Metalclad, Myers, Waste and Management,

Azinian y Sun Belt— para demostrar la forma en que los inversionistas extranjeros pueden infringir las “regulaciones ambientales” mediante el mecanismo de resolución de disputas de dicho capítulo. Asimismo, han expresado su preocupación de que las corporaciones multinacionales (CM) vean al Capítulo 11 como un vehículo para “acabar con una legislación que no pudieron detener por medio de las vías tradicionales”.²⁷ Con todo respeto, disentimos de esa opinión.

Los mecanismos de resolución de controversias en materia de reclamaciones internacionales por trato a extranjeros, y en particular, en materia de inversiones, surgieron de la necesidad de proveer la protección internacional necesaria a los inversionistas mediante el recurso a un debido proceso, a la vez de evitar que el Estado de la nacionalidad del inversionista utilizara su peso político para influir en la pronta resolución de la controversia. Nos parece que es claro que en casos como Metalclad y Azinian, en donde el Estado de la nacionalidad del inversionista intentó ejercer presión política para la resolución de la controversia, el mecanismo del Capítulo 11 constituyó un foro en el cual se sustituyó la influencia y presión política por un debido proceso legal para la resolución de una controversia.

La mayoría de los casos que se han sometido ante los tribunales del Capítulo 11 no han concernido a temas ambientales sino de manera indirecta, tratándose más bien de asuntos relacionados con la discriminación, para cuya solución fueron elaborados los acuerdos sobre comercio e inversión. El caso más cercano a la regulación ambiental es el de *Methanex vs. Estados Unidos*, pero éste aún está por resolverse. En cuanto a

²⁷ Véanse McKenna, 1998, p. B5, y Jack, 1998. De hecho, en noviembre de 1998, el Sierra Club, el Consejo de Canadienses, Greenpeace Canadá y el Congreso del Trabajo Canadiense pidieron a los gobiernos del TLCAN que suspendieran el caso S.D. Myers hasta que “se elabore un proceso adecuado” que permita manejar los casos del Capítulo 11 relacionados con el medio ambiente.

los otros casos que tocan indirectamente el tema del medio ambiente, tales como *S.D. Mayer vs. Canadá*, *Metalclad vs. México* y *Azinian vs. México*, las cuestiones sometidas ante los tribunales se referían a la aplicación discriminatoria de las regulaciones gubernamentales, no a la capacidad o deseabilidad de una acción del gobierno en el ámbito de la regulación ambiental. Si los gobiernos desean regular en materia de protección del medio ambiente, existe una gran variedad de instrumentos políticos que pueden utilizarse para tal propósito. El Capítulo 11 del TLCAN no contraviene u obstaculiza dichas políticas, sólo requiere que éstas no sean aplicadas de manera discriminatoria contra los inversionistas extranjeros.

- “Las empresas y los tribunales arbitrales interpretan de manera muy amplia las disposiciones del Capítulo 11 con el fin de otorgar a los inversionistas una norma de trato que los gobiernos nunca pretendieron brindarles”

Podría argumentarse que la intención del mecanismo de resolución de disputas del Capítulo 11 es proteger a los particulares de los países del TLCAN de una acción arbitraria y discriminatoria por parte de un gobierno miembro. Sin embargo, como lo reconocen Kirton, Rugman y Soloway, y como lo han mostrado los casos del Capítulo 11, “las empresas o individuos originarios de un país miembro del TLCAN que invierten en otro país miembro del TLCAN pueden presentar una demanda contra el gobierno del país huésped *si consideran* que se han violado sus derechos, de acuerdo con las disposiciones específicas del Capítulo 11 del TLCAN”. A diferencia del Capítulo 20, señalan los especialistas, el Capítulo 11 no ofrece una relación clara de causales por las que pueda iniciarse una acción.

La consecuencia de que no exista tal relación puede observarse en el hecho de que más de la mitad de las demandas hechas por los inversionistas, según los términos del Capítulo 11, han apelado al Artículo 1110, relativo a la expropia-

ción, argumentando que el gobierno de un país miembro del TLCAN cometió actos “equivalentes a la expropiación”. Ahora bien, el hecho de que, según algunos autores, el Capítulo 11 no ofrezca una definición explícita de cuáles son los actos “equivalentes a la expropiación” plantea un verdadero dilema, dado que se deja así un margen de acción muy amplio a los inversionistas del TLCAN que quieran impugnar aquellas regulaciones o políticas del gobierno huésped que consideren una violación de sus derechos, según lo establecido en el tratado.²⁸

Más aún, esta falta de precisión también impone a las partes y, más importante, a los árbitros, una dificultad considerable. Dado que las disposiciones sustantivas en materia de inversión que contiene el TLCAN no constituyen definiciones estrictas y formales, sino normas laxas y flexibles que dependen de los casos y circunstancias, para poder evaluar si una medida infringió dichas normas se debe considerar cada caso en particular, tomando en consideración todas las circunstancias.

Estas circunstancias debieran incluir, en primerísimo lugar, dos reconocidos principios: que los inversionistas extranjeros aceptan someterse a las leyes de la jurisdicción en donde llevan a cabo sus negocios, y que todos los inversionistas deben asumir los riesgos razonables que implican sus inversiones. Este último principio incluye, o debería incluir, los riesgos de invertir en una industria sumamente regulada o peligrosa. Todas las circunstancias del caso también abarcan, entre otros, la complejidad de los regímenes normativos, las cuestiones sociales actuales y las tensiones y conflictos naturales entre los distintos niveles de gobierno de los Estados federados. Sólo considerando de manera respetuosa y seria todas estas circunstancias del caso es posible estimar si las acciones de un gobierno no cumplieron con los crite-

²⁸ Appleton, 1994, p. 96; Graham, 1998; Hufbauer, Esty, Orejas, Rubio y Schott, 2000.

rios establecidos por las normas internacionales que estipula el TLCAN.

Bien entendido, el mecanismo de arbitraje en materia de inversión del TLCAN no es un instrumento siquiera para revisar la legalidad o legitimidad de las decisiones locales. Como lo estableció claramente el Tribunal de Azinian, no basta con convencer a un tribunal de que debe desaprobado las acciones de un gobierno o las soluciones elegidas; es preciso que se demuestre que se cometió una violación de la Sección A del TLCAN y del derecho internacional. En esta medida, el Tribunal de Azinian estableció un criterio de revisión estricto y, en nuestra opinión, apegado al derecho internacional y a los propósitos del mecanismo.

El peligro radica, sin embargo, en que los árbitros interpreten el capítulo sobre inversión del TLCAN no como una forma equilibrada de proteger al inversionista extranjero contra los abusos y de legitimar, a la vez, el ejercicio de la autoridad gubernamental en el contexto de sociedades muy complejas, sino como la protección última del inversionista contra la frustración y la interferencia del gobierno. En el párrafo 75 del fallo sobre el caso Metalclad, por ejemplo, el tribunal determinó que el objetivo fundamental del TLCAN era, de acuerdo con el Artículo 102 (1), promover e incrementar las oportunidades de inversión transfronterizas y *garantizar la implementación adecuada de las iniciativas en materia de inversión*. En ninguna parte del artículo mencionado se encuentra esta última frase, pero una vez que el tribunal la incluyó en su razonamiento, no es difícil comprender por qué, en su opinión, la negativa a otorgar un permiso municipal, con base en la legislación aplicable —el derecho mexicano— y en las leyes y normas publicadas y en venta en todas las librerías de derecho de San Luis Potosí, puede considerarse equivalente a un procedimiento y requerimiento tan confusos y turbios que constituyen una infracción al trato justo y equitativo. Una vez que el tribunal añadió esa frase a su razonamiento, no es difícil comprender por qué, en su opinión, la negativa a otorgar

un permiso municipal de construcción, y el hecho de que el gobierno federal no haya querido o podido modificar o ignorar la decisión del municipio, se asemeja a haber aplicado una medida equivalente a una expropiación. Y no es difícil entenderlo porque, de acuerdo con la premisa del tribunal, derivada del Artículo 102 (1), México no dio las garantías necesarias para que la inversión de Metalclad pudiera realizarse con éxito, independientemente de las circunstancias del caso.

Otro ejemplo de una interpretación demasiado amplia del Capítulo 11 se encuentra en el caso Methanex, en el que el gobierno de Estados Unidos alegó que la empresa canadiense, al justificar su decisión de demandar un proceso ante un panel del Capítulo 11, no debía haberlo acusado de supuestas violaciones a los acuerdos de la OMC sobre barreras técnicas al comercio y sobre medidas sanitarias y fitosanitarias. De igual forma, como ya mencionamos, Metalclad obtuvo un fallo favorable del tribunal arbitral con base en la supuesta infracción por parte de México de las disposiciones sobre transparencia que se hallan a todo lo largo del TLCAN, alegato que obligó al gobierno mexicano a solicitar con éxito la nulidad del laudo en ese aspecto.

Por todo lo anterior, los gobiernos se vieron en la necesidad de dar respuesta a estos asuntos en un documento de julio de 2001, titulado “Clarificaciones de la Comisión de Libre Comercio en Relación con el Capítulo 11 del TLCAN”. Este documento examina una de las disposiciones básicas del Capítulo 11, a saber, el Artículo 1105 (1), el cual prescribe el nivel de trato “justo y equitativo” y “las protecciones y seguridad plenas” que deben dispensarse a las inversiones de inversionistas del TLCAN.

De acuerdo con las clarificaciones emitidas por los tres ministros de Comercio, el Artículo 1105 (1) “no exige un nivel de trato adicional o superior al nivel mínimo de trato a extranjeros que estipula el derecho ‘consuetudinario’ internacional”. Este aspecto también se aborda en la declaración que establece: “El hecho de que se determine que hubo una

infracción de otra cláusula del TLCAN o de otro acuerdo internacional no implica que haya habido una infracción al Artículo 1105 (1)". El propósito de los tres ministros de Comercio es que, mediante la adición del término "consuetudinario", que no está incluido en el Artículo 1105 (1), y la declaración antes citada, el nivel de trato se limite a normas de trato claramente especificadas y excluya las obligaciones correspondientes a otros acuerdos.

En suma, el mecanismo de arbitraje en materia de inversión del TLCAN es un instrumento eficaz para resolver las disputas sobre inversiones, porque su diseño institucional impide que haya un desequilibrio de poderes al ofrecer a los inversionistas privados una vía de recurso directa y basada en reglas, y porque el arbitraje entre las partes pública y privada toma elementos de distintas tradiciones legales y brinda referencias y reglas procesales que rebasan el interés último de las partes. Como hemos mostrado, los tribunales arbitrales sobre inversión del TLCAN no son sumarios, sino que su duración es razonable y se conducen de manera ágil, sin que ninguna de las partes en disputa retrase el proceso innecesariamente. La flexibilidad de las reglas respecto a la forma de conducir el arbitraje hace posible responder a las distintas necesidades de idioma y de otros tipos, y permiten que las partes en disputa presenten claramente sus casos y sean escuchadas. Asimismo, las partes pueden hacer que estas reglas contribuyan al mejoramiento del mecanismo.

El mecanismo no está legalmente cerrado a la publicidad, la difusión pública o el escrutinio, aunque sí ofrece los niveles mínimos de confidencialidad que son necesarios para la adecuada conducción de cualquier proceso legal. Las partes en disputa están autorizadas para publicar o comentar información muy rápidamente, o bien para darla a conocer a su público o a sus autoridades. En este sentido, cada parte es responsable de la publicidad que propicia y la opinión pública de cada país es responsable de exigir información a sus

autoridades. No obstante, contrario a lo que muchos detractores insinúan, el diseño institucional del mecanismo de arbitraje en materia de inversión del TLCAN no contiene entre sus rasgos el de la protección del carácter secreto de cierta información.

Por último, aunque ha habido algunos fallos en los que los tribunales arbitrales interpretaron en forma muy amplia las reglas del TLCAN, también ha habido otros casos en los que los tribunales castigaron a los inversionistas quejosos por presentar una demanda, o denegaron la querrela porque el inversionista no cumplió con los requisitos del acuerdo para arbitrar. Según el derecho internacional, dichos fallos son únicamente persuasivos y sólo tendrán potestad en la medida en que puedan convencer a otros tribunales de que están sustentados de manera firme y correcta en la ley aplicable, en los hechos y en la consideración de todas las circunstancias del caso. Dado que otros fallos habrán de venir, los árbitros deben tomar muy seriamente en cuenta los límites institucionales del mecanismo de arbitraje sobre inversión del TLCAN, así como los del derecho internacional en materia de inversión extranjera.

En otras palabras, el análisis y debate de dichos fallos apenas ha empezado y, con ello, el diálogo, gracias al cual también el derecho vive, evoluciona y se desarrolla. No obstante, como se señaló al principio de este trabajo, a la fecha sólo tres casos de arbitraje han concluido cabalmente y están cerrados, por lo que aún es muy pronto para evaluar si la tendencia es en el sentido de que las disposiciones sobre inversión estén siendo interpretadas de manera excesivamente abierta, de tal suerte que se interfiere con el ejercicio legítimo de la autoridad gubernamental; que se estén interpretando de manera demasiado rígida, con lo que los inversionistas de los países miembros del TLCAN quedan a merced de gobiernos arbitrarios; o bien, que están siendo aplicadas en forma equilibrada a fin de ofrecer una vía de recurso a los inversionistas frente a un ejercicio gubernamental del poder irrazonable, discrimi-

natorio e injusto, a la vez que se protege a los gobiernos de aquellos demandantes que lo único que buscan es recuperar lo que perdieron como resultado de los riesgos normales en cualquier negocio. Esto incluye las pérdidas resultantes de las decisiones legítimas y de buena fe que han tomado los tres gobiernos de una Norteamérica con sociedades sumamente complejas y con regímenes democráticos.

Pese a lo anterior, la experiencia de funcionamiento del Capítulo 11 nos ofrece la posibilidad de considerar posibles reformas al mismo a fin de mejorar su efectividad. A continuación se ofrecen algunas posibles.

Transparencia

No existe una razón de peso por la cual el mecanismo de resolución de disputas entre inversionistas y Estados no pueda estar abierto al escrutinio público y a la rendición de cuentas, en particular dado que puede darse el caso de que se presenten a litigio ante un tribunal arbitral asuntos de interés público. En su origen, el Capítulo 11 se basó en procedimientos de arbitraje sobre asuntos privados, en los cuales era conveniente observar la confidencialidad a fin de facilitar la conciliación que llevara a la resolución de la disputa. Sin embargo, dada la facultad del Capítulo 11 para abarcar asuntos que son del interés de la población general, aquellas razones deberían ser reconsideradas. Tendrían, entonces, que tomarse medidas para abrir el proceso en mayor grado de lo que propuso la Comisión del TLCAN en julio pasado. Algunos de los asuntos que habrían de tratarse serían cómo y en qué medida deben darse a conocer los documentos a la opinión pública, quién está facultado para asistir a los juicios, quién está facultado para intervenir ante un tribunal arbitral, etc. Una manera en que podrían resolverse algunos de estos asuntos sería que las partes negociaran los procedimientos que habrán de emplearse para los casos relativos al

Capítulo 11, siguiendo el modelo de los procedimientos del ICSID y de UNCITRAL, pero adaptados a los requerimientos específicos del Capítulo 11. El hecho de que se sigan tres procedimientos de arbitraje distintos —el del ICSID, el “Mecanismo Complementario” del ICSID, y el de UNCITRAL— hace aún más confuso para la opinión pública el funcionamiento del Capítulo 11.

Un secretariado independiente

La organización actual del Secretariado, compuesto de tres pequeñas secciones nacionales y con funciones muy limitadas, podría mejorarse si se hiciera de él un organismo más independiente y mejor dotado, con un mandato más amplio y la facultad para brindar asesoría legal independiente, así como para servir a los tribunales arbitrales de los Capítulos 11, 19 y 20. Si los miembros del TLCAN acuerdan tener un proceso más abierto y sustituir los procedimientos del ICSID y de UNCITRAL por un proceso único del tratado, sería aún más necesario reforzar al Secretariado, hacerlo más independiente y proveerlo con los recursos necesarios.

Alcance del mecanismo de resolución de disputas inversionista-Estado del Capítulo 11

En el texto de este Capítulo no está claramente determinado cuál es su alcance, lo que hace que tanto los litigantes como los tribunales arbitrales puedan interpretarlo de manera muy amplia, quizá con más creatividad de la que fue originalmente pensada. Esto no es en sí mismo negativo, pero puede ser contrario a lo que las partes pretendían. De igual forma, algunos conceptos del Capítulo 11 —por ejemplo, en el Artículo 1105, el “nivel mínimo de trato”— son muy vagos, por lo que litigantes y tribunales arbitrales cuentan con

un margen de acción muy amplio para interpretarlos.²⁹ Las decisiones de los casos, conforme vayan conformando precedentes convincentes, tarde o temprano llenarán este vacío, pero tal vez lo haga de una manera que rebase la intención original de las partes. Uno de los peligros del proceso judicial moderno es la tentación que pueden tener los tribunales arbitrales de legislar, en lugar de sentenciar, sobre todo en aquellas áreas en las que la legislación sustantiva es vaga y sujeta a interpretaciones. La mayoría de las críticas al Capítulo 11 provienen, por supuesto, de quienes están más ansiosos de hacer uso de esta tendencia en otros campos, tales como los acuerdos internacionales sobre medio ambiente y derechos humanos. Además, como lo ha señalado Tony Van Duzer, no es inusual que las partes —o los gobiernos— redacten en los acuerdos o leyes principios muy amplios y dejen que sean las sentencias específicas a cada caso las que vayan resolviendo los detalles del alcance que se pretende dar a la ley o acuerdo. Sin embargo, las partes harían bien en aprovechar la experiencia de los ocho años transcurridos como base para establecer de manera más razonada el alcance y propósito del mecanismo de arbitraje inversionista-Estado. La facultad de interpretar las disposiciones del Capítulo 11 se utilizó en el caso del artículo 1105 para clarificar su alcance y dicho ejercicio podría nuevamente utilizarse para clarificar el alcance, del término “medidas equivalentes a una expropiación” del Artículo 1110.

²⁹ El profesor Sir Robert Jennings, antiguo presidente de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, envió una fuerte misiva al tribunal arbitral del caso Methanex, en la que expresaba su decidida objeción a la Decisión de la Comisión del TLCAN que presenta la interpretación que hizo dicho tribunal arbitral del Artículo 1105. En opinión de Sir Jennings, la Decisión, más que interpretar la letra del Artículo 1105, lo que hace es tergiversarla. Su misiva, por decir lo menos, destaca la necesidad de esclarecer algunos de los conceptos básicos del Capítulo 11. Véase la declaración de Sir Jennings en www.cyberus.ca/~tweiler/naftaclaims.html.

Penas contra demandas frívolas

Algunos críticos han expresado su temor de que algunas empresas poderosas puedan valerse de los procedimientos del Capítulo 11 para frenar medidas normativas legítimas. Aunque, como mencionamos antes, existen pocas evidencias que sustenten este temor, podría contemplarse un remedio para ello. En algunos casos se ha visto ya que es posible obligar al pago de cierto monto al gobierno ofendido en caso de una demanda maliciosa o frívola. Los tribunales arbitrales deben ser exhortados a utilizar esta disposición siempre que sea necesario.

Empleo de contribuciones amicus

Los tribunales arbitrales ya han expresado su voluntad de aceptar contribuciones *amicus*, pero la regla tendría que ser similar a la adoptada por el Órgano de Apelación de la OMC: las terceras partes pueden presentar libremente sus contribuciones al tribunal arbitral, pero éste no está de ninguna manera obligado a considerar alguna o la totalidad de ellas. Esto sólo funcionaría si el sistema se abriera más, de tal suerte que las terceras partes pudieran estar mejor informadas de los hechos y asuntos en litigio. Por otra parte, esto añade costos y complicaciones para los litigantes, pues se ven en la necesidad de preparar y responder a las contribuciones *amicus*, aun sin saber si serán consideradas. Es un costo que deben estar dispuestos a pagar.

Los seis puntos mencionados pueden resolverse dentro de la arquitectura actual del Capítulo 11. Sin embargo, en términos más generales, la experiencia parece indicar que ha llegado el momento de empezar a contemplar la forma de lograr un mejor equilibrio entre los derechos y obligaciones privados y públicos a través de instrumentos internacionales.

LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN AMBIENTAL Y LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACAAAN) Y (ACLAN)

El TLCAN se negoció con el propósito de alcanzar un área de libre comercio en el sentido clásico del término. Sin embargo, desde que se iniciaron las negociaciones, diversos sectores sociales se opusieron a que el TLCAN se limitara a liberar el comercio y la inversión y promovieron una agenda más amplia que abarcara en particular los temas del medio ambiente y los estándares laborales. Como resultado de este proceso complejo de presiones sociales, con el TLCAN se negociaron los denominados ACAAN y ACLAN, los cuales constituyen los primeros acuerdos internacionales que vinculan los temas ambientales y laborales con el comercio. Entre los objetivos del acuerdo ambiental está promover la cooperación ambiental entre las partes, fortalecer y mejorar las leyes y reglamentos ambientales, así como su observancia, promover la participación social en la elaboración de la legislación ambiental y promover medidas y políticas ambientales efectivas. Los objetivos del acuerdo laboral, por su parte, son los de mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en la región y promover y defender 11 principios laborales y la aplicación efectiva de la legislación laboral. A fin de alcanzar estos objetivos, los dos acuerdos proveen un marco institucional y entramado normativo similar, pero presentan importantes discrepancias, las cuales surgieron de las diferentes posiciones de actores claves en la negociación de los acuerdos y de las diferentes sensibilidades políticas que los temas ambientales y laborales provocan en los tres países.

El Diseño institucional del ACAAN

El ACAAN establece “un marco normativo para facilitar la cooperación efectiva en torno a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente”. También establece una

Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), la cual promueve actividades de cooperación y sirve de mediador en las disputas ambientales entre las partes.³⁰

A fin de asegurar que se cumplieran tanto los objetivos de cooperación como los de protección ambiental, el acuerdo estableció mecanismos sin precedentes en otros acuerdos internacionales en materia ambiental. Este novedoso sistema incluye los informes elaborados por el Secretariado de la Comisión, bajo el Artículo 13, que no plantean alegatos sobre posibles incumplimientos de la legislación ambiental; también incluye las controversias o peticiones presentadas bajo los Artículos 14 y 15 por personas u organizaciones sin vinculación gubernamental, en las que sí se alega la omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental, (4) y, finalmente, las demandas que presenta una de las partes en las que se alega la presencia de un patrón persistente de omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por otra de las partes, con base a los Artículos 22 a 36 del acuerdo. Este último mecanismo establece un largo proceso de revisión de la controversia antes de que un panel arbitral decida en contra de un país y se apliquen a éste sanciones comerciales.

Desempeño del ACAAN

Desde 1995, año en que comenzó a funcionar la Comisión de Cooperación Ambiental, el Secretariado de ésta ha elabo-

³⁰ La supervisión del acuerdo recae en la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), formada por un Consejo Ministerial cuyos miembros son los responsables de la política ambiental de cada país en el nivel ministerial (EPA, Environment Canada y Semarnap), un Comité Consultivo Público Conjunto, formado por cinco miembros de cada país que provengan de la Academia, de la sociedad o de grupos ambientalistas, y un Secretariado como brazo ejecutivo de la Comisión, que es el encargado de revisar y analizar los casos que se presenten bajo los diferentes mecanismos del acuerdo.

rado tres informes bajo el Artículo 13,³¹ de los cuales dos son resultado del planteamiento de un problema ambiental por parte de organizaciones ambientales, y ha recibido treinta y cinco controversias o peticiones bajo los Artículos 14 y 15, quince alegando violaciones a la legislación ambiental por parte de México, 12 por parte de Canadá y 8 por parte de Estados Unidos. El último procedimiento con base en los artículos 22 al 36 del ACAAN, que conlleva sanciones a uno de los miembros en el caso de que un panel arbitral ambiental decida que ha incurrido en un patrón persistente de omisión en la aplicación de la legislación ambiental, no ha sido utilizado todavía.

Los tres informes con base en el artículo 13 se refieren a los casos de la Presa de Silva y la controversia generada por la muerte de aves acuáticas, el del Alto Río San Pedro y el de las rutas de contaminantes en América del Norte. En el primero, independientemente de la controversia respecto a las causas de la muerte de las aves acuáticas, la intervención de la CCA y la presentación del informe dieron lugar a una serie de medidas técnicas, financieras e incluso legales para la regeneración ambiental de la presa que posiblemente no se hubieran obtenido sin la intervención ante la CCA de los grupos ambientales que pidieron la elaboración del informe, y sin la cooperación que se generó entre los países miembros dentro de la CCA, que resultó en acciones tales como la ayuda financiera a México y la declaración del lugar como “zona protegida”.

En el caso de la cuenca del alto río San Pedro, el informe examinó el nivel acuático en las zonas de descanso de las aves migratorias, determinó que era insostenible y recomendó

³¹ El primero surgió de una petición presentada por grupos ambientales bajo el Artículo 13, el segundo surgió del propio Secretariado y se refiere a las rutas de contaminantes en América del Norte, el tercero surgió de una petición presentada bajo el Artículo 14 por el “Southwest Center for Biological Diversity”, que fue cerrada por el Secretariado y presentada bajo el Artículo 13.

medidas específicas para la conservación del agua y acciones binacionales para coordinar planes de acción. El informe también promueve la participación de la población de la región en las decisiones que se tomen respecto al desarrollo económico y crecimiento demográfico y en las acciones políticas que se tomen para proteger la cuenca; recomienda además dar mayor difusión de la información ambiental y promover de la educación ambiental, especialmente entre la población del lado mexicano de la cuenca.

El tercer informe hace un estudio pormenorizado de las rutas de contaminantes en América del Norte, con lo cual pone la base técnica que puede ser utilizada para la coordinación de políticas anticontaminantes del aire en la región de América del Norte.

El examen de estos casos no pueden sino llevarnos a una evaluación positiva de los informes que elabora el Secretariado bajo el Artículo 13 y del desempeño de la CCA y del Secretariado. El mecanismo ha resultado exitoso y eficiente, promueve la cooperación en materia ambiental entre las partes, la participación del público, la asesoría y ayuda a las autoridades responsables del ambiente y está enfocado únicamente a la protección del ambiente. En los primeros dos casos, el impacto que tuvieron sobre las autoridades ambientales de México y Estados Unidos fue positivo para la protección ambiental. En Estados Unidos, de acuerdo con el informe del grupo asesor, hay una mayor sensibilidad de las autoridades locales y del Ejército de Estados Unidos hacia el problema; en el caso de México, el gobierno declaró zona protegida a la región de la Presa de Silva y promovió el tratamiento de aguas residuales en la ciudad de León, Guanajuato. El saldo en general positivo de estos casos tiene su origen en los objetivos explícitos de este mecanismo, que promueven la protección ambiental a partir de la cooperación técnica, financiera e institucional entre las partes, donde el Secretariado aparece como un promotor de esta cooperación.

En cuanto a las peticiones que se han sometido al Secretariado alegando una omisión a la efectiva aplicación de la legislación ambiental con base en los Artículos 14 y 15 del ACAAN y en las resoluciones del Secretariado que les han recaído, se puede descubrir una interpretación muy consistente por parte del Secretariado de las disposiciones del ACAAN. El Secretariado ha desestimado pretensiones de denunciantes, sobre todo de Estados Unidos, de que dentro de la interpretación en la aplicación de la legislación ambiental se encuentren las acciones legislativas de un gobierno al aprobar o enmendar cualquier ley o reglamento relacionado con el ambiente, pero sí ha considerado que aquella interpretación incluye las acciones de aplicación de la ley por parte de los responsables de aplicarla, es decir, los funcionarios administrativos.

Las peticiones, que a la fecha suman 35, han tenido una distribución desigual por países. A la fecha, México y Canadá han sido objeto de quince y doce peticiones, respectivamente, y Estados Unidos ha sido objeto de ocho. De las treinta y cinco, se han dado por terminadas 23, nueve de México, siete del Canadá y un número igual de Estados Unidos. Siguen abiertas 12, seis de México, 5 del Canadá y una de Estados Unidos.

En el caso de peticiones en las que se alegó omisiones a la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de Estados Unidos, el Secretariado rechazó tres de ellas (SEM-95-001, SEM-95-002 y sem-98-003), por referirse a disposiciones de la legislación ambiental, o a disposiciones legales que inciden en la legislación ambiental, aprobadas por el Congreso de ese país, que no se ajustan a la definición de *aplicación de la legislación ambiental* del artículo 5 del Acuerdo.

En el caso de la SEM-96-004, que se refiere a la ampliación del Fuerte Huachuca y a la manifestación de impacto ambiental que presentó el Ejército de Estados Unidos, sí se pidió una respuesta a la Agencia de Protección Ambiental. Debido a que el problema planteado en la petición ya había sido resuelto en una corte federal en contra de los peticiona-

rios, no se siguió su evaluación dentro del Secretariado; sin embargo, por ser un problema ambiental importante, se convirtió en un informe bajo el Artículo 13.

Otras dos peticiones se enfocan a las características y disposiciones de la legislación ambiental, a su bondad o no en relación con la protección ambiental; una más, enmendada y de la que se pidió una respuesta a la parte, se refiere al cumplimiento de la legislación ambiental en los programas de monitoreo y visitas de inspección de hornos incineradores de desechos médicos.

Las dos últimas peticiones presentaron un panorama mixto; la de Methanex Corporation, la cual se rechazó, fue una demanda en la que se quería reclamar a Estados Unidos la eliminación del MTBE, que produce y exporta a ese país la empresa peticionaria; esta denuncia, sin embargo, también se ha presentado ante un tribunal de arbitraje del capítulo 11 del TLCAN; la denuncia por la "Alliance for the Wild Rockies" y otros grupos tiene el patrón normal de una petición ciudadana como la mayoría de las presentadas a la fecha.

En todas estas peticiones se revela claramente que los grupos ambientales de Estados Unidos consideran que el Acuerdo de Cooperación Ambiental debería ir más allá de lo aprobado a la vez que influir para que los tres países mejoren su legislación ambiental.

Las quince peticiones que se refieren a México presentan un panorama muy diferente, ya que la mayoría sí fueron aceptadas por el Secretariado por presentar problemas relacionados con la aplicación de la legislación ambiental, como se define en el Acuerdo en sus artículos 14 y 45. La excepción fue la petición SEM-98-002, de Héctor Gregorio Ortiz Martínez, rechazada por el Secretariado porque planteaba una controversia comercial en materia forestal basada en la Ley Forestal.

Las peticiones que se refieren a la construcción del muelle de cruceros de Cozumel, la contaminación de agua del Río Magdalena (SEM-96-002), al problema ambiental del La-

go de Chapala (SEM-97-007), la ubicación del confinamiento y tratamiento de residuos peligrosos Cytrar (SEM-98-005), al abandono de la planta de la empresa Metales y Derivados (SEM-98-007), todas ellas fueron aceptadas por el Secretariado y requirieron una respuesta por parte de la autoridad ambiental de México. El haber solicitado estas respuestas no necesariamente indica que se hubiera decidido que hayan existido omisiones en la aplicación de la legislación ambiental, pero sí indica que las peticiones se sometieron conforme a las disposiciones del acuerdo y que el ACAAN ha dado la oportunidad para que grupos ambientales y particulares de México sean escuchados en sus demandas. Por otra parte, los problemas ambientales planteados en estas peticiones son indicadores de los problemas ambientales del país: contaminación del agua e insuficiente tratamiento de las aguas residuales, problemas ambientales serios de la cuenca del Lago de Chapala, actividades económicas, como la acuicultura, problemas relativos a la ubicación y funcionamiento de los depósitos de residuos tóxicos y peligrosos, etcétera.

Las peticiones que se refieren a Canadá dan un panorama mixto de lo que persiguen los peticionarios. Dos de ellas, la SEM-96-002 y la SEM-96-003, fueron rechazadas por el Secretariado por estar pendientes de juicio en juzgados canadienses los mismos problemas o problemas muy similares a los presentados en la petición, lo que está previsto en el Artículo 14. Una de ellas fue rechazada por improcedente al referirse a la supuesta obligatoriedad de Canadá de aprobar legislación ambiental que incluya las disposiciones de la Convención de la Diversidad Biológica discutida y aprobada en la ONU. La petición SEM-97-004 fue rechazada ya que no presentó pruebas o indicios de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, debido a que la ley base del argumento ya no está en vigor. En otras dos el Secretariado decidió elaborar un expediente de hechos, la de la British Columbia Hydro and Power Co., que está por terminarse, y la SEM-97-006, presentada por el grupo "Friends of the Oldman

River”. Canadá ha sido la única parte demandada donde, en dos de las peticiones, se alegan distorsiones en el comercio internacional debidas a omisiones en la aplicación de la legislación ambiental. Por otra parte, la mayoría de los problemas planteados en estas peticiones se relaciona con actividades económicas importantes para este país, como la minería, la cría de ganado porcino en Quebec, la exportación de energía eléctrica a Estados Unidos, la pesca en el Atlántico y la pesca de salmón en el Pacífico.

¿En qué medida han sido estas peticiones efectivas en propiciar una aplicación más efectiva de las legislaciones ambientales?

Es importante destacar que México, Estados Unidos y Canadá, al firmar el NAAEC no asumieron obligaciones específicas en términos de protección ambiental. Cada país es libre de determinar los criterios y niveles de protección ambiental y de modificarlos. En otras palabras, esta obligación fundamental fue establecida en forma imprecisa, de tal manera que no se impusieran requisitos específicos que debieran cumplirse. Ninguno de los tres países mostró interés en firmar un acuerdo que impusiera obligaciones estrictas que debieran cumplirse.

Igualmente, el NAAEC no otorga ningún tipo de delegación de autoridad a la Comisión para que ésta adopte decisiones de política ambiental que sean obligatorias para las partes. Las decisiones de política en el ámbito ambiental continúan siendo tomadas por las autoridades nacionales de cada país.

Es cierto que el Secretariado está autorizado para preparar y publicar “expedientes de hechos”, y éstos, sin duda, sirven para cumplir funciones de transparencia y publicidad. Sin embargo, aunque un país llegue a alterar su conducta debido a una publicidad adversa, de la publicación de un informe de hechos adverso no surge ninguna obligación legal para la parte afectada. El mecanismo de resolución de disputas intergubernamental en el contexto del NAAELC se limita a

reclamaciones en las que una de las partes ha incurrido en un patrón persistente de omisión del cumplimiento de su propia legislación ambiental. Este criterio es difícil y ha sido difícil de cumplir. Sólo en raras ocasiones los gobiernos hacen cumplir persistentemente sus legislaciones, más bien confían o descansan en el cumplimiento voluntario por parte de la población. No debe constituir una sorpresa entonces que hasta la fecha no haya habido iniciativas que aleguen una omisión persistente de la legislación ambiental.

La comunicación acerca de la construcción del muelle de cruceros de Cozumel es tal vez el caso más importante para evaluar la eficacia, tanto de la labor del Secretariado como de los Artículos 14 y 15, para resolver una controversia de este tipo. Este caso fue el primero del cual se elaboró un expediente de hechos. Independientemente de si los alegatos sobre los problemas en la aplicación de la legislación ambiental por el gobierno de México son ciertos, la comunicación dió lugar a un intenso debate acerca de la aplicación de la legislación ambiental en este país, a una politización de la relación entre la Comisión de Cooperación Ambiental y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y sentó un precedente para la evaluación del trabajo de la CCA, del Secretariado y de la colaboración entre ésta y las autoridades ambientales de Canadá, México y Estados Unidos. Esta petición abrió un intenso debate respecto a la construcción de este muelle, a las prioridades que dentro de la actividad turística misma se debían tener en Cozumel y a la conducta de la autoridad ambiental de México, conducta que fue una de las razones de la negociación y la aprobación del acuerdo. El muelle, sin embargo y pese a todo, se construyó y no se detuvo, mostrando los límites de este mecanismo.

Con todo, y aunque los resultados de un buen número de estas controversias no parecen llevar a un cambio en la conducta de las autoridades ambientales de las partes, ni probablemente a una mayor protección ambiental —como lo demuestran el caso del muelle de Cozumel, que fue ter-

minado y está en funcionamiento a pesar del debate que desató, y el de la “British Columbia Hydro and Power Co.”, que también provocó un gran debate en Columbia Británica y reacciones negativas contra el Secretariado y la Comisión de Cooperación Ambiental— el mecanismo del Artículo 14 sí ha obligado a los gobiernos de las partes a dar una explicación de su conducta en los casos que el Secretariado lo ha pedido. También es innegable que ha propiciado una mayor participación social y, de manera indirecta, ha ayudado a que la autoridad ambiental aplique de manera efectiva su legislación ambiental.

El impacto que este mecanismo tiene en la política ambiental de cada país se relaciona también con los recursos que las leyes y autoridades pongan a disposición del público para presentar demandas a las autoridades por incumplimiento de las leyes ambientales. El Artículo 14 impide al Secretariado analizar una petición si el asunto que argumenta está pendiente de resolución por un “procedimiento judicial o administrativo”. Es significativo que el caso planteado por la expansión del Fuerte Huachuca y las dos primeras peticiones de Canadá, rechazadas por el Secretariado, hayan tenido una solución diferente a aquéllas donde no hay un procedimiento de este tipo (judicial o administrativo) pendiente de resolución. En el caso de México, el éxito que han tenido los peticionarios al lograr que el Secretariado acepte esas peticiones puede deberse a que este tipo de procedimientos son menos accesibles y tienen menos impacto en la conducta de las autoridades ambientales que en el caso de Canadá y Estados Unidos. Esto daría a estos dos países una ventaja comparativa en la solución de este tipo de controversias, ya que puede ser menor la proporción de casos que se presente a la CCA al existir procedimientos eficientes de este tipo al interior de estos países. Esta ventaja no se relaciona ni con el poder de un país, ni con sus recursos económicos y técnicos, que se reflejan en su influencia dentro de la CCA, pero sí puede influir para que México modifique es-

tos recursos en el largo plazo y los *adecue* a los requisitos del acuerdo, esto es, que imite los recursos y prácticas que se encuentran en Canadá y Estados Unidos. Por otra parte, el modificar o fortalecer estos recursos puede fortalecer la participación pública en la política ambiental mexicana.

Por último, existen acciones de las autoridades que parecen indicar una disposición a reconocer las omisiones y a otorgar la protección ambiental en los casos planteados en ciertas peticiones, una vez que éstas se aceptaron y se solicitó una respuesta de la parte. Ejemplo de ello son la declaratoria de zona natural de la costa de Cozumel en 1996, las disposiciones que sobre contaminación agrícola aprobó el gobierno de Quebec durante el tiempo en que se presentó este caso, y el cambio de la actuación del Ejército de Estados Unidos en el Fuerte Huachuca.

En resumen, nuestra evaluación de los mecanismos del ACAAN y de la actuación de la CCA dan un panorama mixto, pero no predominantemente negativo. Parece evidente que el mecanismo contencioso del Artículo 14 ha representado al menos una incomodidad para las autoridades ambientales de las partes; sin embargo, a su favor puede decirse que ha promovido la participación pública, ha fortalecido la actuación de los grupos ambientales, particularmente en México; ha respetado los límites establecidos en el ACAAN al no aceptar peticiones que argumenten contra la aprobación legislativa de leyes y reglamentos, y no se ha utilizado como un hostigamiento a las actividades económicas de alguna de las partes. Más positiva es la evaluación de los informes elaborados bajo el Artículo 13: estos informes han fortalecido la cooperación ambiental entre las partes, la asistencia técnica y financiera a México, como en el caso de la Presa de Silva, y el trabajo binacional y trinacional en materia ambiental.

Finalmente, hay que señalar que los problemas planteados para elaborar informes bajo el Artículo 13, o los casos presentados bajo el Artículo 14, son sólo una parte del trabajo de la Comisión de Cooperación Ambiental. La CCA se ha

abocado también a establecer con éxito un cúmulo importante de programas de cooperación e investigación relativos al medio ambiente en la región de América del Norte en áreas prioritarias como a) salud y contaminantes, en donde se han desarrollado proyectos para identificar contaminantes peligrosos y establecer programas de acción para reducir los riesgos asociados a las sustancias tóxicas³² y programas de entrenamiento para monitorear y mejorar la calidad del aire; b) medio ambiente, comercio y economía, en donde se identifican los vínculos entre las variables ambientales y los indicadores económicos y se reporta sobre los efectos ambientales del TLCAN,³³ y c) conservación del medio ambiente, cuyo propósito es promover la protección y la conservación de la biodiversidad en la región de América del Norte.³⁴

El diseño institucional del ACLAN

El objetivo central del ACLAN es promover que las autoridades de cada país apliquen de manera efectiva su propia legislación laboral nacional y procuren la transparencia en la administración de dicha legislación.

La parte primera del ACLAN establece una lista ambiciosa de objetivos, como los de mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en los territorios de los socios, estimular la cooperación y alentar la publicación y el intercambio de

³² Como resultado de estos programas se establecieron acuerdos para eliminar de la circulación cuatro contaminantes: el clordano, el DDT, el PCB y el mercurio.

³³ La fase una de este programa identificó cuatro principales vinculaciones entre el TLCAN y cambios ambientales en México, Estados Unidos y Canadá; la fase II desarrolló un enfoque analítico general para evaluar los impactos ambientales del TLCAN a través del estudio de sectores específicos, tales como automotores, energía, petroquímica y forestal.

³⁴ Este programa ha desarrollado mapas de eco regiones para evaluar sus recursos acuíferos y nivel de conservación; también ha identificado lugares de reposo y de establecimiento de nidos de las aves migratorias.

información laboral, así como realizar actividades de cooperación relativas al trabajo.³⁵

La parte segunda del ACLAN le otorga a cada país derecho de adoptar o modificar sus propias normas, derecho que se matiza por el compromiso de buscar un mejoramiento de los estándares laborales. El ACLAN crea ciertas obligaciones para que las partes garanticen que aplican de manera efectiva su propia legislación laboral, como las de nombrar inspectores, vigilar el cumplimiento y promover la conciliación, garantizar el acceso de los particulares a los procedimientos ante los tribunales del trabajo y que dichos procedimientos sean justos, equitativos y transparentes; hacer públicas a la brevedad las leyes y normas en materia laboral, y promover el conocimiento público de la legislación laboral, de cada parte. Todo ello con pleno respeto a la legislación nacional de cada socio.³⁶

La parte tercera dispone la creación de una Comisión para la Cooperación Laboral, la cual tiene como órgano rector al Consejo Ministerial (integrado por los secretarios del Trabajo de México y Estados Unidos y el ministro del Trabajo de Canadá) y al Secretariado como órgano de apoyo, subordinado al Consejo. La Comisión cuenta con la colaboración de las OAN, establecidas al interior de las dependencias federales del trabajo de cada gobierno.³⁷ La parte cuarta establece los

³⁵ Artículo 1 (a), (c), (d) y (e) del ACLAN.

³⁶ Segunda Parte, Obligaciones, artículos 2-7 del ACLAN.

³⁷ El Consejo se reúne de manera anual y aprueba el programa trilateral de actividades de cooperación, así como el plan de trabajo y el presupuesto del Secretariado. El Consejo tiene como obligaciones dictar y facilitar la puesta en práctica del acuerdo, y vale la pena señalar que toma prácticamente todas las decisiones por consenso. El Secretariado, establecido inicialmente en Dallas, Texas, y actualmente sito en Washington, D.C. está financiado en partes iguales por México, Estados Unidos y Canadá. Está presidido por un director ejecutivo, nombrado trianualmente, y funcionarios nacionales de los tres países socios. El primer director ejecutivo fue el canadiense John McKennirey (quien cumplió su trienio y el Consejo lo ratificó por un periodo adicional). Actualmente, el mexicano Alfonso Oñate preside el Secretariado.

mecanismos de cooperación y evaluación. Finalmente, la quinta establece un mecanismo de resolución de disputas relativas a denuncias en las que se alegue que alguna de las partes ha incurrido en un patrón persistente de violación de un número limitado y seleccionado de principios laborales.

A fin de alcanzar sus objetivos, el ACLAN establece un mecanismo de resolución de disputas de gobierno a gobierno en casos en los que se alegue violaciones a las disposiciones del acuerdo. Antes de alcanzar la etapa de revisión por parte de un panel arbitral, cualquier disputa debe pasar por una etapa de consultas y de procedimientos de evaluación. Una parte puede solicitar consultas ministeriales a cualquier otra respecto a cualquier asunto relacionado con el ámbito de validez del ACLAN. Niveles más altos de revisión se aplican solamente a reclamaciones en las que se alega incumplimiento de 11 principios laborales establecidos en el ACLAN (de acuerdo a una clasificación en tres grupos discutidos a continuación) y siempre y cuando el asunto se relacione con el comercio y se encuentre cubierto por leyes laborales mutuamente reconocidas.

Cualquier OAN puede iniciar consultas con la OAN de otro país respecto al derecho laboral, a la implementación del derecho laboral o a las condiciones del mercado laboral. Además, el ACLAN autoriza que ciudadanos u organizaciones no gubernamentales puedan presentar denuncias ante su propia OAN respecto a la implementación de la legislación laboral de los otros países miembros. Si la OAN ante la cual se presentó la denuncia decide que existen elementos que ameritan una acción ulterior, puede solicitar consultas ante la OAN extranjera. Una vez que las OAN han llevado a cabo consultas, pueden llegar a recomendarse consultas ministeriales.

Si un asunto se mantiene sin resolver tras las consultas ministeriales, cualquiera de las partes puede solicitar la creación de un Comité Evaluador de Expertos, (CEE) para que analice el asunto y emita un reporte. Para cuestiones no resueltas por un CEE, las partes en disputa pueden celebrar consultas y eventualmente conformar un panel arbitral. En

última instancia el arbitraje puede conducir a sanciones monetarias.

El ACLAN establece once principios laborales, a los que divide en tres grupos. La posibilidad de denunciar violaciones a estos principios y obtener un remedio en caso de incumplimiento de los mismos depende del grupo al que pertenezcan.

Cuadro 3 Principios laborales del ACLAN

1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse	Garantizar que los trabajadores puedan instituir organizaciones y unirse a ellas libremente.
2. Derecho a la negociación colectiva	Proteger el derecho para negociar colectivamente condiciones de empleo
3. Derecho de huelga	Proteger el derecho para la defensa de los intereses de los trabajadores.
4. Prohibición del trabajo forzado	Excepto en casos aceptados por las partes.
5. Restricciones sobre el trabajo de menores	Cada parte fija la edad mínima para trabajar.
6. Condiciones mínimas de trabajo	Incluye salario mínimo y pago de tiempo extra. Cada parte establece su nivel de salario mínimo.
7. Eliminación de la discriminación en el empleo	Por causa de raza, sexo, religión, edad u otros conceptos. No incluye requisitos o acreditaciones para el empleo ni prácticas de buena fe.
8. Salario igual para hombres y mujeres	Pago igual por trabajo igual.
9. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales	Prescribir y aplicar normas que reduzcan las causas de lesiones y enfermedades ocupacionales. Establecer un sistema que provea beneficios y compensaciones en estos casos.
10. Indemnización en caso de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales	
11. Protección de los trabajadores migratorios	Proporcionar a los trabajadores migratorios la misma protección legal que sus nacionales respecto a condiciones de trabajo (es decir, trato nacional en condiciones de trabajo, sin importar la condición migratoria).

Los principios 1, 2 y 3 comprenden el primer grupo y las denuncias en que se reclama su violación por parte de cualquiera de los países son revisadas por las OAN y están sujetas a revisión del Consejo Ministerial. Las reclamaciones de violaciones a estos principios, sin embargo, no pueden ser revisadas por un Comité de Expertos y no se establece ninguna sanción en caso de incumplimiento de estos principios por alguna de las partes.

El segundo grupo comprende principios sujetos a revisión por las OAN, por consultas ministeriales y por parte de un Comité de Expertos, pero no pueden ser sujetos a revisión por un panel arbitral ni a la imposición de sanciones. Este grupo comprende los principios 4, 7, 8 10 y 11.

Los principios incluidos en el tercer grupo pueden ser sujetos a revisión por las OAN, por Consultas Ministeriales y por parte de un Comité de Expertos un panel de arbitraje, y en última instancia su violación se sujeta a sanciones monetarias. Este grupo se limita a los principios 5, 6 y 9.

En otras palabras, el ACLAN concibe la solución de controversias como un último recurso de acción entre las partes, y ofrece plena oportunidad para resolver los asuntos de manera cooperativa y no mediante la confrontación. Por tanto, acota los temas que pueden ser motivo de solución de controversias exclusivamente a tres: seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores y salarios mínimos, y cuando un asunto sobre cualquiera de estos temas se haya evaluado previamente en un comité de expertos y no haya sido resuelto a satisfacción de las partes.³⁸

Desempeño del ACLAN

Entre 1994 y 2001 se presentaron 23 comunicaciones públicas ante alguna de las tres OAN. En Estados Unidos se recibie-

³⁸ Artículo 27 del ACLAN.

ron 15; en México cinco y en Canadá tres. Del total de comunicaciones públicas, 14 se refieren a una presunta falta de aplicación de la legislación laboral por parte de las autoridades de México, siete por parte de las autoridades estadounidenses y dos por parte de las canadienses (véase cuadro 4).

Cuadro 4
Distribución de las comunicaciones públicas 1994-2000

<i>Año de presentación</i>	<i>OAN que revisa</i>		
	Canadá	Estados Unidos	México
1994	-	4	-
1995	-	-	1
1996	-	2	-
1997	-	3	-
1998	2	4	4
1999	1	1	-
2000-2001	-	1	-
Total	3	15	5

La mayoría de las comunicaciones públicas se refieren al inadecuado cumplimiento de los once principios laborales acordados en el ACLAN. 18 comunicaciones-denuncia se han referido a violaciones al principio de libertad de asociación y protección del derecho a organizarse (doce presentadas en Estados Unidos, cuatro en México y dos en el Canadá). La mayoría de estos casos alegaron violaciones de otros principios laborales también, principalmente de los principios de condiciones mínimas de trabajo, prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, e indemnización en casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales. Las restantes alegaron violaciones a principios como los de restricciones sobre el trabajo de menores, eliminación de la discriminación en el empleo, el derecho de huelga y la protección de los trabajadores migratorios.

De las 23 comunicaciones presentadas ante las OAN, cinco no se sometieron a revisión, dos fueron retiradas y una fue resuelta antes de culminar el proceso de revisión. Las restantes 13 dieron como resultado 12 reportes, once de los cuales recomendaron consultas ministeriales. El resultado de estas consultas fueron seis acuerdos ministeriales entre México y Estados Unidos, un acuerdo ministerial entre México y Canadá y una serie de seminarios y reportes escritos.

Hasta la fecha ninguna comunicación pública ha progresado más allá de la consulta ministerial. Las comunicaciones sobre violaciones a la libertad de asociación y el derecho de huelga sólo ameritan revisión y consultas. Sin embargo, inclusive comunicaciones que ameritan acceso a los mecanismos de arbitraje han concluido al nivel de las consultas ministeriales. La solución última que ha resultado de las consultas ha sido la realización de seminarios y talleres o conferencias.

¿Cómo se explica este desempeño?

El ACLAN no fue diseñado como un mecanismo para forzar el cumplimiento de ciertos estándares laborales. Crea ciertas obligaciones para que las partes garanticen que aplican de manera efectiva su propia legislación laboral, pero a final de cuentas el procedimiento para la solución de controversias en sí mismo es largo y tortuoso de modo tal que es difícil que alguna vez vaya a utilizarse. La función del ACLAN es proveer un foro de cooperación y un mecanismo limitado para evaluar asuntos laborales. De acuerdo con el ACLAN, situaciones de incumplimiento de ciertos principios laborales o de la legislación laboral de cada país pueden ser investigados luego de una comunicación ciudadana o a petición de una de las partes.

En virtud de que el Secretariado no tiene poder para preparar expedientes de hechos (a diferencia de la CCA), las comunicaciones tienen que presentarse ante las OAN de cada país. A fin de presentar un caso en contra del propio país, un ciudadano debe presentar la comunicación ante otro país. Y a final de cuentas lo que hacen los funcionarios de la

OAN es investigar el desempeño de los funcionarios del otro país, no las acciones de los empleadores o de los sindicatos involucrados en la disputa. Con todas estas limitaciones, no debe sorprender que sólo se hayan presentado 23 comunicaciones en ocho años en un mercado de trabajo de más de 200 millones de trabajadores.

El ACLAN ha sido criticado por su alcance tan limitado, pues no contempla un tribunal supranacional que juzgue supuestas violaciones ni provee ningún remedio para los trabajadores cuyos derechos hayan sido infringidos.

La función del ACLAN es proveer un foro para los gobiernos y organizaciones obreras de los tres países en donde puedan celebrar consultas y actividades de cooperación, a la vez que provee un mecanismo muy acotado de resolución de disputas.

La cooperación ha llevado a actividades de asistencia técnica entre los funcionarios gubernamentales y ha promovido la interacción entre los sectores obreros de los tres países. Sin embargo, el ACLAN no ha tenido ningún impacto práctico sobre las condiciones del mercado de trabajo en la región de Norteamérica.

ESTRATEGIAS SINDICALES EN AMÉRICA DEL NORTE

Graciela Bensusán

ADVERTENCIA

En este trabajo se resumen las características y los principales resultados de la investigación a nivel nacional en el sector de la industria automotriz,¹ realizada bajo mi coordinación con el financiamiento del Conacyt y del Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte (1996-1998). En cuanto a la integración y responsabilidades del equipo de investigación cabe mencionar que, si bien el esquema teórico del proyecto fue discutido colectivamente, tanto este esquema como los capítulos referidos al sindicalismo estadounidense y canadiense fueron elaborados por Ian Robinson (canadiense, profesor en la Universidad de Michigan, Estados Unidos). El capítulo relativo al sindicalismo mexicano a nivel nacional estuvo a mi cargo. La comparación de los tres casos a nivel nacional fue elaborada por Robinson y por mí. La autoría de los estudios sectoriales fue como sigue. Automotriz: Graciela Bensusán (UAM/X) y Cristina Bayón (Flasco), caso de México; María Lorena Cook (Universidad

¹ Los otros dos sectores incluidos en la investigación fueron los de las industrias del vestido y la electrónica. Sus resultados se encuentran en los respectivos informes de investigación entregados al Colmex al finalizar este proyecto.

de Cornell), caso de Estados Unidos y Gregor Muray (Universidad de Laval) caso de Canadá. La comparación de los tres casos en este sector estuvo a cargo de Graciela Bensusán y Landy Sánchez (Flacso). Vestido: Graciela Bensusán y Landy Sánchez, caso de México; María Lorena Cook, caso de Estados Unidos; Gregor Murray, caso de Canadá. La comparación de los tres casos en la industria del vestido estuvo a cargo de María Lorena Cook. Electrónica: Bodil Damgaard, Flacso, caso de México y Estados Unidos y Gregor Murray, caso de Canadá. La comparación de los tres casos estuvo a cargo de Bodil Damgaard.

PROPÓSITO CENTRAL

El interés original de esta investigación fue conocer cómo el TLCAN había afectado el poder político y económico de los trabajadores y sus organizaciones en América del Norte, donde las economías forman prácticamente una unidad gobernada por las reglas de ese instrumento comercial e influida por las políticas macroeconómicas de Estados Unidos. Nos preguntábamos si habían cambiado las metas y los medios utilizados por las organizaciones sindicales y, de ser el caso, con qué consecuencias sobre el desempeño económico de cada país. Poco después dirigimos las preguntas hacia la reestructuración neoliberal (RN), entendiendo por ella los cambios en las instituciones, reglas y dinámicas que se relacionan con las políticas neoliberales. Estas políticas serían aquellas que parten de la convicción de que: "a) la desregulación del mercado es la mejor manera de aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos; b) el aumento de la eficiencia es el mejor recurso para promover el crecimiento a nivel agregado; c) la maximización del crecimiento (como opuesto a la satisfacción de las necesidades básicas de todos, a la disminución de la pobreza o a la reducción de la desigualdad) debe ser la principal meta de la política económica" (Robinson 1998: 2).

Este cambio no se debió solamente a que ofrecía la oportunidad de observar la evolución de las organizaciones sindicales en un marco más amplio y cubriendo un período de no menos de quince años, sino también a que las modificaciones en la estructura de oportunidades económicas y políticas en las que se desenvuelven los sindicatos se originaron en la adopción de políticas bajo las premisas de la RN en los tres países, de las cuales el TLCAN es uno de sus resultados más importantes.

CONCEPTOS, ENFOQUES E HIPÓTESIS²

La variable dependiente en esta investigación fue el poder sindical. Éste fue entendido como un concepto relativo, según el cual los sindicatos ejercen influencia sobre los empleadores o el Gobierno de forma tal que éstos se comportan de una manera en la que no se hubieran comportado sin dicha influencia. Esta influencia puede resultar del intercambio, de la persuasión o de la coerción, y dar lugar a diferentes balances de poder según qué tanto puedan condicionarse mutuamente los diferentes actores. En esta investigación nos interesamos en los sindicatos y consideramos el poder de los demás actores con los que se relacionan como parte de la estructura de oportunidades económicas en las que se desenvuelven aquéllos. Al estudiar el poder económico de los sindicatos nos preocupamos por el balance de poder frente a los empleadores a nivel nacional (considerando las principales organizaciones de nivel superior) y en tres sectores (considerando los sindicatos): automotriz, electrónica y vestido.

El poder político fue examinado principalmente a la luz de la relación con el gobierno, federal o provincial según el caso, aunque en los tres países el control de dos de las polí-

² La descripción de los conceptos, hipótesis y supuestos teóricos de la investigación provienen en lo fundamental del capítulo introductorio del Informe Final de Investigación del Proyecto Estrategias Sindicales en América del Norte (Robinson 1998 y 2000).

ticas más importantes —la monetaria y la comercial— estuvo a cargo del federal. Puesto que el poder varía no sólo según los interlocutores sino también según el tema, hay que señalar que a nivel nacional nos importa esencialmente la cuestión de las retribuciones al factor trabajo (salario y prestaciones) y, a nivel sectorial, también los asuntos vinculados a las formas de organización del trabajo. En lo que se refiere a la relación con el Estado los temas de interés fueron la política económica, laboral y social y las reglas relativas al carácter más o menos democrático del régimen político.

En suma, en la medida en que los sindicatos sean capaces de mover a las empresas y al gobierno hacia sus objetivos mediante alguna combinación de persuasión, intercambio y coerción, podría decirse que su poder ha aumentado. Por el contrario, si los salarios y las prestaciones van en una dirección contraria a la expectativa y la acción de los sindicatos, puede decirse que se ha reducido.

Para estudiar a los sindicatos se diseñó una tipología con base en cuatro criterios o dimensiones que tienen una fuerte influencia en las estrategias sindicales, las que dependen del tipo de metas, la clase de recursos de poder y de capacidades que desarrollan y la forma en que los utilizan. Estas dimensiones son: relación voluntaria o involuntaria con la membresía; autonomía o subordinación frente al Estado y los empleadores; inclusión o exclusión de los intereses del conjunto de los asalariados, y radicalismo o conservadurismo frente al orden económico y político existente. De acuerdo con ello, los tipos sindicales estudiados fueron: sindicalismo corporativo/estatista; sindicalismo empresarial o de “negocios”, sindicalismo social y sindicalismo de movimiento social. La diferencia más importante se observa entre el primero y los otros tres tipos, porque se trata del único tipo en donde la membresía es prácticamente obligatoria y se sustenta en la subordinación y apoyo del Estado, lo que lleva a adoptar metas que vienen de afuera y a un pronunciado alejamiento de los intereses de las dirigencias respecto a los de las bases.

Como se muestra en el cuadro siguiente, se esperaba que los diferentes tipos de sindicatos tuvieran distintas metas y opciones estratégicas, las que además estarían restringidas por factores externos (estructura de oportunidades) e internos. La interacción entre ambos tipos de factores fue precisamente una de las cuestiones que nos interesaba observar en los tres países y sectores.

CUADRO 1
Expectativas teóricas sobre tipo de sindicato y estrategia

<i>Opciones estratégicas</i>	<i>Sindicalismo corporativo-estatista</i>	<i>Sindicalismo empresarial</i>	<i>Sindicalismo social</i>	<i>Sindicalismo de movimiento social</i>
1. Aceptación o rechazo de las políticas neoliberales	Aceptación	Aceptación	Rechazo	Rechazo
2. Tipos de recursos de poder y de capacidades que desarrollan; medios	Conservación de recursos institucionales, apoyo gubernamental y empresarial y capacidad de control vertical y horizontal.	Recursos materiales + capacidad de coordinación por medio de fusiones.	Capacidad de movilización, compromisos de los miembros y recursos materiales por medio de sociedades + organización nueva.	Capacidad de movilización, compromisos de los miembros y capacidad estratégica y discursiva mediante organización nueva + creación de redes.
3. Formas de usar los recursos de poder para lograr el máximo efecto en el poder económico del sindicato	Promover la cooperación con las empresas aceptando el control del aumento de los salarios y la disciplina a cambio de conservar los	Promover la cooperación entre los trabajadores y las empresas aceptando concesiones salariales y convenciendo a los	Rechazar las concesiones y promover la cooperación entre trabajadores y empresa imponiendo reglamentos nacionales y	Rechazar la negociación de las concesiones y usar redes amplias para incrementar el apoyo de la comunidad para la organización,

CUADRO 1 (conclusión)

<i>Opciones estratégicas</i>	<i>Sindicalismo corporativo-estatista</i>	<i>Sindicalismo empresarial</i>	<i>Sindicalismo social</i>	<i>Sindicalismo de movimiento social</i>
	empleos y la titularidad de los contratos colectivos.	empresarios de la superioridad de adoptar una estrategia de alta competitividad y de la necesidad de que los trabajadores tengan "voz" en dicha estrategia.	sectoriales que obliguen a los empresarios a adoptar una estrategia de alta competitividad.	y para rechazar las concesiones y las reubicaciones internacionales.
4. Formas de usar los recursos de poder para lograr el máximo efecto en el poder <i>político</i> del sindicato.	Defensa del <i>status quo</i> político, permanencia en el partido aliado tradicional y búsqueda de apoyos para mantener las restricciones institucionales para la emergencia y consolidación de sindicatos independientes.	Centrarse exclusivamente en la política electoral y aumentar los fondos donados a aliados políticos tradicionales en ese campo.	Aumentar los fondos para aliados tradicionales de los trabajadores, pero también probar alianzas con movimientos sociales y estrategias como la desobediencia civil.	Prestar atención primordial a incrementar la conciencia pública en cuanto a los planes y alternativas neoliberales y apoyar al mejor partido –tal vez uno nuevo–, pero la relación con los partidos políticos es más instrumental, a menos que surja uno nuevo a partir del movimiento.

En cuanto a los factores internos observamos los recursos de poder disponibles por las distintas organizaciones, entendiendo por éstos aquellos instrumentos que pueden ser utilizados para ponerlos al servicio de sus metas y estrategias. Los recursos de poder estudiados fueron el compromiso de los líderes, bases y opinión pública en torno a las metas de la organización; los recursos materiales; las estructuras institucionales internas y la densidad de los vínculos con aliados sociales, políticos y profesionales. El resultado de un determinado uso de los recursos de poder se traduce en capacidades diversas para lograr las metas de la organización y modificar el comportamiento de sus interlocutores, sea a través del intercambio, la persuasión o la coerción. De ello se deriva la importancia que en esta investigación tienen las estrategias, ya que una organización puede tener recursos muy poderosos pero no ponerlos en práctica. Las capacidades más importantes son la movilización de sus miembros y de públicos más amplios, la coordinación de la acción sindical (vertical y horizontal), la comprensión de las oportunidades y restricciones en las que operan, junto al diseño de respuestas eficaces para influir sobre ellas, así como la capacidad para desarrollar y transmitir un discurso coherente sobre sus metas y acciones.

El concepto de estructura de oportunidades políticas, tomado de la literatura sobre movimientos sociales, se utiliza en esta investigación para comparar los distintos escenarios en los que actúan las organizaciones sindicales. Este concepto alude a los “factores externos que pueden influir en el aumento o la disminución de oportunidades políticas para que opere un determinado movimiento, considerando un determinado nivel de recursos de poder” (Mc Adam 1982: 85, citado por Robinson 1998: 20). Más específicamente se trata de las oportunidades que los sindicatos tienen de alcanzar sus metas y objetivos a través de las instituciones y los arreglos políticos, consiguiendo de esta forma políticas estatales favorables (Robinson 1998: 10). Este concepto se amplió en la investigación para analizar la estructura de oportunidades económicas,

porque es en ambas arenas donde los sindicatos se forman y actúan.

Se estudiaron en consecuencia los distintos factores que inciden en el cambio de estructura de oportunidades económicas (EOE) en el que operan los sindicatos: 1) lo que ocurrió con el poder del Estado y los empresarios; 2) los cambios institucionales (desde los nuevos arreglos comerciales hasta los cambios en el funcionamiento de las instituciones): 3) los elementos del entorno económico propiamente dicho, como las tendencias estructurales de largo plazo o los choques externos. En cuanto a las oportunidades políticas (EOP) se estudiaron: 1) el grado de apertura institucional del sistema político, entendiendo por ello las oportunidades que se abren para que las organizaciones sindicales influyan en el ámbito político; 2) la situación de las alianzas políticas entre las élites que apoyan las políticas gubernamentales o su cambio, 3) la influencia de otros actores, 4) los márgenes para la capacidad represiva del Estado y, finalmente, 5) el espacio de la agenda laboral dentro de la agenda política nacional (Mc Adam, 1996).

Uno de los propósitos de esta indagación era poner a prueba los argumentos que sostenían que la pérdida de poder económico y político de los sindicatos en el contexto de la RN era no sólo un fenómeno inevitable sino deseable. Desde el enfoque neoclásico, el poder sindical sería principalmente el resultado de tres factores: las estructuras del mercado, el apoyo del Estado a los sindicatos y la capacidad de movilización en términos olsonianos (es decir, entendiendo que esta capacidad depende exclusivamente de los incentivos materiales que los trabajadores tengan, como sería el mayor salario que perciben por estar sindicalizado, para pagar el costo de la acción colectiva). Como parte de estos argumentos, se cuestionó entonces la predicción según la cual la liberalización comercial reduciría inexorablemente los recursos materiales y la capacidad de movilización de los sindicatos en el Norte mientras la aumentaría en el sur, para sostener en cambio que los resulta-

dos son indeterminados porque dependen esencialmente de las estrategias desplegadas por los sindicatos (Rogowsky, 1989). Se partió entonces del supuesto de que la RN afecta de manera directa la estructura de oportunidades económicas en la que operan los sindicatos e indirectamente sobre la estructura de oportunidades políticas, lo que a su vez provoca cambios en los recursos de poder y en las estrategias. Las decisiones que toman los sindicatos influyen también en el tipo de recursos que resultan más importantes para el éxito de una determinada acción y, por tanto, determinan a cuáles deben dirigirse los esfuerzos.

El cambio en las estrategias y comportamientos puede influir también en el tipo sindical en el largo plazo, por ejemplo, al modificarse la correlación de fuerzas internas entre distintas facciones y concepciones del quehacer sindical. Si bien puede predecirse que el impacto de algunos de los cambios traídos por la RN será negativo sobre la EOE de los sindicatos, el impacto sobre los recursos de poder y capacidades permanecería indeterminado porque depende esencialmente de la estrategia. Aunque seguramente las estrategias tradicionales serán afectadas y resultarán menos efectivas, esto puede ser un incentivo para la innovación, en determinadas condiciones.

La hipótesis que al respecto guió la investigación es que la RN favorece las estrategias propias del sindicalismo de movimiento social por tres razones principalmente: primero, porque la RN afecta el poder económico de los sindicatos cualquiera que sea su tipo, y por lo tanto afecta en mayor medida a las organizaciones que descansan más en el mejoramiento de los beneficios de sus miembros. En segundo lugar, el sindicalismo de movimiento social está menos acostumbrado a recibir el apoyo del Estado y los empresarios, por lo que tiende a favorecer el tipo de recursos que puede ser menos controlado externamente; estos recursos son, además, los más efectivos para revertir la declinación del poder económico de los sindicatos e influir en el cambio de las políticas neoliberales por otras más afines con sus metas: el fuerte compromiso de sus miembros,

las alianzas con los movimientos sociales y la lucha parlamentaria y extraparlamentaria. Sin embargo, puesto que las estrategias son un producto pero a la vez inciden sobre la cultura y el tipo sindical, las mayores innovaciones resultan de una lucha política intensa, con resultados inciertos en tanto, además de otras contingencias, en ella pueden intervenir tanto el Estado como los empresarios para influir en qué tipo sindical prevalece: “si los innovadores pierden o si hay un empate que nadie puede romper, el resultado probablemente será la parálisis o una muy limitada innovación, lo que puede durar mucho tiempo” (Robinson, 2000: 37). Esto significa que, a pesar de que puede esperarse que la RN ejerza una presión que tienda a favorecer el sindicalismo de movimiento social debido a una suerte de “superioridad funcional”, ello no quiere decir que este tipo sindical se convertirá en dominante y, aunque ocurriera, tampoco supondría necesariamente que aumentaría su poder político, porque ello dependerá de lo que suceda con las estructuras de oportunidades.

En suma, en contra de los enfoques neoclásicos, se sostiene que el poder sindical es una función de tres factores básicos: el tipo de sindicato y la estrategia sindical, los recursos de poder y las estructuras de oportunidades. Aunque éstas puedan llegar a ser tan adversas como para que ni siquiera la mejor de las estrategias pueda revertir la pérdida de poder sindical, en circunstancias menos desfavorables las diferencias en los recursos de poder y en las estrategias pueden hacer una diferencia, por lo que es importante comprenderlas a través del estudio del sindicalismo en los tres países y sectores considerados en esta investigación.

MÉTODO COMPARATIVO

Las diferencias en los recursos y las estrategias son el resultado, como se dijo, de la existencia de diversos tipos sindicales. El estudio comparativo del sindicalismo en los tres países y sec-

tores permitió identificarlas de mejor manera que lo que se hubiera derivado del análisis de los casos en lo individual. Para ello se recurrió a la comparación de los casos más parecidos (Canadá y Estados Unidos) y de los más contrastantes (México *vs.* Canadá y Estados Unidos). (Przeworski y Teune 1970). La comparación de los casos más parecidos (por ejemplo, debido a las semejanzas en las estructuras de oportunidades económicas y políticas) sirvió para evaluar la importancia de un número reducido de diferencias relevantes entre estos casos, mientras otros factores potencialmente significativos comunes a ambos se mantenían constantes. Esto fue útil para explorar la posibilidad de que los sindicatos revirtieran la disminución de su poder político y económico, causada por la reestructuración neoliberal, mediante el cambio de las variables que están en cierta medida bajo su control, como sus estructuras institucionales, sus alianzas y sus estrategias. En cambio, la comparación de los casos contrastantes nos permitió explorar si un factor común (la RN) podría ser lo suficientemente fuerte como para generar un efecto semejante en ambos, a pesar de que muchas de las variables que pudieran incidir en el resultado fueran radicalmente distintas. México difiere de los otros dos casos tanto por las estructuras de oportunidades económicas y políticas (aunque estas últimas tendieron a converger) como por la naturaleza corporativa-estatista del sindicalismo dominante, lo cual constituye una diferencia de mayor envergadura que la que existe entre los otros tres tipos sindicales (sindicalismo empresarial, social y de movimiento social).

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA COMPARACIÓN A NIVEL NACIONAL DE LOS TRES PAÍSES³

De manera sintética puede decirse que los resultados de la investigación que realizamos en los tres países ofrecen elemen-

³ Por razones de espacio, esta sección se limita a enunciar resultados

tos para cuestionar los argumentos neoclásicos en torno a las consecuencias de las políticas neoliberales sobre los sindicatos, poniendo de manifiesto una mayor complejidad.

1. En todos los países se observa un deterioro en la estructura de oportunidades económicas en la que actúan las organizaciones sindicales que se tradujo, a su vez, en el deterioro de los salarios de los trabajadores no calificados y en la divergente evolución de los salarios y la productividad, aunque con magnitudes diferentes debidas principalmente a las variaciones en la profundidad y alcance del efecto provocado por la reestructuración en cada país.

2. Igualmente, ese proceso tuvo un impacto negativo, aunque menor de lo esperado, en los recursos de poder y capacidades de las organizaciones sindicales, por lo que éstas conservaron una relativa capacidad de mantener ventajas salariales para los sindicalizados frente a los no sindicalizados, cayendo sólo muy lentamente en EUA y Canadá y en mayor medida en México durante los noventa.

3. Aunque en principio los recursos de poder y las capacidades sindicales podrían haber aumentado para contrarrestar totalmente el impacto del deterioro en la estructura de oportunidades económicas, ello no ocurrió en ninguno de los tres países. Sin embargo, sí llegaron a mejorar en algunos casos, y en los tres países dichos recursos, capacidades y oportunidades pueden cambiar.

4. Las diferencias en los recursos de poder y capacidades son muy importantes y derivan de las diferencias en la naturaleza o características básicas de las organizaciones, que descansan en los diversos grados de autonomía frente al Estado, los empleadores y los partidos, el carácter voluntario u obligatorio de la membresía y los niveles de democracia interna.

generales sin detenerse en la comparación puntual de semejanzas y diferencias entre los casos analizados, como se hace en el Informe Final de la Investigación.

5. Las diferencias en la naturaleza de los sindicalismos dominantes en los tres países son profundas: la CTM difiere sustancialmente de las organizaciones estadounidenses y canadienses, pero hoy enfrenta retos de organizaciones que tienden a converger con las características de las organizaciones de esos países y tienen mayor autonomía, respaldo en la base y grados de democracia. Sin embargo, todavía no hay evidencias de que estas diferencias hayan sido suficientes para contrarrestar las restricciones en la estructura económica de oportunidades ni de que esas organizaciones hayan aprovechado las ventajas derivadas de una nueva estructura de oportunidades políticas mucho más favorable para la acción independiente. Tanto por limitaciones propias de las organizaciones que se presentan como una alternativa a la CTM-CT como por el espacio que las instituciones laborales abren para que las preferencias estatales y empresariales carguen los dados a favor del “viejo sindicalismo”, el grado de innovación en este terreno es mucho menor al que pudiera esperarse en razón del mejoramiento de la estructura de oportunidades políticas.

6. El hallazgo de una evidente divergencia entre los salarios reales y la productividad del trabajo en los tres países se debe sustancialmente a las políticas neoliberales y a las dinámicas que generaron, lo que implica que, a menos que se modifiquen dichas políticas, no se podrá restablecer el vínculo entre ambos que fue característico de la etapa del fordismo. El problema es que sólo si ese vínculo se restablece, el consumo doméstico volverá a crecer lo suficientemente rápido como para generar los empleos de calidad que se requieren en los tres países dentro del sector formal de sus economías; si bien esto es más notorio en México, es igualmente válido para los otros dos países. Se concluye que lo anterior no sucederá a menos que existan sindicatos lo suficientemente fuertes como para influir en la modificación de esas políticas y favorecer la adopción de políticas redistributivas.

El cuadro 2 sintetiza en términos generales las principa-

les diferencias entre los movimientos sindicales de los tres países, destacándose en él los mejores resultados obtenidos por el sindicalismo en Canadá.

Cuadro 2
Diferencias nacionales en estrategias, recursos de poder y capacidades sindicales, 1979-2000

<i>A. Diferencia de estrategia sindical</i>	<i>B. Diferencias de recursos de poder sindical</i>	<i>C. Diferencias de capacidad sindical</i>
1. El nivel de inversión sindical en la organización es más elevado en Canadá.	La afiliación global en sindicatos aumenta en Canadá = (a) los recursos materiales se incrementan en Canadá, pero disminuyen en EUA, y (b) la densidad sindical se reduce mucho menos en Canadá pero es posible que haya tendido a crecer también en México por las cláusulas de exclusión y las prácticas de contratación.	el incremento de recursos materiales contribuye a lograr una mayor capacidad estratégica en Canadá; la densidad sindical estable contribuye a lograr una capacidad de movilización social mucho mayor en Canadá (tres veces más alta que en EUA).
2. En Canadá hay mayor resistencia (incluyendo huelgas) a negociar concesiones.	Más movilizaciones y huelgas = contribuyen a que Canadá cuente con niveles mucho más elevados en cuanto a compromiso de los afiliados (dos veces más altos que en EUA).	Los niveles más elevados de compromiso contribuyen a que haya una capacidad de movilización social mucho mayor en Canadá (tres veces más alta que en EUA).
3. La movilización antineoliberal empieza antes y es mayor en Canadá.	La creación anticipada de redes de activismo y apoyo entre los movimientos sociales en Canadá contribuye a que los niveles de compromiso de los afiliados	Las capacidades estratégicas y discursivas aumentan con más rapidez en Canadá; en Canadá, el mayor compromiso de los afiliados propicia una capacidad de

Cuadro 2 (*conclusión*)

<i>A. Diferencia de estrategia sindical</i>	<i>B. Diferencias de recursos de poder sindical</i>	<i>C. Diferencias de capacidad sindical</i>
	sean sustancialmente mayores (dos veces mayores en Canadá que en EUA, según algunos indicadores).	movilización social sustancialmente mayor (incluso tres veces mayor que en USA en algunos indicadores comparables).
4. Menor hincapié en preservar la jurisdicción en las fusiones de sindicatos canadienses.	Mayor conflicto en Canadá entre nuevos sindicatos "generales".	Una capacidad de coordinación intersindical menor en Canadá en los años noventa.
5. Mayor apertura en Canadá para las alianzas con movimientos sociales y en una etapa más temprana.	Contribuye a los resultados resumidos en B3.	Contribuye a los resultados resumidos en C3.
Efectos generales de las diferencias en las estrategias sobre los recursos de poder y las capacidades sindicales.	En Canadá recursos de poder (recursos materiales reales globales, compromiso de los afiliados, densidad y amplitud de la red) sustancialmente mayores, menores niveles de concentración y mayor erosión jurisdiccional.	En Canadá, capacidades sindicales (capacidad de movilización social, capacidad estratégica y capacidad discursiva) sustancialmente mayores y capacidad de coordinación más débil.

ALGUNOS HALLAZGOS DE LOS ESTUDIOS SECTORIALES:
EL CASO DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ⁴

I. Estructura de oportunidades económicas

El sector automotriz llevó a cabo su reestructuración no sólo de manera similar en los tres países sino también en forma

⁴ En este apartado se recogen tendencias generales y algunos datos que pueden ilustrar los temas tratados sin que se ofrezcan evidencias pun-

integrada, buscando utilizar las ventajas de cada país y región geográfica (Studer, 1998). Esto modificó el peso específico de cada uno de los países, sobresaliendo la importancia de México gracias a la existencia de una mano de obra barata y abundante que demostró, además, que podía ser altamente productiva y competitiva (Helper, 1998). De manera global, la producción automotriz creció en América del Norte entre 1989 y 1998, con una tasa de crecimiento superior en México respecto a los otros dos países, aun cuando EUA siguió siendo el principal productor no sólo de América del Norte sino del mundo. La evolución del empleo refleja, en términos generales, el comportamiento de la industria automotriz en los últimos veinte años. Los ajustes de épocas de recesión fueron mayores en EUA que en Canadá, aunque este último país tuvo un comportamiento más errático, mientras en México ocurría una expansión constante, con la sola excepción del año de 1995. En este país el empleo creció 3.6 veces entre 1980 y 1998, aunque a partir de 2001 tuvo pérdidas por recortes de personal y cierre de plantas). (véase cuadro 3).

Si bien los datos del cuadro 3 muestran una mejoría en la estructura de oportunidades económicas de los sindicatos, hay que advertir que tanto en Estados Unidos como en Canadá se registró una creciente expansión de empresas de ensamble y autopartes no sindicalizadas. En México proliferó en cambio el empleo bajo contratos de protección en las empresas de autopartes y de sindicatos subordinados al gobierno con estrategias microcorporativas en las empresas de ensamble.

Aunque la evolución de la productividad se mantuvo creciente entre 1980 y 1998, ésta no se tradujo en un crecimiento semejante de los salarios (véase cuadro 4) reflejando en los tres casos el debilitamiento del poder sindical, aunque es claro que el poder de negociación de los sindicatos mexicanos fue menor que el de los otros dos.

tuales sobre cada uno de los hallazgos mencionados. Véanse al respecto el informe sectorial y el comparativo sobre la industria automotriz.

Cuadro 3
Empleo en la industria automotriz de América del Norte
(ensamblaje y autopartes)

	<i>Canadá</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>México</i>
1980	112 000	853 000	121 136 ^a
1985	152 000	883 100	121 473
1990	154 000	812 100	331 833
1995	167 000	970 000	325 515
1996	167 000	966 800	358 560
1997	159 000	985 600	405 113
1998	162 000	995 300	448 540

^a Estimado con base en SCN 1979-1981.

Fuente: Canadian Industry Statistics, 2000; BLS, 2000; INEGI, 2000, y SNC, 1981.

Cuadro 4
Tendencia de las variaciones de productividad
y salarios acumuladas por país

	<i>Tendencia global en</i> <i>productividad</i>		<i>Tendencia global en</i> <i>salarios</i>	
	80-90	90-98	80-90	90-98
Canadá	Crece	Crece	Crece	Crece
Estados Unidos	Crece	Crece	Crece	Crece
México	Crece	Crece	Decrece	Decrece

Fuente: Cook, 1998; Murray, 1998; Bayón y Bensusán, 1998; FITIM, 2000; BLS, 2000, e INEGI, 2000.

Mientras los canadienses han visto aumentar salarios reales, aunque en forma poco significativa, los salarios estadounidenses sufrieron altibajos: crecieron desde 1979 hasta 1985 y cayeron hasta 1990, para iniciar entonces una recuperación. Los salarios mexicanos en esa industria disminuyeron en los ochenta, crecieron en la primera mitad de los noventa, caye-

ron drásticamente en 1995 y volvieron a comenzar la recuperación en 1998 (véase cuadro 5). Cabe señalar que las asimetrías salariales existentes no disminuyeron, a pesar de que en México creció la productividad más que en los otros dos países, lo que se debió en parte a la devaluación del peso en 1995.

Cuadro 5
Ingresos promedio por hora de los trabajadores
de producción en la industria automotriz (dólares EUA)

Año	<i>Canadá</i>		<i>México</i>		<i>Estados Unidos</i>	
	Vehículos	Autopartes	Vehículos	Autopartes	Vehículos	Autopartes
1991	17.71	13.96	5.22	3.57	18.34	13.62
1992	17.62	13.48	7.01	4.31	18.32	14.22
1993	17.52	13.10	7.93	5.18	19.44	14.74
1994	17.64	12.96	8.26	5.26	20.71	15.56
1995	18.14	12.89	5.24	3.32	20.57	16.18
1996	18.33	13.05	-	-	-	-

Fuente: Weintraub, 1999.

Un elemento de la estructura de oportunidades que tuvo gran peso en los diferentes resultados obtenidos de la acción sindical es el de los respectivos marcos institucionales que regulan las relaciones laborales en los tres países. En particular, la reglamentación del derecho a la organización y a la negociación colectiva ejerció un importante efecto sobre los recursos de poder y las estrategias seleccionadas. Por ejemplo, en EUA no existen garantías para enfrentar las prácticas antisindicales y se imponen serios obstáculos para la negociación colectiva, lo que explica la caída de la tasa de sindicalización, de por sí tradicionalmente baja, ante el recrudescimiento de las estrategias empresariales encaminadas a eludir a los sindicatos, como es el caso de las amenazas por el cierre de las empresas. Esta situación tendió a agravarse después de la firma del TLCAN, en tanto dichas amenazas se vieron alimentadas por la mayor facilidad para trasladar

las empresas a México en razón de las garantías que supone dicho instrumento comercial, como lo prueba el estudio de la CCL de 1997. Además de que la escasa protección legal constituye un incentivo para que los empleadores eludan a los sindicatos y les permite usar los beneficios como “premios” o “castigos” frente a la sindicalización, la relocalización de las empresas hacia franjas geográficas de no sindicalización fue un recurso para reducir los costos laborales. Todo ello disminuyó el poder de negociación del sindicalismo norteamericano y le impidió contrarrestar eficazmente las estrategias empresariales, justificadas por las fuertes presiones competitivas y la mayor movilidad del capital en el sector, así como aprovechar la recuperación de la industria para expandir la sindicalización. Sin embargo, como más adelante se verá, las restricciones o debilidades derivadas del tipo sindical dominante tuvieron también un peso decisivo en este resultado.

Los obstáculos institucionales fueron menores en el caso de Canadá, aunque comparte con EUA una legislación laboral con origen común. A pesar de ello, las empresas tienen ahí mayores restricciones en la contratación y uso de la mano de obra —aunque se trata de una legislación flexible—, y es mayor la intervención estatal, con gran influencia de las políticas locales, a la vez que existen mejores garantías para el ejercicio de la sindicalización y la contratación colectiva. El resultado alentado por el marco institucional canadiense podría resumirse como el de un sindicalismo fuerte con una regulación laboral flexible, a la inversa del caso mexicano.

Es en México donde paradójicamente se reconocen mejores oportunidades institucionales a los sindicatos, convirtiéndolos en actores clave del funcionamiento del régimen político y del desarrollo económico, debido a la mayor protección de los derechos individuales y colectivos y al reconocimiento de virtuales monopolios de agremiación, a cambio de una fuerte intervención estatal. Sin embargo, durante la reestructuración del sector estas supuestas oportunidades no permitieron la defensa efectiva de las condiciones labora-

les y salariales de los trabajadores ni del poder de negociación frente a los empresarios para desalentar las estrategias de bajos salarios.

En conclusión, pese a contar con un marco institucional aparentemente más favorable a la acción colectiva, los sindicatos de la industria automotriz fueron seriamente afectados por la RN, mientras que con un marco más liberal e individualista el sindicalismo canadiense logró revertir algunas de sus efectos más negativos. Aunque en menor medida, ello también ocurrió en Estados Unidos. Ello se explica porque a diferencia de lo ocurrido en aquellos países, el acceso a las ventajas que ofrece el marco institucional mexicano estuvo mediado siempre por el control estatal, que condicionó la presencia y expansión del sindicalismo al apoyo de las políticas salariales gubernamentales y de las estrategias de reestructuración de las empresas automotrices. Esta situación derivó en serias consecuencias para los trabajadores del sector, ya que las fuertes presiones competitivas y la decisión del gobierno de respaldar a la CTM a cambio de su apoyo en el sostenimiento del modelo exportador sustentado en bajos costos laborales y aumento de la productividad, impidieron que se consolidara un sindicalismo independiente y auténtico en las ensambladoras y empresas de autopartes instaladas en México que fuera capaz de establecer una relación más cercana entre la evolución de los salarios y la productividad.

Otro elemento a destacar de los marcos institucionales de los tres países, adverso a la recuperación del poder sindical, fue la ausencia de formas de representación permanente de los intereses de los trabajadores dentro de las empresas que les permitieran a éstos participar en la toma de decisiones, tener acceso a la información y ser consultados en la introducción de la tecnología, como existen en algunos países de Europa. Ello se tradujo en una marcada unilateralidad en los procesos de cambio a nivel de las plantas, reforzada por la carencia de estrategias sindicales orientadas a aumentar las

oportunidades de participación a partir del diseño de propuestas propias.

Por último, cabe señalar que ocurrieron cambios importantes en la estructura de la negociación colectiva, que en los tres países tenía las características propias de los acuerdos fordistas clásicos, aunque en México ello se debiera principalmente a la centralidad política de la CTM y a la relativa competencia sindical que existió en el sector al menos hasta entrados los años ochenta. Los cambios apuntaron hacia una creciente descentralización, la introducción de sistemas contingentes de remuneración, la adopción de nuevas formas de organización del trabajo, los mecanismos para aumentar la seguridad en el empleo y la recalificación de los trabajadores. Todo ello llevó a la disminución del control sindical de los mercados, internos de trabajo y al aumento del riesgo de los trabajadores frente a las fluctuaciones de los mercados aunque también mejoraron las posibilidades de la participación sindical en el lugar de trabajo.

II. Tipos sindicales

La protección a la industria hasta comienzos de los ochenta creó un clima favorable para el florecimiento del sindicalismo automotriz en los tres países. Aunque pertenecientes a un mismo sindicato, el United Automobile Workers (1985), las secciones canadienses y estadounidenses tuvieron rasgos diferentes: las primeras consolidaron un sindicalismo de tipo social que evolucionaba hacia el sindicalismo de movimiento social, mientras las estadounidenses siguieron la línea del sindicalismo empresarial (*business unionism*). En México predominaron los sindicatos vinculados a la CTM, de tipo corporativo-estatista con afinidades fuertes con el sindicalismo empresarial estadounidense, aunque durante los años setenta la fortaleza de estos sindicatos estuvo ligada menos a la importancia de la industria que a la fuerza política de la CTM. A diferencia de lo

que ocurriría en los ochenta, cuando se consolidó el poder de esa central en la industria mexicana, en los setenta existía un sindicalismo automotriz con mayor autonomía frente al estado, agrupado en la UOI (Unión Obrera Independiente), con estrategias más combativas en la lucha por los salarios y las condiciones económicas, aunque las reivindicaciones se mantuvieron dentro del marco de la empresa y las negociaciones contractuales, sin alinearse políticamente ni cuestionar el orden económico y político. Tanto por sus propias limitaciones como por la presión gubernamental y empresarial para consolidar el triunfo de la CTM frente a cualquier otra opción organizativa, la UOI fue perdiendo sus contingentes y no pudo contender con la CTM por la agremiación de los trabajadores en las empresas ensambladoras que se instalaron en el país. Esta última es la titular de la gran mayoría de los contratos colectivos de la industria.

En síntesis y recapitulando estos apartados, lo que pudo observarse en esta industria es que, a pesar del impacto negativo de la RN sobre el poder de negociación de los sindicatos, su recuperación tendió a aumentar en América del Norte las oportunidades de las organizaciones sindicales para defender a sus agremiados, lo que no significa que en todos los casos se hayan podido aprovechar. En Canadá y Estados Unidos ello significó mejores condiciones para mantener los puestos de trabajo de sus agremiados. En México, además, abrió las puertas para la expansión del sindicalismo, en tanto la naturaleza casi obligatoria de la afiliación sindical y las viejas prácticas en esta industria —encaminadas a celebrar contratos colectivos con los sindicatos, principalmente de la CTM, antes de que las plantas comiencen a funcionar— se tradujeron en la sindicalización de los trabajadores de todas las nuevas plantas instaladas en el país. Lo mismo ocurrió con el establecimiento de nuevas zonas productoras de autopartes, donde se formaron nuevos sindicatos. Por el contrario, en los otros dos países las oportunidades para extender la negociación colectiva se redujeron, en tanto se redujo el número

de trabajadores sindicalizados como consecuencia de la expansión de empresas sin sindicato o de la relocalización de la producción de la industria ensambladora o de autopartes hacia zonas de baja sindicalización.

Aunque en términos numéricos las organizaciones mexicanas se vieron favorecidas por la expansión del empleo, esta tendencia no supuso el aumento de su poder de negociación frente a las empresas.⁵ Ello se debió a que la mayor parte de los trabajadores quedaron agremiados bajo organizaciones que se supeditaron a las directrices de la política gubernamental y de las empresas, o que se limitaron a ofrecer protección a estas últimas, resultando en ventajas para las cúpulas sindicales y no necesariamente para los trabajadores que supuestamente representan. De esta forma, se observa que la reestructuración se acompañó de un conjunto de prácticas y estrategias empresariales antisindicales (aunque mediadas por diferentes instituciones), más fuertes en Estados Unidos y México que en Canadá, por lo que a pesar de haberse configurado una tendencia convergente los resultados fueron dispares.

III. Impacto de la RN sobre los recursos de poder y las capacidades de los sindicatos

Los efectos de la RN fueron semejantes sobre los sindicatos de los tres países, aunque las diferencias en los tipos sindicales se tradujeron en diversas estrategias para contrarrestarlos.

En todos los casos se produjo una fuerte pérdida de control de los mercados internos de trabajo que derivó, en el ca-

⁵ Si bien algunas investigaciones recientes han estudiado con mayor detalle la situación existente en diversos sindicatos de las plantas automotrices afiliadas a la CTM, el resultado refleja que en ninguno de los casos las diferencias observadas fueron significativas ni se tradujeron en un mayor poder de negociación. Igualmente quedó claro que el margen de autonomía frente a la central fue muy estrecho en todos los casos.

so canadiense y estadounidense, en una caída de la tasa de sindicalización de magnitud semejante (de 26.85% en Canadá entre 1980 y 1992 —Murray, 1998— frente a un 25% en Estados Unidos entre 1979 y 1991 —Cook, 1998). Las estadísticas disponibles no permiten apreciar esta evolución en el caso mexicano, aunque puede suponerse que la caída fue menor o no se produjo en atención a las modalidades coactivas de la agremiación y al hecho de que los empresarios optaron por respaldar el control de la CTM en este sector, la que controla 15 de las 18 plantas existentes en el país. Para 1995, 47% de los trabajadores automotrices estaban sindicalizados, aunque este porcentaje se duplicaría si consideramos a las ensambladoras, ya que todas tienen sindicato.

En suma, la capacidad de expansión del sindicalismo automotriz mexicano es solamente el resultado de una manera distinta de evitar que la bilateralidad se convierta en un obstáculo para la reestructuración de las empresas, lo que no debe opacar el hecho de que esta diferencia marcó un impacto distinto en los recursos materiales a disposición de las organizaciones sindicales. Sin embargo, otro factor que afectó estos recursos fue la caída de los salarios, mayor en el caso mexicano que en los otros dos. En suma, la mayor pérdida relativa de recursos materiales se dio en Estados Unidos, aunque el UAW sigue siendo uno de los sindicatos estadounidenses con mayores recursos.

La diferencia más importante se observa en el uso dado a los recursos materiales en los tres países. En Canadá, una parte importante de estos recursos se destinaron a programas de capacitación (cofinanciados con las empresas y, en algunos casos, con el gobierno), a tareas educativas y de difusión sindical, principalmente en Canadá, así como a tareas de sindicalización en sectores sin organización. En México, los sindicatos locales han mantenido sin cambios el uso de los recursos propios, sobre los que existe por lo general escasa transparencia. La pertenencia a la CTM no marcó una diferencia importante en los recursos disponibles, porque esa central

se limitó a ejercer el control de la política salarial en el sector sin ofrecer apoyos materiales a los sindicatos locales. La situación económica de los tres sindicatos ajenos a esa central en las empresas ensambladoras no fue diferente, porque tuvieron que enfrentar costosos conflictos por la privatización o reestructuración de las empresas.

Las estructuras institucionales se mantuvieron sin cambios sustanciales, pero no sirvieron en el nuevo contexto económico y político para incrementar la capacidad de coordinación de la acción colectiva en el sector y resistir las presiones descentralizadoras, salvo en el caso de Canadá. En este país pudo resolverse mejor la tensión creada por la diversidad de condiciones laborales a nivel de las empresas y las plantas y por la necesidad de otorgar mayor libertad de negociación a los sindicatos locales. Así, la estructura organizativa del CAW permitió articular una respuesta sectorial coordinada, sin detrimento de la capacidad de negociación de cada uno de los sindicatos de empresa. Sin embargo, esta organización no ha estado exenta de dificultades para fortalecer su capacidad de coordinación.

En el caso de Estados Unidos, como lo demuestran las tres experiencias analizadas por Cook (1998), el UAW tuvo severas dificultades para implementar una acción sectorial conjunta al enfrentar el desplazamiento de los líderes locales por otros más combativos, la reducción de los beneficios resultantes de las “experiencias de cooperación” y la ruptura de la solidaridad entre secciones del mismo sindicato y con otros fuera del país.

El caso que mejor permite ilustrar la inadecuación de la actual estructura institucional como recurso para ganar poder sindical en el sector es el mexicano. Los mecanismos de coordinación disponibles —sustentados en el control que la CTM ejerce sobre los sindicatos locales— fueron puestos al servicio de la disciplina salarial y de la implementación de las estrategias de las empresas, acentuándose la heterogeneidad en las condiciones de trabajo en las plantas. Puesto que tradicionalmente el poder estuvo concentrado en la cúpula de la

CTM, mientras los sindicatos locales carecían de recursos para la negociación, éstos estuvieron mucho menos preparados que sus contrapartes para enfrentar la tendencia a la descentralización de las negociaciones hacia las plantas, dándose la paradoja de que cada una de éstas negociaba por separado (aunque siempre bajo la supervisión de un asesor jurídico de la CTM) e incluso estaba afiliada a diversos sindicatos. Cabe señalar que la CTM tuvo que enfrentar diversos conflictos que amenazaron su hegemonía en el sector —como la larga e infructuosa lucha de los trabajadores de la Ford Cuautitlán— pero contó invariablemente como recurso con el apoyo de las empresas y del Estado para mantener su presencia en un sector que se volvió decisivo en el marco del nuevo modelo exportador.

Las dificultades para articular un discurso distinto al de las gerencias fueron también mayores para el sindicalismo automotriz estadounidense y mexicano. El predominio del sindicalismo de negocios o empresarial en las secciones del UAW se tradujo en la ausencia de un proyecto alternativo frente al empresarial. A diferencia de lo que hicieron las secciones del CAW canadiense al esgrimir un discurso de confrontación combinado con una intensa negociación de las condiciones laborales en las empresas, lo que les permitió mantener la cohesión de sus miembros y ganar apoyo público de otros sindicatos y grupos sociales, en el caso estadounidense se mantuvo una muy difusa línea entre el discurso empresarial y el sindical, que en más de una experiencia parecía borrarse. Por ejemplo, en el conocido caso de Saturn el líder afirmó, en plena revisión salarial, que él era un dirigente del sindicato y un miembro de la gerencia (Babson, 1998). Esta ambigüedad discursiva reflejaba las dificultades en el interior del UAW, que había caído en contradicciones entre la expectativa generada a favor de conseguir alzas salariales y mejoras laborales y la decisión de contribuir a garantizar la competitividad de la industria norteamericana. En el caso de la CTM, al igual que en EUA y a diferencia de lo ocurrido en Canadá, el discurs-

so sindical se mezcló con el de las gerencias, dejando atrás el viejo discurso “nacionalista revolucionario”. La diferencia es que, mientras ese discurso estaba antes aparejado a ventajas sustanciales para los trabajadores, el discurso gerencial-sindical de la RN no lo estaba y se cobijaba principalmente en la defensa del empleo. Se vio entonces que la vía microcorporativa de la CTM, ante la ausencia de autonomía y de capacidad y disposición real para usar la movilización como recurso de negociación, se tradujeron en resultados aún más pobres que los obtenidos por la UAW, al punto que la representación terminó por confundirse con el puro y simple control de los trabajadores.

El recurso de las alianzas con partidos políticos favorables a los sindicatos, que había beneficiado a los trabajadores en la etapa previa a la RN, tendió también a debilitarse a medida que tanto en Estados Unidos como en Canadá triunfaron partidos con tendencia de derecha o conservadores y que en México se produjo un viraje en los compromisos con los asalariados, al llegar al poder en 1982 el llamado grupo de “tecnócratas”, aun cuando el PRI mantuvo el control de la presidencia de la república hasta 2000. En Canadá, el CAW se vio afectado por la pérdida de fuerza política del NDP, sobre todo en octubre de 1993, cuando ese partido pasó de tener 43 escaños en el Congreso a sólo 9, aunque el impacto fue contrarrestado en cierta forma por el hecho de que retuvo el gobierno provincial en Ontario, bastión del CAW. El efecto de la llegada al poder de Reagan y Bush en EUA fue en consecuencia mayor. Si bien el fin del régimen del PRI hubiera podido implicar una mejoría sustancial en la estructura de oportunidades políticas de los sindicatos independientes, con mayores afinidades con los partidos de oposición, esta posibilidad parece haberse contrarrestado por la decisión de la nueva administración de mantener en lo fundamental las mismas políticas económicas, con una notoria continuidad en la política laboral, que mantuvo a la CTM relativamente protegida de las impugnaciones provenientes de las filas

del “nuevo sindicalismo”, donde militan dos de los tres sindicatos automotrices que están fuera de la CTM.

En conclusión, aun cuando las tendencias son convergentes en la evolución de los recursos y las capacidades sindicales en este sector, el sindicalismo canadiense, de tipo social pero evolucionando hacia otro más parecido al sindicalismo de movimiento social, resultó mejor preparado que los otros dos: sus capacidades de coordinación, discursiva y estratégica fueron mayores, lo que le permitió seleccionar el mejor curso de acción para reducir los efectos adversos de la reestructuración sobre su poder económico y político.

IV. Estrategias sindicales en transformación: nuevas agendas en un nuevo contexto

En términos generales, la estrategia seguida por el sindicalismo estadounidense y el mexicano tuvieron importantes coincidencias, aunque los resultados fueron diversos. En ambos casos, sin ignorar las diferencias entre las distintas secciones o sindicatos locales, se tendió a optar por el acomodamiento y negociar con las empresas para mantener la competitividad de la industria (en EUA debido a la fuerte competencia con las firmas japonesas, sin sindicatos, y en México, sobre todo, para mantener la capacidad de atraer las inversiones). El sindicalismo canadiense combinó la confrontación discursiva y la resistencia a la innovación con una mayor capacidad de negociación. Sin embargo, hay evidencias de que tanto en EUA como en Canadá se está intentando revertir la pérdida de poder económico, con mejores resultados en este último caso. Es el caso, por ejemplo, de la estrategia destinada a oponerse a formas de organización que afectan la capacidad de control del sindicato sobre los cambios. Mientras en Canadá sólo 25.2% de la fuerza de trabajo de las “Tres Grandes” empresas automotrices laboraba bajo el sistema de equipos, en EUA este porcentaje alcanzaba 52.4% (Holmes y Kumar, 1998).

La renovación de las agendas sindicales

En las agendas de los tres países aparecen o cobran fuerza temas que antes no habían tenido importancia, al haberse circunscrito primordialmente a las garantías de empleos y salarios. Actualmente se incluyen temas como el de los mecanismos de participación sindical en la adopción e implementación de nuevas formas de organización del trabajo, la reducción de los procesos de subcontratación o el derecho a expandir la agremiación a las empresas subcontratistas. Dado que buena parte de las medidas adoptadas por las empresas llevaron a reducir la membresía, las actividades de organización y los recursos destinados a ellas se volvieron fundamentales. En Canadá, la agenda del sindicalismo automotriz se amplió a medida que su rango de acción se expandió a otros sectores y se alió con movimientos sociales, incorporando en el discurso una perspectiva más amplia sobre el país y el futuro del sector. En el caso de EUA el cambio fue menos notable pero aun así se manifestó en un renovado apoyo a las posiciones más críticas frente a las políticas económicas o a la solidaridad con otros sindicatos y causas sociales. En este contexto, el cambio en el UAW fue sustancial: mientras en su momento manifestó su oposición al TLCAN, argumentando que los trabajadores mexicanos y sus bajos salarios provocarían una competencia desleal frente a los trabajadores norteamericanos, modificaron posteriormente su perspectiva al identificar al adversario en las compañías estadounidenses y el gobierno de ese país, pasando a ver a los trabajadores mexicanos como posibles aliados y abriendo un espacio mucho mayor en sus agendas para el tema de la cooperación transnacional con los sindicatos de México.

Del lado mexicano, la CTM y los sindicatos automotrices aliados a ella alimentaron también la expectativa de que la disciplina y la sumisión a las políticas empresariales los convertiría en ganadores, porque la reestructuración empujaría hacia México los empleos, sobre todo considerando la eliminación gra-

dual de la brecha en materia de productividad mientras se ensanchaba la salarial. En lugar de ver a los sindicatos de los otros dos países como posibles aliados en la defensa de una estrategia de competitividad en la industria automotriz por la vía alta (altos salarios, alta productividad y concertación de las diferencias) los visualizó como enemigos en razón de su oposición frontal al TLCAN. Entre los sindicatos independientes o dentro de las corrientes sindicales opositoras a la CTM, los sindicatos de Estados Unidos y Canadá fueron vistos en cambio como fuentes alternativas de recursos y poder para luchar contra el autoritarismo dominante, como se vio al crecer la importancia de la solidaridad internacional en las huelgas (Ford y Volkswagen) y recuentos de los trabajadores para determinar el sindicato titular de los contratos colectivos (Ford). (Bensusán y García, 1992; Von Bülow, 1994; Bayón y Bensusán, 1998).

Considerando estas nuevas agendas, es en el terreno de la defensa de la libertad sindical y del derecho a la organización donde las relaciones entre los sindicatos automotrices de los tres países pueden prosperar mejor, en tanto los sindicatos mexicanos independientes tienen en común con los de los otros dos países el interés por modificar la correlación de fuerzas para imponer un verdadero contrapeso a las estrategias empresariales. Mientras en México se desea luchar por destruir la “hegemonía artificial” de la CTM en las ensambladoras y los “contratos de protección” predominantes en la industria de autopartes, en Estados Unidos se busca lograr la difícil expansión de la sindicalización en el sector (ensambladoras y autopartes).

Modificación de las estructuras organizativas

La emergencia de la UNT en octubre de 1997 en México, en la que se encuentran afiliados los sindicatos de la VW y de DINA, y su activa campaña en el marco del ACLAN en contra de los “contratos de protección” es una respuesta organizativa que puede contribuir a aumentar la capacidad del nuevo sindica-

lismo para atraer a sus filas a otros sindicatos automotrices y mejorar la calidad de la representación sindical. Sin embargo, es poco lo que se ha avanzado para darle a esta organización una estructura sectorial que ofrezca a los sindicatos automotrices y a otros una alternativa con mayor capacidad de coordinación y apoyos reales que los que ofrece la pertenencia a la CTM. Otros cambios organizativos importantes son los llevados a cabo internamente por el sindicato de la VW en 1993, después de un grave conflicto con la empresa, cuando abandonaron su aislamiento y se sumaron primero a la Fesebes y después a la UNT, con lo que tendieron a ganar cierta estabilidad y coherencia interna.

Tanto el CAW como el UAW desarrollaron una intensa actividad tendiente a expandir su agremiación, principalmente en las empresas de autopartes, a la vez que ampliaron sus fronteras para incluir trabajadores de otros sectores industriales. Otra vez el CAW resultó más efectivo en este intento, al agremiar a trabajadores del sector de la electrónica, la transportación aérea y los ferrocarriles, la pesca y los servicios, entre otros. Esta estrategia se tradujo en cambios en las estructuras organizativas para responder a los desafíos que implica. Así, cobraron fuerza los mecanismos sectoriales de representación, sobre todo para contrarrestar la heterogeneidad de las estrategias desarrolladas por las secciones locales. Por su parte, el UAW expandió su agremiación a otras ramas metalmecánicas y paulatinamente también al área de servicios, a la vez que ha buscado fusionarse con otros sindicatos, con lo que se acrecentaría su presencia nacional. Aunque también realizaron cambios en sus estructuras internas no han podido superar las dificultades para articular las estrategias de sus secciones locales.

Mientras los cambios en los sindicatos de EUA y Canadá se han orientado a ampliar su capacidad de movilización, y coordinación, así como a aumentar su capacidad estratégica, expandiendo su presencia a lo largo y a lo ancho de la industria, el sindicalismo dominante en México, bajo el control

de la CTM, ha tendido a conservar su estructura atomizada y a confiarse en el uso de las cláusulas de exclusión, destinando escasos esfuerzos y recursos materiales a las actividades de organización. La acción sindical atomizada en las plantas ensambladoras, sin que las dirigencias locales logren compartir recursos y estrategias, y la debilidad de los mecanismos de comunicación sectorial (como el de la Coalición de Sindicatos de la Industria Automotriz) explican en cierta forma los magros resultados obtenidos en la vinculación de los salarios y la productividad en esta rama de la industria.

Redefinición de espacios y acciones estratégicas

La importancia de la arena política y legislativa fue creciente para el CAW y el UAW. En este último caso se encuentra la acción desplegada en contra de la aprobación del TLCAN y el acercamiento reciente a la AFL-CIO en búsqueda de apoyo político para expandir su presencia en el sector (Cook, 1998). En el caso del CAW se privilegiaron las alianzas con movimientos sociales y se revitalizó su presencia en espacios provinciales y nacionales, ambas cosas respaldadas por un discurso crítico y la realización de jornadas de protestas contra la política neoliberal.

Los sindicatos locales mexicanos tuvieron escasa presencia política y la de la CTM disminuyó a raíz de los cambios en la composición del Congreso, de los gobiernos locales y de la presidencia de la república. Dando una muestra más de su característico pragmatismo, esta central se alineó en lo fundamental con la política laboral de la nueva administración, proveniente de las filas del PAN pero con marcadas continuidades con la línea en este ámbito seguida por las administraciones del PRI desde 1982 en adelante.

El uso de los recursos de poder

Uno de los cambios importantes fue la forma en que los sindicatos usaron los recursos de poder disponibles. Así, los sindica-

tos estadounidenses han mostrado una renovada manera de utilizar la agremiación sindical y la capacidad de coordinación para presionar a las empresas mediante huelgas "selectivas" que, localizándose en empresas ensambladoras o en grandes empresas de autopartes, les permiten potenciar su capacidad de control sobre el proceso productivo. Tan sólo la GM se ha enfrentado a 23 huelgas de secciones locales del UAW entre 1990 y 1997 (Babson, 1998). Asimismo, este carácter más confrontador ha generado el aumento de la solidaridad intersindical.

Las huelgas norteamericanas también han puesto en evidencia la interdependencia no sólo entre las empresas, sino también de las organizaciones sindicales y de los efectos de su acción. Así por ejemplo, la huelga realizada por el UAW contra la GM en Dayton en 1996 paralizó a 26 plantas y 180 000 trabajadores en los tres países (Babson, 1998). Otra huelga en la GM de Michigan no sólo paralizó esa planta sino también a otras seis empresas de ensamblaje en Estados Unidos, a 30 000 empleados en México y 15 000 canadienses (Cook, 1998).

Aunque desde la década de los noventa los sindicatos automotrices de América del Norte sostuvieron reuniones para discutir sus intereses comunes, y los trabajadores de las "Tres Grandes" acordaron formar un Comité Norteamericano para cooperar entre sí, los resultados de su interacción fueron relativamente pobres. Sin embargo, la acción política transnacional ha ganado terreno en las estrategias sindicales canadiense y norteamericana. Así, por ejemplo, el UAW y el CAW han impulsado campañas contra la GM, la Ford y la Honeywell en pro de los derechos de trabajadores mexicanos y han apoyado a trabajadores de la Ford en México a través de la Red de Solidaridad de Trabajadores de la Ford en Norteamérica. Los sindicatos estadounidenses y canadienses desarrollan hoy actividades de mayor impacto en materia de apoyo a los trabajadores mexicanos de las maquiladoras, y el CAW realiza programas educativos e intercambios con sindicatos independientes (Wells, 1998).

Un ejemplo concreto de la colaboración transnacional la encontramos en la acción del CAW junto a otros seis sindicatos

—STIMAHCS; UE; USWA; UOIU; Teamsters y UNITE— de presentar una queja ante la OAN-EU por violación a los derechos de libre organización sindical en ITAPSA, México, en el marco del ACLAN. Esta colaboración se consolidó cuando estos sindicatos recibieron el apoyo de la AFL-CIO, el CLC (Canadian Labor Congress), la UNT y el FAT respaldando dicha queja.⁶

Los lazos entre los sindicatos de América del Norte se han consolidado también en el marco de las federaciones internacionales, aunque los vínculos más estrechos se han establecido entre el CAW, el UAW y los sindicatos independientes mexicanos. Ello se observa en las muestras de solidaridad de los sindicatos canadienses y estadounidenses con el Sindicato de la Compañía Hulera de Euzkadi-Continental ante el anuncio de distintas compañías llanteras de reducir el volumen de empleo y presentar un amparo contra el contrato ley todavía vigente en esa rama industrial.⁷

V. CONCLUSIONES

La RN y el proceso de integración se anticiparon en la industria automotriz, lo que permite hacer un balance de las ventajas y desventajas que de ellos se derivaron para las empresas, los sindicatos y los trabajadores de la región. Sin duda, se confirman en este sector las tendencias más generales hacia el debilitamiento del poder económico de los sindicatos frente al creciente poder del capital en la nueva estructura de oportunidades abiertas por esos procesos, que incluye un aumento destacado de la competitividad de la industria con los correspondientes beneficios para las empresas aquí localizadas.

El caso más favorable, el de Canadá, muestra sin embargo un sindicalismo revitalizado y capaz de hacer un uso crea-

⁶ El CAW tiene un fondo, creado a partir de aportaciones de las empresas, para solidaridad transnacional (Wells, 1998)

⁷ Informe ICEM 27 de enero de 2001.

tivo de sus recursos de poder tradicionales, combinando en su estrategia el DISCURSO más crítico de la región con una amplia disposición negociadora, lo que permitió una eficaz defensa de los intereses de sus representados. La importancia del CAW como contrapeso a las estrategias empresariales se hizo evidente con la recuperación salarial vivida en la industria en los últimos años y se convierte, al menos hasta ahora, en un tipo organizativo y de estrategias a considerar para recuperar poder sindical en un contexto neoliberal, sin por ello dejar de reconocer que se trata de logros aún insuficientes para influir en el rumbo de la reestructuración del sector.

También el sindicalismo automotriz estadounidense ha dado un nuevo orden de prioridades a sus metas y aprovechado mejor sus recursos de poder, como lo es la capacidad de movilización. En este sentido, se comprobó que este recurso tradicional adquirió mayor envergadura a medida que la integración productiva volvió más interdependientes las unidades productivas ubicadas en los distintos países y dio a los sindicatos, contra lo que se esperaba originalmente desde el enfoque neoclásico, un poder de negociación más efectivo al aumentar su capacidad de dañar al adversario. Es en este contexto donde debe ubicarse la mayor disposición de los empleadores a buscar la cooperación, como lo documenta el caso canadiense.

En los dos casos, la ampliación de las agendas y su inserción en la problemática más amplia de la búsqueda de alternativas al modelo neoliberal pueden ser valoradas como pasos promisorios que dejan atrás las restricciones propias de tipos sindicales en vías de superación, como el de “negocios-empresarial” y el “social”. Al respecto es de suponerse que, mientras más graves sean los retrocesos provocados por aquel modelo y más numerosos los sectores vulnerados, más probabilidades de éxito tendrá un sindicalismo de tipo moviementista (social movement unionism) que se articule de mejor manera a la sociedad en su conjunto y a sus demandas.

El caso mexicano, como se había anticipado en los resultados obtenidos a nivel nacional, es el más contrastante respecto a los otros dos, por la naturaleza cuasi obligatoria, subordinada y atomizada del sindicalismo dominante que en el seno de la CTM ha permanecido sin modificaciones sustanciales en el tipo sindical, los recursos de poder o las estrategias, incluso en un sector como el automotriz, donde casi todo parece haber cambiado en los últimos veinte años. Mientras se observan algunas semejanzas entre las respuestas de los sindicatos independientes (minoritarios) y los de los otros dos países, que en el futuro podrían traducirse en una más intensa y fructífera cooperación encaminada a diseñar una estrategia común que eleve los salarios mexicanos, vinculándolos de manera más estrecha a la productividad, las diferencias con el sindicalismo hegemónico son mayores que las que existían antes de la RN, lo que dificulta cada vez más los acercamientos.

Por el contrario, el abandono de las posiciones dominantes en el UAW antes y durante las negociaciones del TLCA, al ver a los trabajadores mexicanos como posibles aliados —más que como potenciales agresores a los empleos en EUA—, abrió el paso a las alianzas con el sindicalismo independiente y al diseño de estrategias comunes para aumentar la solidaridad y la capacidad de coordinación que permitan enfrentar las políticas de las empresas transnacionales que buscan disminuir la presencia y el poder de los sindicatos en los tres países.

Sin lugar a dudas, el balance de las respuestas sindicales en este sector indica que, si bien hay indicios de cierta recuperación del poder económico de los sindicatos junto a la recuperación de las empresas, la renovación del sindicalismo mexicano y su actuación como verdadero contrapeso constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para consolidar los avances registrados en los países del norte, particularmente en una perspectiva oscurecida por la recesión estadounidense. Esto supone, en el caso mexicano, algo

más que un cambio de estrategia. Es necesario un cambio de naturaleza en el sindicalismo que conduzca a lograr la autonomía frente al gobierno y las empresas y un mayor compromiso de las dirigencias y bases para aumentar las alianzas estratégicas con los sindicatos de los otros dos países y para ampliar la agenda, articulándola a la de quienes luchan en contra del carácter excluyente del proceso de globalización en el que se inscribió la reestructuración automotriz. Queda claro igualmente que al menos una buena parte de las pérdidas que pudieron haber experimentado los trabajadores mexicanos no se originó en la RN sino en factores endógenos al sindicalismo existente en el sector, los que pueden ser modificados en tanto se trate de recursos bajo su control.

BIBLIOGRAFÍA

Esta bibliografía incluye los textos mencionados en este trabajo y la correspondiente al informe sectorial comparativo de la industria automotriz.

- Altenburg, T *et al.*, 1998, "Desarrollo y fomento de subcontratación industrial en México", en *Materiales de Trabajo*, núm. 6, Fundación Friedrich Ebert, México.
- Adams, Roy J., 1995, *Industrial Relations Under Liberal Democracy; North America in Comparative Perspective*, Columbia, South Carolina, University of South Carolina Press.
- ANFAVEA, 1998, *Informe anual 1998*, Brasil.
- Arteaga, Arnulfo, 1996 "La reestructuración de la industria automotriz en México y algunas repercusiones laborales", en Bensusán, G y A. Arteaga (coords.), *Integración regional y relaciones industriales en América del Norte*, Flacso y UAM-I, México.
- Babson, Steve, 1998, "Ambiguous mandate: Lean Production and Labor Relations in the United States", en Juárez, Huberto y Steve Babson (coords.), *Enfrentando el cambio. Obreros del automóvil y producción esbelta en América del Norte*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Wayne State University, Puebla.

- Banco Mundial, 1999, *Informe Anual 1999*. Disco compacto.
- Bayón, Ma. Cristina y Graciela Bensusán, 1998, *El sindicalismo del sector automotriz mexicano*, mimeo.
- Bayón, Ma. Cristina y Graciela Bensusán, 1998, "Trabajadores y sindicatos ante la globalización: el caso del sector automotriz mexicano", en Juárez, Huberto y Steve Babson (coords.), *Enfrentando el cambio. Obreros del automóvil y producción esbelta en América del Norte*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Wayne State University, Puebla.
- Beckman, Steve, 1991, "¿Va la integración norteamericana en la dirección correcta?", en *El Cotidiano*, septiembre-octubre.
- Bensusán, G., 2000, *El modelo de regulación laboral mexicano*, México, Flacso, UAM, FFE y Plaza y Valdés.
- Bizberg, Ilán, 1990, *Estado y sindicalismo en México*, El Colegio de México, México.
- BLS, 2000, "Employment, hours and earning statistics", disponible en línea <http://www.bls.gov>, consultado en febrero del 2001.
- Bodil, D., *Resultados del ACLAN*, mimeo, vol. I.
- CCL, 1996, "Informe preliminar al consejo ministerial sobre la legislación laboral en Canadá, Estados Unidos de América y México", Comisión para la Cooperación Laboral, Dallas, Texas.
- CCL, 1997, *Cierre de empresas y derechos laborales*, Comisión para la Cooperación Laboral del ACAN, Estados Unidos.
- Cook, Maria, 1998 *Trade Union Strategy under NAFTA: The United States Automotive Sector*, mimeo.
- FITIM, 2000, "Informe Auto 2000", disponible en <http://www.Imf-metal.org>.
- Fonte, Luis *et al.*, 1998, "La auténtica contratación colectiva y los 'contratos de protección'", en Juárez, Huberto y Steve Babson (coords.), *Enfrentando el cambio. Obreros del automóvil y producción esbelta en América del Norte*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Wayne State University, Puebla.
- Freeman, R. (ed.), 1994, *Working Under Different Rules*, Russel Sage Foundation, Nueva York.
- Holmes, John y Pradeep Kumar, 1998, "Chrysler Canada's Windsor Assembly Plant: Lean Production Through Bargained Incremental Change", en Juárez, Huberto y Steve Babson (coords.), *Enfrentando el cambio. Obreros del automóvil y producción esbelta en*

- América del Norte*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Wayne State University, Puebla.
- Human Rights Watch, 2000, *Unfair advantage*, Washington, D.C.
- Katz, C., 1985, *Shifting gears: changing labor relations in US Automobile Industry*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press
- Katz, C., 1996, "La transformación de las relaciones industriales en Estados Unidos: un recuento de los desarrollos recientes", en Bensusán y Aretaga, *Integración regional y relaciones industriales en América del Norte*, México, UNAM-I y FLACSO.
- Kochan, Harry. C. Katz y Robert B. McKersie, 1994, *The Transformation of the American Industrial Relations*, Ithaca, ILR Press.
- Mc Adam, Doug, 1996, "Political Opportunities: Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions", en Mc Adam *et al.* (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Framings*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Meltz, Noah y Anil Verma, 1995, "Developments in Industrial Relations and Human Resource Practice in Canada: An Update from the 1980s", en Locke, Richard *et al.* (ed.), *Employment Relations in a Changing World Economy*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Murray, Gregor, 1998, *Union Power and Strategic in Canadian Automobile Sector 1975-1995*, mimeo.
- O'Brien, Peter, 1995, "La industria automotriz: la revolución permanente", en Van Liemt, Gijsbert (coord.), *La reubicación internacional de la industria. Causas y consecuencias*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OECD, 1998, *Foreign Trade by Commodities 1992-1997*, vol 4, Ginebra.
- OECD, 1999, *Statistics, 1993-1998*, vol. 1, Ginebra.
- Robinson, 1998, "Theoretical Chapter", en *Informe final de investigación del proyecto estrategias sindicales en América del Norte*, México, mimeo; 2000, "Theoretical Chapter", en *Informe final de investigación...*, segunda versión, Mimeo.
- Rogowsky, R., 1989, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton, Princeton University Press.
- Statistics Canada, 1996, *Labor force Survey*.
- Studer, Ma. Isabel, 1998, "Regionalism in the Ford Motor Company's Global Strategies", en Juárez, Huberto y Steve Babson (coords.), *Enfrentando el cambio. Obreros del automóvil y produc-*

- ción esbelta en América del Norte*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Wayne State University, Puebla.
- Tigre, Laplane, Lugones y Porta, 1999, "Cambio tecnológico y modernización en la industria automotriz del Mercosur", *Revista Integración y Comercio*, INTAL.
- Von Bülow, Marisa, 1994, "Reestructuración productiva y estrategias sindicales. El caso de la Ford en Cuautitlán: 1987-1993", tesis de Maestría, Flacso, México.
- Weinstein, Marc y Thomas Kochan, 1995, "The Limits of Diffusion: Recent Developments in Industrial Relations and Human Resource Practices", en Locke, Richard *et al.* (ed.), *Employment Relations in a Changing World Economy*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Weintraub, 1999, "Ingresos y productividad en la industria automotriz de América del Norte", en *Ingresos y Productividad en América del Norte*, México, Secretariado para la Comisión de Cooperación Laboral.
- Wells, Don, 1998, "Building Transnational Coordinative Unionism", en Juárez, Huberto y Steve Babson (coords.), *Enfrentando el cambio. Obreros del automóvil y producción esbelta en América del Norte*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Wayne State University, Puebla, 1998.

SUSTENTABILIDAD DE COMUNIDADES RURALES DESDE UNA PERSPECTIVA GLOBAL Y DE GÉNERO

Emma Zapata Martelo
Marta B. Chiappe

Este trabajo analiza, desde una perspectiva de género, el impacto de la globalización y de la liberalización económica, especialmente la liberalización producida a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado entre México, Canadá y Estados Unidos. En particular, se consideran los efectos de carácter social y las repercusiones en los grupos domésticos de tres comunidades rurales de México. Las comunidades estudiadas son Benito Juárez, Lázaro Cárdenas y Emiliano Zapata, las cuales se ubican al este de Tlaxcala dentro de la zona de influencia de Ciudad Industrial Xicohténcatl.

Para tal efecto se aplicó una encuesta a hogares donde se recabó información referente a las condiciones de vida y de trabajo de 60 grupos domésticos. El trabajo aborda los elementos teóricos, como la globalización, la liberalización de la economía y la industrialización, y el impacto que todos ellos tienen en mujeres y hombres de la zona, en particular en la sustentabilidad de las comunidades. Los datos del estado de Tlaxcala ponen en evidencia los procesos que se desencadenan como resultado de las transformaciones globales.

1. ELEMENTOS TEÓRICOS

1.1. Globalización¹ y sustentabilidad

El proceso que hoy conocemos como globalización se aceleró en las últimas dos o tres décadas como resultado del desarrollo tecnológico que proporcionó la base material indispensable para la nueva economía. De allí que Castells (1999) lo vea como proceso informacional y global porque, en las nuevas condiciones históricas, la productividad se genera y se ejerce por medio de una red global de interacción.

Desde una perspectiva fundamentalmente económica, la globalización puede ser entendida como un proceso mediante el cual la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercados), están organizados a escala global, bien de forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos. En este contexto, Benería (1999) relaciona la globalización con mercados siempre en expansión que traspasan los límites nacionales y que, dadas las transformaciones tecnológicas ya mencionadas, propician los espacios para su acción.

Los fenómenos anteriores permitieron que durante los ochenta, las economías más avanzadas, que habían tenido una crisis de productividad —exceso de productividad *vs.* capacidad de consumo— pudieran desarrollar nuevas ramas industriales. Apoyadas por la revolución de la informática y las telecomunicaciones, las nuevas ramas transformaron el paradigma productivo y recuperaron los mercados y el ritmo de crecimiento. El proceso implicó reubicar la producción

¹ El fenómeno de la globalización no es nuevo. Algunos autores lo ubican en el siglo xv, cuando se constituyó el sistema mundo (Dussel, 1999, y Wallerstein, 1998). Otros, como Petras y Veltmeyer (2001), argumentan que se trata de una forma de imperialismo que se transforma con los adelantos tecnológicos y la revolución en las comunicaciones.

hacia estados menos desarrollados, como los del sur de Estados Unidos, con sindicatos menos combativos, y hacia los países del tercer mundo. Estas políticas significaron un ataque al Estado de bienestar, al sindicalismo y al nivel de vida de los trabajadores (Otero, 1996). Mientras tanto, en los países menos desarrollados, el peso de la deuda externa, entre otros factores, fortaleció el estancamiento y les impidió avanzar al ritmo de la revolución tecnológica (Carrillo, 2002). Khor (2001) señala como fundamental, en este contexto, las políticas de liberalización que han recorrido todo el mundo y que están dirigidas a disminuir la participación del Estado. En este proceso incluye tres aspectos: la liberalización de las finanzas, del comercio y de las inversiones. Muchas de las finanzas son especulativas y aumentan la preocupación por la fragilidad del sistema, que ya tuvo su punto álgido durante la crisis del este asiático y repercutió en países como Rusia y Brasil (Benería, 1999, y Khor, 2001). En su dimensión política, la globalización sustituye al Estado corporativo por formas basadas en la universalización de la sociedad mercantil-capitalista, eliminando las consideradas “arcaicas” o “tradicionales”. Supone el reemplazo de los valores keynesianos de justicia distributiva y bienestar material por una nueva forma de relación basada en el individualismo y la cultura del éxito personal. Además, propone la destrucción de identidades colectivas para reemplazarlas por la negociación individual y la fragmentación de la vida social (Roux, 2002). Las presiones para que los países subdesarrollados reduzcan la inversión social se exacerban a medida que la economía se hace más global (Otero, 1996).

La globalización ha traído cambios de índole económica, política, social y cultural con implicaciones en la vida cotidiana de las y los individuos y en los ámbitos meso y macro. Estos cambios repercuten de manera diferencial en los varios sectores de la economía y de la sociedad, beneficiando a una minoría y desfavoreciendo a una mayoría, especialmente a los sectores más desprotegidos y de menores recursos, como son

los pequeños agricultores y las mujeres en particular. Se han creado brechas más profundas entre el sector urbano y el rural y, en el rural, entre los sectores que pueden exportar y los dedicados a la agricultura de subsistencia. Además, los datos globales con los que generalmente se aborda el proceso ocultan la contribución que las mujeres hacen a la economía al participar en innumerables actividades productivas y reproductivas y extender su jornada de trabajo dentro del espacio cotidiano.

Es a partir de este contexto de globalización que abordamos la sustentabilidad de las comunidades rurales estudiadas, la que, según Kline (citado por Flora *et al.*, 1994),² puede ser definida como “la habilidad de utilizar sus recursos de manera tal que se asegure que todos sus miembros presentes y futuros puedan alcanzar un grado más alto de salud y bienestar, seguridad económica y un espacio en la configuración del futuro, al tiempo de mantener la integridad de los sistemas ecológicos de los que depende la vida y la producción”.

1.2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

La firma del TLCAN en 1993 entre México, Estados Unidos y Canadá surge como una de las manifestaciones concretas de los procesos de globalización y de liberalización económica que ocurren a escala mundial. La adhesión de México a este bloque comercial se justificó desde el punto de vista ideológico como la única opción económica para salir de la marginación y del atraso, y como el mecanismo más apropiado para no quedar fuera de los beneficios de la globalización. Los objetivos planteados por el tratado fueron crear nuevas

² Hay un gran número de definiciones sobre sustentabilidad. No las ignoramos, pero adoptamos la mencionada ya que permite abordar los procesos que queremos resaltar.

oportunidades económicas a través de la eliminación de obstáculos al comercio y la promoción de la circulación de bienes y servicios entre los territorios de las partes involucradas, ampliar las exportaciones y aumentar la inversión productiva y la generación de empleos bien remunerados. También pretendía mejorar la competitividad a través de un mejor aprovechamiento de los recursos y de la capacidad productiva (Salinas O., 2000). Tal como argumenta Aguilar (1993), se partía de la premisa de que el TLCAN, al constituirse como el bloque comercial regional más grande, posibilitaría que los tres países maximizaran su habilidad para competir y prosperar en el comercio mundial. La reducción de costos, los precios más competitivos y el mayor poder de comercialización global serían los principales beneficios. México sería el país que más se beneficiaría de su nueva condición de socio comercial de América del Norte.

La visión anterior contrasta con la de otros autores que consideran que el TLCAN traería mayormente consecuencias negativas, sobre todo para la clase trabajadora. Uno de los principales problemas que se vislumbran es la pérdida de empleos en Estados Unidos y Canadá por el traslado de empresas de estos países a México. La mayor reducción ocurriría, según algunos estudios, en aquellos empleos que demandan menor calificación y en las zonas rurales, donde tradicionalmente se han instalado fábricas e industrias manufactureras que tienden a pagar bajos salarios (Sizer y Porterfield, 1996) y que presentan condiciones desventajosas de trabajo y poco reconocimiento de los beneficios sociales.

La apertura económica también ocasionaría pérdida de competitividad de muchos productos agropecuarios en el mercado interno y la consecuente reducción de la actividad productiva. Dentro del agro, la agricultura de subsistencia se vería más perjudicada que el sector agroexportador, lo cual repercutiría a su vez en la disminución de fuentes de trabajo, en el avance de la descampesinización y en la emigración del campo a la ciudad y hacia fuera del país (Salinas O., 2000).

Con la firma del TLCAN se acentúan los problemas relacionados con la economía campesina.³ Antes del GATT todas las importaciones requerían permisos previos del gobierno y estaban sujetas a una tarifa tope de 100% y un promedio tarifario de 27%. En 1990 no se requirieron permisos para casi ninguna importación y los impuestos más altos fueron de 16%, con un promedio de 11%. Además, las nuevas regulaciones propuestas en 1989 permiten la inversión externa de 100% en casi todos los sectores de la economía (Otero, 1996: 7).

Según estudios recientes, 85% de la población rural está por debajo de la línea de pobreza y 61.8% se encuentra en extrema pobreza (Salinas O., 2000). Uno de los factores que incidió fuertemente en la disminución de ingresos de los productores y en el estancamiento o disminución en la producción de granos básicos fue eliminar la protección y favorecer las importaciones masivas. Por ejemplo, la liberalización total del comercio del maíz, realizada al tercer año después de la firma del tratado y no en el año 15 como estaba previsto, provocó una caída en los ingresos efectivos de los productores superior a 30 por ciento.

El TLCAN preveía la importación libre de impuestos de 2.5 millones de toneladas de maíz proveniente de Estados Unidos y mil toneladas provenientes de Canadá; una vez rebasado ese cupo, México podría aplicar un arancel-cuota según la base importada y la categoría de desgravación (Garduño y Pérez, 2001). Sin embargo, entre 1994 y 1998 se importaron de Estados Unidos y Canadá 5.3 millones de toneladas de maíz por encima de la cuota de importación sin pagar el arancel acordado, lo cual significó dejar de cobrar 1500 millones de dólares. Además, en tres de los cinco años no se respetó la cuota de importación libre de arancel y entre 1996 y 1998 se importó maíz por encima de la cuota prevista para el

³ La apertura comercial del sector agropecuario de México se inició en 1986 con la incorporación de México al General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

año 14 del TLCAN (2007). Con el frijol sucedió lo mismo, se liberó totalmente el comercio a partir del tercer año y no del año 15; y para el arroz, trigo y soya, en 5 años se completó 50% del proceso de desgravación arancelaria (Peñaloza Méndez, 2000). La disminución de los aranceles por importación se traduce en reducción de la inversión social del Estado y, en especial, en recorte de los subsidios para el sector rural.

La importación indiscriminada de productos agropecuarios ha provocado la reacción del sector político. En efecto, un informe de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados planteó en abril del 2002 la necesidad de una urgente renegociación del tratado en su capítulo agrícola. El argumento básico para este reclamo es que en el periodo 1987-1993 se importaron 17.4 millones de toneladas de maíz, mientras que entre 1994 y 1999 se compraron 29.3 toneladas de ese grano; es decir, en el primer período del TLCAN se incrementaron en 68% las importaciones del producto principal. En soya se pasó de 10.2 toneladas a 23.1 millones y en sorgo de 18.6 a 22.6 millones de toneladas de importación. El informe añade que “se percibe la magnitud del proceso señalado al pasar de 52.3 millones de toneladas de importación entre 1987 y 1993, a 89.5 millones de toneladas en el periodo 1994 a 1999. Es decir que las importaciones crecieron 37.2 millones en el periodo señalado”. Para modificar este proceso, se propone establecer un arancel cuota que está contemplado en el Artículo 701 del tratado comercial (Garduño, 2002).

Aunque debido al poco tiempo que ha transcurrido desde la firma del tratado aún no es posible realizar una evaluación definitiva del mismo, algunos analistas (por ejemplo, Calva Téllez, 1998, y Globerman y Walker, 1994) consideran que las consecuencias para México han sido más negativas que positivas. Además de la profundización de las diferencias entre los países, el tratado implicó la pérdida de la soberanía nacional, el establecimiento de empresas maquiladoras en todo el país (en la década de los sesenta existían sólo en la frontera norte),

la desarticulación del aparato productivo (desaparición de procesos tradicionales de producción) y cambios tanto a nivel urbano como rural, principalmente en el empleo. Las pequeñas industrias nacionales no pudieron competir con las grandes empresas y con la avalancha de importaciones que desplazaron la producción nacional. El aumento del desempleo en la industria y en el agro agudizó la inequidad en la distribución del ingreso y provocó una degradación generalizada de la calidad de vida de la población, afectando tanto a los estratos medios como a los de menores recursos.

La población no ha sido pasiva ante esta avalancha de cambios: el rechazo ante el Plan Puebla Panamá, la oposición al proyecto del Istmo de Tehuantepec, el resguardo de la milenaria área cultural mesoamericana, expresada en la defensa del maíz, y la oposición a los productos transgénicos son algunos de los elementos del proceso (Roux, 2002).

1.3. Género y globalización

Una de las características relevantes del siglo xx ha sido la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo en el ámbito mundial. Si nos suscribimos al mercado de trabajo de los países de América del Norte, la tasa de participación femenina en 1995 era de 59% en Estados Unidos, 58% en Canadá y 37% en México. Si bien en México la tasa es menor, es el país que ha tenido mayor crecimiento, debido tanto a una tasa más alta de aumento de la población en edad de trabajar como a la mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, motivada por factores económicos, sociales y culturales. La naturaleza del trabajo femenino es diferente entre los tres países. En Canadá y Estados Unidos, el empleo de las mujeres es fundamentalmente de carácter asalariado: 90% de las trabajadoras reciben salarios. En cambio, en México la proporción de mujeres trabajadoras que reciben salario es sólo de 59%, lo cual significa que muchas mujeres

no reciben pago. Uno de los sectores donde se produce esta situación es precisamente el agropecuario, ya que las mujeres trabajan principalmente en las parcelas de la familia (Martínez Medina, 2000).

En el sector rural la participación de la mujer también ha aumentado, aunque todavía se mantiene en valores más bajos que a nivel urbano. Específicamente para la agricultura, los porcentajes de empleo femenino son: Canadá, 2.1%; Estados Unidos, 4%, y México, 11.1%. El mayor porcentaje observado en México se debe al predominio de la agricultura campesina, aun cuando el trabajo femenino en el grupo doméstico muchas veces no se considera como trabajo en sí sino como apoyo a la familia, y por eso es probable que esté subestimado. Sin embargo, muchas mujeres que viven en grupos domésticos campesinos han optado por el trabajo asalariado. En efecto, entre 1975 y 1985 el porcentaje de mujeres asalariadas en el campo aumentó de 5.2% a 20% del total. El incremento de la población económicamente activa (PEA) del sector agropecuario fue mucho mayor para las mujeres que para los hombres. Mientras el crecimiento anual entre 1970 y 1980 para las primeras fue de 10.8%, para la población masculina fue de 0.25% (Martínez Medina, 2000).

Las mujeres que trabajan como jornaleras en México (o sea, como trabajadoras asalariadas ocupadas en labores del campo) son contratadas fundamentalmente por el sector capitalista. Los cultivos que absorben más mano de obra femenina son aquellos promovidos en el contexto de una política neoliberal con base en el desarrollo de las ventajas competitivas y con un fin fundamentalmente exportador. Estos cultivos son flores, frutas, hortalizas y café. Otros cultivos, al mecanizarse, incluso reducen la participación de las mujeres, como es el caso de la cebada, uno de los cultivos principales del estado de Tlaxcala (Zapata, 1996). Según Salinas O. (2000), la incorporación femenina al mercado de trabajo en el sector rural es resultado de la crisis económica y de la apertura comercial asociada al TLCAN, el cual no representa un mejora-

miento de las condiciones familiares sino una alternativa al deterioro del ingreso familiar. La falta de recursos y el poco apoyo que recibe el sector rural dinamizó el proceso de incorporación de las mujeres al mercado laboral formal e informal y resultó en un empeoramiento de las condiciones de trabajo (Cagatay y Ozler, 1995), modificando las aportaciones que hombres y mujeres hacen a la economía del grupo doméstico. Además, como menciona Espino (2001), los efectos de la expansión comercial pueden ser distintos entre hombres y mujeres, lo que tiene implicaciones en la equidad de género así como en los objetivos para reducir la pobreza. También, los postulados para analizar la economía global ignoran y tornan invisibles las formas específicas en las que el proceso afecta a las mujeres. Al tomarse indicadores tan generales, se esconden las aportaciones que se realizan en los niveles locales y regionales.

2. TRANSFORMACIONES EN EL ESTADO DE TLAXCALA

El estado de Tlaxcala no es ajeno a la dinámica mundial. A pesar de su extensión, el más pequeño de la república mexicana, ha jugado un papel muy importante en el proceso de industrialización del país, siendo uno de los estados más dinámicos en los últimos años en cuanto a la instalación de industrias provenientes de otros países. El personal contratado en éstas proviene en gran proporción de comunidades en proceso de transición con una base rural. En 1998 la población ocupada (PEA-Población desocupada abierta) era de 394 888, distribuida de la siguiente manera: 18% en el sector primario, 51.3% en el secundario y 30.5% en el terciario. En el sector primario, el porcentaje de la población ocupada según sexo era de 22.55% hombres y 8% mujeres; en el sector secundario, 51.45% hombres y 51.15% mujeres; y en el terciario, 25.8% hombres y 40.7% mujeres (INEGI, 1999). Esta distribución puede interpretarse como la imposibilidad del

sector rural para dar trabajo a los hombres, los cuales se ven en la necesidad de migrar hacia las ciudades. La agricultura de subsistencia queda en manos de las mujeres mayores, la mayor parte del tiempo sin salario y sin que su trabajo se considere productivo.

A partir de la década de 1970, cuando fue autorizado el establecimiento de industrias maquiladoras en todo el país, la manufactura rural adquirió importancia bajo la forma de diversas modalidades productivas, desde la subcontratación a través del trabajo a domicilio hasta la instalación de pequeños y medianos talleres.⁴ Tlaxcala no permaneció ajeno a este proceso de industrialización, el cual, aunado a la incipiente industria iniciada en 1840, cobró un nuevo impulso a partir de los años sesenta. Esto ha ocasionado que haya pasado de una población eminentemente rural dedicada a las actividades agrícolas a una población diversificada en los tres sectores productivos, aunque con mayor peso en el sector secundario. El establecimiento de centros fabriles comenzó a darse en la zona sur del estado (en donde actualmente se concentra la mayor parte de la industria) y es en 1978 cuando se instala en la parte norte del estado un centro de actividades industriales, Ciudad Industrial Xicohténcatl, con el objetivo de generar empleos y aprovechar las materias primas existentes en la región (Barrientos, 2000). En general, el cambio organizacional consistió en una “integración compleja” que descentralizó y flexibilizó un amplio espectro de funciones y centros de decisión (con excepción del mando estratégico y la gestión financiera global), los cuales pasaron a radicarse en filiales importantes o en centros regionales de dirección intermedia, y así aprovechar las ventajas y oportunidades locales y su aportación específica a la estrategia global de la empresa (Dabat, 2000: 33).

Para los años ochenta la estructura productiva en Tlaxcala incluía dos actividades principales: la agrícola y la industrial.

⁴ Muchos de ellos no tienen reconocimiento legal y no están registrados como establecimientos industriales.

En estos años, la situación de la actividad agrícola trajo consigo un alto índice de desempleo, miseria e incertidumbre. Una de las opciones para el sector campesino fue la migración hacia centros urbanos a vender su fuerza de trabajo en las industrias de Tlaxcala (Leñero Franco, 1984). Aunado a ello surgieron nuevas formas de contratación, como el trabajo domiciliario, tendencia que empezó a generarse desde los años setenta y que en los ochenta se acrecentó (Alonso, 1991).

Para el año 2000 el estado contaba con 313 industrias (incluyendo la pequeña, mediana y grande) dedicadas a la manufactura de productos alimenticios, bebidas, calzado, eléctricas y electrónicas, sustancias químicas, productos derivados del petróleo, carbón, hule, plásticos, textiles, prendas de vestir, productos de madera, industrias metálicas básicas y productos minerales no metálicos. La Ciudad Industrial Xicohténcatl es la más extensa de las nueve ciudades industriales que hay en Tlaxcala. Comprende dos fracciones, una ubicada en el municipio de Tetla (Ciudad Industrial I), en un área rural aislada, aproximadamente a 20 minutos de la ciudad de Apizaco; la otra, más pequeña y de más reciente fundación, está ubicada en el municipio de Huamantla y a 10 minutos de la ciudad de Huamantla (Ciudad Industrial II). Actualmente está constituida por 40 industrias (34 en la primera fracción y 6 en la segunda), siendo uno de los centros fabriles que más empleos ha generado en los últimos años. Las industrias principales incluyen la producción química y la fabricación de ropa junto con la industria textil tradicional.

De acuerdo con datos suministrados por el Fideicomiso de Ciudad Industrial, en el mes de enero del 2001 se empleaban entre ambas fracciones un total de 9635 trabajadores en las diferentes empresas, aunque sólo tres de ellas (Linda Vista, Vista de Huamantla y Olivetti) concentraban 55% de los trabajadores. Tomando solamente Linda Vista y Vista de Huamantla (son de una misma empresa, de origen estadounidense) el número de trabajadores ocupados era, en enero de 2001, de 3881 (40% del total). Las mujeres son empleadas

principalmente por las industrias maquiladoras de la confección y del ensamble de máquinas de escribir (Linda Vista, Vista de Huamantla y Olivetti, respectivamente) mientras que las industrias dedicadas a otras rama de la producción contratan preferentemente a varones y a las mujeres las emplean sólo para realizar las actividades de limpieza, lo que muestra la preferencia selectiva de hombres o mujeres para determinadas actividades (Comunicación personal, Fideicomiso CIXI, marzo 2001).

2.1. Principales características de las comunidades estudiadas

La información referente a las áreas rurales fue recabada en tres comunidades del estado de Tlaxcala: Emiliano Zapata, Lázaro Cárdenas y Benito Juárez. Las dos primeras son cabezas de municipio mientras que la última pertenece al municipio de Huamantla. Estas tres comunidades se encuentran próximas a la Ciudad Industrial (Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas a la Ciudad Industrial Xicohténcatl I y Benito Juárez a la Ciudad Industrial Xicohténcatl II). Las tres comunidades son de base principalmente agrícola. Emiliano Zapata se dedica fundamentalmente a maíz, frijol, papa, avena y otros cereales, siendo su destino principal el autoconsumo, excepto la papa, que se destina principalmente al mercado. En Benito Juárez predominan los cultivos de maíz, trigo y cebada para autoconsumo, mientras que en Lázaro Cárdenas la mitad de la superficie agrícola (unas 500 ha) es ocupada con cultivos hortícolas, ya que se dispone de riego por gravedad por dos represas ubicadas en los extremos del pueblo. Los cultivos principales bajo riego son lechuga (el más importante en superficie), bróccoli, zanahoria, betabel, coliflor, papas y habas, entre otros. Otras actividades agropecuarias incluyen la producción de ganado lechero, bovino y caprino, y algunas granjas porcinas (Serrano Camacho, 2001). La población de Emiliano Zapata y Lázaro Cárdenas está entre 2 500 y

2 600 habitantes, mientras que en Benito Juárez sobrepasa levemente los 4 600 habitantes. En las tres comunidades las ocupaciones principales son la de campesino, ama de casa y estudiante, siendo una minoría la que se emplea como obrero u obrera. En Emiliano Zapata los obreros salen a trabajar a Ciudad Industrial Xicohténcatl o se emplean en talleres de maquila locales. Funcionan de 30 a 40 pequeños talleres de costura diseminados en la comunidad, y una pequeña industria maderera en tierra ejidal. Cuatro de los talleres son grandes (emplean más o menos 50 personas) y los demás son familiares (se autoemplean de 4 a 10 personas de la familia); en ambos predominan jóvenes varones y mujeres. La existencia de empleo en los talleres de costura ofrece una alternativa a ciudad Xicohténcatl. A muy temprana edad (entre 11 y 16 años), las mujeres de esta comunidad comienzan a laborar en la maquila, con los talleres familiares como espacios donde inician el aprendizaje, para posteriormente emplearse en los más grandes o en las empresas (Barrientos, 2000; Chávez Márquez, 2000; Nelson, 1997).

2.2. Cambio, permanencia y sustentabilidad en las comunidades

En cada comunidad se entrevistaron 20 familias, tomando una casa por manzana. La mayoría de las familias entrevistadas (51 de las 60) tienen acceso a tierras ejidales. La superficie de las parcelas oscila entre una y ocho hectáreas; en Lázaro Cárdenas es de 2.6 ha⁵ y en Emiliano Zapata de 1.8 ha. Ocho familias tienen además vacas lecheras; su producción se destina principalmente al consumo familiar y se vende el remanente a comerciantes locales. La ocupación principal de los hombres es el trabajo en la parcela. Si bien la responsabilidad mayor de las labores del campo recae en el hombre, también

⁵ Este promedio no incluye una de las fincas, cuya superficie era de 74 ha en total.

realizan faenas las mujeres e hijos. Lo hacen los fines de semana y fundamentalmente en los periodos en que el trabajo es más intenso, como la época de siembra o de cosecha. El resto del año es frecuente que los hombres se empleen en forma temporal como albañiles en sus comunidades o en ciudades cercanas (Tlaxcala, Puebla, México DF), o que trabajen como jornaleros en campos vecinos. Esto es frecuente también entre los hijos mayores de los entrevistados. Estas actividades son esenciales para complementar el ingreso de la familia y poder subsistir durante el año. El comisario ejidal de una de las comunidades comentó al respecto: “Trabajo de albañil y me pagan 100 pesos diarios si voy a Puebla a trabajar; gano más como albañil que como campesino”. Uno de los sectores más afectados con el TLCAN es el sector agrícola. Los precios bajos que reciben los campesinos por su producción y la dificultad de competir con los rendimientos de los otros países queda de manifiesto en los siguientes comentarios:

El TLC nos afecta porque se han metido muchos productos y el de la comunidad se queda estancado. Hace un año se heló el maíz, lo llevé a vender a Huamantla, me lo rechazaron y lo tuve que vender a un peso para poder venderlo. Allá [en Estados Unidos] levantan 10 toneladas por hectárea y acá se levantan 3 toneladas por hectárea; allá utilizan mucha química y aquí sólo se produce de manera tradicional; para la gran industria sí conviene, pero para el sector campesino es una desventaja” (Comisario ejidal, Benito Juárez).

Sigo amolado con el campo... según la política, el campo es lo primero, pero no sacamos nada. Usted mete dinero pero no vale el maíz, están pagando un peso. Usted escarda, barbecha, limpia, pizca, amogota, y ¿quién le paga? (campesino, 63 años, Benito Juárez).

Sólo cinco de los entrevistados trabajan como empleados en fábricas de la Ciudad Industrial Xicohtécatl I, y son en todos los casos menores a 25 años. Algunos hombres desem-

peñan otro tipo de actividades, que en algunos casos son de tiempo parcial y en otros de tiempo completo. Éstas incluyen electricista (1), carpintero (1), chofer de empresa (1), comercio (1), inspector de transporte (1) y taller familiar de costura (3). A diferencia de los que trabajan por cuenta propia, los que están empleados por contrato tienen seguro social, licencia, salario vacacional y aguinaldo. Si se compara con otros trabajos estos obreros tienen algunas ventajas, pero resultan mínimas si se comparan con los salarios recibidos en el ámbito internacional.⁶

Según un joven entrevistado, trabajador de una de las fábricas de CIXI, hay unos 20 jóvenes menores de 25 años, oriundos de Benito Juárez, que trabajan en las industrias. Dadas las precarias condiciones de vida de los campesinos y el proceso de industrialización en el estado, la población agrícola se ha convertido de manera significativa en una fuente de mano de obra barata y abundante para la industria, lo cual ha transformado la estructura productiva. Las comunidades campesinas se han ido adaptando a la combinación de actividades agrícolas y manufactureras, y de ahí que el viejo estereotipo del campesinado autosuficiente hace mucho tiempo que no existe. Las familias rurales no se hallan en posibilidad de cubrir sus necesidades de maíz y frijol, y por lo tanto los campesinos se han visto forzados al trabajo asalariado en las empresas locales, o a la migración; más aún, el ingreso obtenido del trabajo asalariado se ha tornado indispensable para la inversión y productividad del campo. Como lo señala Lara (1996), las comunidades entrelazan actividades agrarias y extra-agrarias, formales e informales, en un mismo espacio físico, e incorporan a una población cada vez más diversificada, en donde las mujeres tienen un papel central. A la vez, se generan otras

⁶ Según el U.S Bureau of Statistics, la compensación por hora en México para los trabajadores en la producción era de 1.75 dólares. En los países de industrialización reciente lo que recibían por hora en 1997 en Hong Kong era de 5.42, en Corea 7.22 y en Taiwan 5.98 (Gerber, 1999).

formas de organización que no pueden ser definidas en sus formas más simples como rurales o urbanas.

Las consecuencias de la liberalización de la economía y de la expansión comercial sobre las mujeres en el ámbito laboral, tanto en números absolutos como relativos, parece arrojar resultados positivos y negativos dependiendo de un rango de factores y condiciones previas: patrones de acceso a los recursos, tasas femeninas de participación, los niveles educativos y salariales por género, discriminación del mercado laboral y la segregación en el contexto sociocultural (Espino, 2001, tomado de Fontana, Joeke y Masika, 1998).

En nuestro caso, la mayoría de las mujeres entrevistadas se dedican principalmente a tareas vinculadas al ámbito doméstico. El hecho de contraer matrimonio hizo que muchas de ellas abandonaran las ocupaciones remuneradas que desempeñaban cuando solteras. Éstas eran diversas: cuidado de niños, empleadas domésticas, empleadas en las fábricas de Ciudad Industrial o en talleres de costura. La principal razón por la cual dejaron estos trabajos era que sus esposos no deseaban que continuaran con sus ocupaciones y que se dedicaran a la familia y al hogar, lo cual es una tradición arraigada en las comunidades y representa para algunas mujeres motivo de frustración.

La crianza de niños pequeños también hace que las mujeres se vean limitadas en sus posibilidades de trabajar fuera del ámbito doméstico: "Dicen los hombres que la mujer que se casa es para la casa. Yo pienso que deben ayudarse uno al otro" (mujer de 19 años, Emiliano Zapata). Otras manifestaciones de las mujeres respecto de su situación fueron:

Si pudiera trabajaría fuera de la casa, pero no me deja mi esposo. Me gustaría tener un trabajo en mi casa que me permita estar al pendiente de mis niños, porque tampoco los puedo dejar solos, porque si no llego y ya quién sabe qué hicieron. Pero sí me gustaría tener alguna cosa que hacer en mi casa para tener dinero, para poder ayudar un poquito a mi esposo. (Lázaro Cárdenas, 33 años).

La verdad, me gusta mucho trabajar. Siempre he sido muy inquieta, se da uno cuenta que sí hace falta, y yo siento que me desarrollo más, que aprendo cosas nuevas... Donde he estado (fábrica Lindavista) me han brindado mucha confianza, mucha ayuda para aprender cosas que en la casa no las aprende uno... Me tuve que salir... Mi marido no quería que siguiera trabajando (Lázaro Cárdenas, 39 años).

Precisamente este punto lo enfatiza Benería (1999) cuando, retomando el análisis realizado por Polanyi, en 1949, acerca de la construcción social de los mercados en Europa, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, señala la necesidad de incluir las relaciones de género en el análisis del desarrollo del mercado global. Argumenta la autora que Polanyi podría haber abordado cómo se daban las relaciones de hombres y mujeres con el mercado y se podría entender así la construcción del “hombre económico” en un mundo globalizado. Para ella, al mismo tiempo que se profundizan las relaciones de mercado en la sociedad, aumentan las actividades no pagadas, y todas aquellas indirectamente relacionadas (trabajo doméstico y actividades comunitarias) donde las mujeres están desproporcionadamente representadas.⁷ El trabajo de las mujeres que producen bienes y servicios para uso y no para intercambio, no se considera dentro del comportamiento del mercado. Según Townsend (2002), las mujeres se ubican en el hogar, donde las actividades productivas son secundarias y catalogadas como “ayuda o apoyo”, y en labores estacionales. Mientras el trabajo de los varones es lineal y acumulativo, el de las mujeres es cíclico y discontinuo.

⁷ Benería cita datos de UNDP en donde se estima que en el ámbito global, si las actividades no pagadas se contabilizaran a precios de salarios actuales, tendrían un valor de 16 trillones de dólares o 70% del total de la producción mundial (23 trillones). De estos 16 trillones, el trabajo de las mujeres representa 11 trillones, o sea casi 69% (UNDP, citado por Benería, 1999:70).

Para las mujeres de la zona hay dos alternativas en cuanto a trabajo remunerado: los realizados en sus propias casas (como extensión de las tareas domésticas) o en la comunidad. Así, cinco mujeres planchaban o lavaban en sus hogares para otras familias o para talleres de costura, dos habían instalado talleres de costura (en cuyo caso era encarado como una actividad familiar), dos trabajaban en talleres de costura de la comunidad, otra trabajaba en una tienda y la restante trabajaba en una fábrica de CIX. Estas mujeres consideraban muy necesario para la economía de sus hogares el estar generando un ingreso extra para la familia o, en caso de ser solteras, para sus gastos personales. En general, las mujeres, independientemente de que trabajaran en forma remunerada o no, valoraban positivamente la existencia de otras fuentes de trabajo extra prediales, tales como los talleres de costura y las fábricas de Ciudad Industrial, ya que representan la posibilidad de permanecer en la comunidad.

En el caso de las mujeres jóvenes, es común que empiecen en los talleres familiares y luego se empleen en talleres más grandes o en las empresas. Dos testimonios recogidos por Barrientos (2000), en un estudio anterior en Emiliano Zapata, dan cuenta de la edad temprana en la que se insertan en estas experiencias y el paso que dan de los talleres a las fábricas:

Pues aquí, a todas las edades se trabaja, y es que necesitamos; lo que pasa es que ahora ya hay muchas niñas, que aunque vayan a la secundaria ellas quieren trabajar, tener su dinero; hay unas que están en la primaria y ya trabajan, como de 11 o 12 años ya empiezan a trabajar, no hacen cosas pesadas, las mandan a dejar o a recoger trabajo a las que trabajan a domicilio, es decir, son mandaderas; pues oiga usted, con 50 pesos que les dan a la semana ya les sirvió para el recreo... y es que fíjese, ahorita, ¿los campesinos qué ganan?... y sí que hay necesidad de que los niños/niñas trabajen, porque hace falta, y es que en la secundaria piden muchas cosas (Julia, 35 años, en Barrientos, 2000: 85).

a los catorce años me fui a trabajar en un taller donde nada más trabajaba la familia, comencé pegando pellón, con el tiempo me dejaron una máquina *over* en donde aprendí a coser, después me fui a otro taller más grande, y ya cuando cumplí los 18 me fui a la fábrica (Lorenza, 20 años, citada por Barrientos, 2000: 85).

Las mujeres ven como ventajosos los talleres domiciliarios⁸ debido a que trabajan a destajo dentro del hogar y no desatienden a los hijos. Sin embargo, la situación allí es más precaria que en las fábricas, ya que no tienen prestaciones sociales, están aisladas y no pueden organizarse para demandar sus derechos laborales. Muchas veces los talleres son propiedad o los administra un pariente masculino, y la “economía moral” dicta que las mujeres permanezcan invisibles como trabajadoras. Ninguna mujer se registraría como obrera para hacer que su pariente masculino pague la seguridad social (Afshar, 2001). No obstante, algunos comentarios fueron también críticos respecto a los efectos de las fábricas en las comunidades, valorando en forma positiva el que se hacía dentro de la casa.

Hubo un avance de los talleres de costura, van a traer su costura desde México. Antes era muy trabajoso para tener un dinero, los niños antes andaban descalzos. Las familias se van menos a otros lados (mujer, 59 años, Emiliano Zapata).

Yo digo que está mejor, antes no había en qué trabajar, ahora que hay talleres está mejor (mujer, 19 años, Emiliano Zapata).

Las fábricas han ayudado mucho, era una colonia pobrísima. Cuando menos las muchachas se fueron arreglando, vistiendo (mujer, 62 años, Emiliano Zapata).

Desde que mis hijas trabajan (en los talleres) ya uno no sufre

⁸ Muchos de ellos no tienen reconocimiento legal, es decir, no están registrados como establecimientos industriales.

como antes. Antes no tenía uno dinero (mujer, 55 años, Emiliano Zapata).

Las fábricas han traído mejoras, pero no para los trabajadores, sí para los patrones. Los trabajadores no mejoran, no progresan. Preferimos trabajar en la casa porque en las fábricas igual uno se cansa, se aburre (mujer, 23 años, Emiliano Zapata).

Volviendo a Espino (2001), es importante tener en cuenta los niveles educativos de las mujeres. En la zona, como se mencionó, son bajos. El nivel de educación o capacitación requerido para el ingreso como trabajadores de las industrias es la secundaria terminada, lo cual restringe significativamente las posibilidades de empleo de la mayoría de los pobladores rurales. Este requerimiento se constituye en una barrera para el ingreso, porque la mayor parte de la población no lo cumple. Además, la falta de empleo en la economía ha provocado que los trabajadores calificados se integren a las maquiladoras, constituyendo una competencia inequitativa para las mujeres obreras de esta industria, quienes por tener pocas oportunidades de capacitación son desplazadas y deben reubicarse en lugares en donde existen condiciones de trabajo fuera de la ley, es decir, los talleres y la maquila domiciliaria, los cuales se convierten en opciones de trabajo alternativas para las mujeres (Barrientos, 2000). A este respecto, Espino (2001) señala cómo estas formas son un retroceso en la armonización de los estándares laborales, incluidos los de particular importancia para las mujeres (por ejemplo, los referidos en los acuerdos de la OIT, como licencia de maternidad, igualdad de oportunidades en el empleo e igual pago por igual tarea). Un testimonio recogido por Barrientos (2000) en la misma zona ejemplifica el fenómeno:

Es mucha la presión que tenemos y veo que es poco el sueldo; ahora, si tenemos una producción del bono de 70%... es como nos pagan, bonos, si no, no nos dan, y están muy difíciles

los estilos como para llegar al 70%; si siguen así las cosas, me voy a buscar otro trabajo en otro lado, y es que es mucha la presión, antes no nos exigían tanta calidad, y ahorita, con este sistema, mucha calidad nos están exigiendo; y aparte de que quieren calidad, quieren cantidad, entonces pues sí está siendo difícil ahorita; a lo mejor lo sentimos porque no habíamos trabajado así (Julia, 35 años, en Barrientos, 2000: 107).

Desde hace 4 años que se empezaron a instalar esas fábricas se veía más apoyo para la gente, para la juventud, pero de ahí para acá... Casi solamente entra juventud, personas mayores no. Pero para la juventud sí ha servido de algo. Mucha gente ha evitado irse a las ciudades, a Puebla, a México. No se gana mucho, los sueldos son bajos. Lo que compran es más caro, pero es un alivio, por lo menos para que se vayan vistiendo y calzando... Yo veo que hasta las poblaciones como que se van ampliando más, porque la gente va a trabajar en las industrias, regresan, se conocen por ahí entre jóvenes, se casan, y van formando su hogar, ya la gente no se va (hombre, 59 años, Lázaro Cárdenas).

Sin embargo, a pesar de la existencia de las industrias, la emigración a otras ciudades y aun fuera del país continúa siendo utilizada como un mecanismo de generación de ingresos: "Mucha gente emigra, dejando rentada la tierra" (Comisario Ejidal, Benito Juárez). En algunos casos, la emigración es sólo por algunos meses al año, regresando a la comunidad una vez que se termina la actividad para la cual fueron contratados. Una señora de Lázaro Cárdenas manifestaba respecto a sus hijos:

Ya van tres años los solteros, el casado es la primera vez (que va a Estados Unidos). Han estado trayendo (dinero) pero no habían podido construir. Van por medio año a Carolina del Norte, a la cosecha de tabaco y pepino. Dicen que se sufre mucho... No es que los traten mal, el trabajo es muy pesado. Dicen que hay que ir de rodillas, y que unos ya van hasta llorando, que ya no aguantan de cansados.

A través de la oficina del Servicio Estatal de Empleo de Tlaxcala se administra además un programa federal de colocación para trabajadores agrícolas en el extranjero (Canadá) que ha estado operando durante los últimos cinco años. Mediante este programa, campesinos entre 22 y 45 años que tengan dependientes económicos pueden postularse para trabajar en forma temporal en Canadá en tareas agrícolas; el resultado es que cada mes se envían 60 personas de distintos puntos del estado (Comunicación personal, Servicio Estatal de Empleo de Tlaxcala).

Otro elemento para el análisis es que se pensó, en las dos últimas décadas, que el modelo maquilador era una alternativa de desarrollo para el país. No obstante, hoy parece tener un escenario modificado, pues en poco menos de un año (a partir de junio de 2001) 545 maquiladoras decidieron abandonar el país y trasladar sus plantas a otras naciones, especialmente a China. El saldo es una pérdida de 150 mil puestos de trabajo para el país. En este contexto se ubican tres aspectos desfavorables: las maquilas se limitan a ensamblar materiales frecuentemente traídos del extranjero, por lo que se agrega poco valor en términos económicos y se fomenta poco la cadena productiva mexicana. Los trabajos ofrecidos son de baja remuneración para los trabajadores, puesto que desde 1982 a la fecha los salarios no han dejado de caer en términos reales y no se han realizado esfuerzos para capacitar a los trabajadores para optar por mejores empleos en otros sectores de la economía (*La Jornada*, Editorial, julio 17, 2002: 2).

CONCLUSIONES

Siguiendo la definición que hemos tomado sobre comunidades sustentables podemos decir que las estudiadas no pueden considerarse como tales. Los recursos que poseen, como tierra, agua, y fuerza de trabajo, no producen los satisfacto-

res para lograr el bienestar de la población y alcanzar la seguridad alimentaria. Los que tienen excedentes se enfrentan a un mercado donde sus productos pierden valor debido a la firma del TLCAN, que en el contexto de la aplicación de políticas económicas neoliberales ha provocado deterioro de los precios de los productos de la economía campesina, además de cambios sociales y económicos de envergadura en las comunidades rurales, y no puede decirse que los efectos sean favorables. El análisis de la información revela que, si bien la penetración industrial ha influido en la estructura social y económica de las zonas estudiadas, los patrones de comportamiento laboral de sus habitantes y la calidad de vida de la población rural no se han visto sustancialmente modificados. Las industrias emplean mano de obra fundamentalmente joven y con un nivel educativo medianamente alto (secundaria completa), con lo cual gran parte de la población queda excluida de la posibilidad de insertarse en ellas. La actividad principal de los pobladores continúa siendo la producción agrícola a nivel de las tierras ejidales, la cual proporciona el sustento básico para las familias. En los casos en que existe excedente, la venta de productos agrícolas no resulta suficiente para la manutención de las familias, por lo cual la mayoría complementa sus ingresos con otras actividades de carácter temporal.

La creación de talleres domésticos de maquila se ha constituido en una estrategia alternativa que ha suplido en parte la falta de posibilidades de empleo a través de la industria y que ha permitido contrarrestar la pérdida de ingresos asociada a la disminución de precios de los productos agrícolas producida a partir del TLCAN.

Además de aparecer como una alternativa laboral para hombres y mujeres, la maquila doméstica resulta compatible con las tareas vinculadas al hogar y a la familia, por lo cual las mujeres pueden insertarse fácilmente y sin la oposición de sus cónyuges. La marcada división sexual del trabajo en las comunidades estudiadas, donde la mujer juega un papel fun-

damental en la preparación de alimentos para la familia y en la realización de todas las tareas de índole doméstica, tales como crianza de los hijos y cuidado de los de animales domésticos, hace que sea muy difícil para las mujeres incorporarse al ámbito laboral fuera de sus propios hogares. De ahí que la maquila doméstica constituya una de las pocas opciones existentes para la inserción de las mujeres en el mercado laboral.

BIBLIOGRAFÍA

- Afshar, Haleh, 2001. "Los Estudios de la Mujer en el Reino Unido: Problemas y Perspectivas", en *Género, Feminismo y Educación Superior. Una Visión Internacional*, p. 233-249 edited by E. Zapata-Martelo; V. Vázquez García y P. Alberti. México: Colegio de Postgraduados, MIAC and ANUIES.
- Aguilar, Linda M., 1993, "Nafta: A review of the issues", *Economic Perspectives* 17(1): 12-20.
- Barrientos, María del Socorro, 2000, "Género y maquila. Situación laboral e identidad de género de mujeres trabajadoras de tres comunidades de Tlaxcala", Tesis de maestría, Colegio de Postgraduados. Montecillo, México.
- Benería, Lourdes, 1999, "Globalization, Gender and the Davos Man", *Feminist Economics*, 5 (3): 61-83.
- Cagatay, Nilufer y Sule Ozler, 1995, "Feminization of the Labor Force: the Effects of Long-Term Development and Structural Adjustment", *World Development*, 23 (11): pp. 1883-1894.
- Calva Téllez, José Luis, 1998, "La economía nacional y la agricultura de México a tres años de operación del TLCAN", pp 85-110 en *TLC y agricultura: ¿Funciona el experimento?* Rita Schwentesius Rindermann, Manuel Angel Gómez Cruz y Gary W. Williams (coords.). CIESTAAM, Universidad Autónoma de Chapingo, México.
- Carrillo, Graciela, 2002, "La empresa mexicana y los mercados ambientales en la globalización". *Comercio Exterior* 52 (3). pp. 188-196.
- Castells, Manuel, 1999, *La Era de la Información. La Sociedad Red*. Vol. 1, México: Siglo Veintiuno Editores S.A. de C.V.

- Dabat, Alejandro, 2000, "Empresa transnacional, globalización y países en desarrollo", en *Empresas mexicanas ante la globalización*. pp. 19-47. J. Basave Kunhardt (Coord.). México, UNAM, DGAPA, Porrúa.
- De Villota, Paloma, 1999, "Introducción", en Paloma de Villota (ed.), *Globalización y género* (pp. 21-24). Síntesis, Madrid.
- Dussel, Enrique, 1999, "Beyond Eurocentrism: the World-System and the Limits of Modernity", pp. 3-31, en Jameson, Frederic and Masao Miyoshi (eds.), *The Cultures of Globalization*. Durham and London, Duke University Press.
- Espino, Alma, 2001, "Análisis de género de las políticas comerciales, en Rosalba Todaro y Regina Rodríguez, *El género en la economía*. Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer e Isis Internacional.
- Flora C. B., M. Kroma, y A. Meares, 1994, "Indicators of sustainability: Community and gender", en Barbara Bellows (ed.), *Proceedings of the Indicators of Sustainability Conference and Workshop*, August 1-5. SANREM-CRSP, Washington State University. pp. 81-94.
- Garduño, Roberto, 2002, Demandan diputados replantear el TLCAN en su capítulo agrícola. *La Jornada*, México. April 14th. pp. 4.
- Garduño, Roberto y C. Pérez, 2001, *El TLC, obstáculo al agro, revela análisis en la Cámara de Diputados*. *La Jornada*. p. 24.
- Globerman, S. y Walker, M. (comps.), 1994, *El tratado de Libre Comercio de América del Norte, tal y como se negoció: una perspectiva estadounidense*, Fondo de Cultura Económica, México.
- INEGI, 1999, *Encuesta Nacional de Empleo. 1998. Tlaxcala*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, México.
- Khor, Martin, 2001, *Rethinking globalization. Critical Issues and Policy Choices*, London, Zed Books.
- Lara Flores, Sara M., 1996, "El papel de las mujeres en la nueva estructura de los mercados de trabajo rur-urbanos", en Hubert C. de Grammont, Hector Tejeda Gaona (coords.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio* (pp. 145-166). Vol. II. INAH, UNAM, Plaza de Valdés Editores, México.
- Leñero Franco, Estela, 1984, *El heno y el sexo (la mujer obrera en dos industrias de Tlaxcala)*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cuadernos de la Casa Chata México.

- Martínez Medina, María C., 2000, "TLC y trabajo femenino asalariado en el sector agropecuario", en M. L. González Marín (coord.), *Globalización en México y desafíos del empleo femenino* (pp. 65-82), UNAM, IIE, México.
- Nelson, Becky M., 1999, *Economic and social impacts of the North American Free Trade Agreement in Tlaxcala, México*, Oklahoma State University.
- Otero, Gerardo, 1996, "Introduction" 1, p.1-25. en G. Otero (ed.), *Neoliberalism Revisited. Economic Restructuring and Mexico's Political Future*, Boulder Colorado, Westview Press.
- Petras, James y Henry Veltmeyer, 2001, *Globalization unmasked. Imperialism in the 21st Century*, Londres, Zed Books.
- Roux, Rhina, 2002, "En la globalización neoliberal el Estado pierde el control del espacio económico y político nacional". *Triple Jornada*, núm. 44, lunes 1 de abril, pp. 4.
- Salinas O., Argelia, 2000, "El impacto del TLCAN en la agricultura mexicana. El caso del mercado de trabajo femenino", en María Luisa González Marín (coord.). *Globalización en México y desafíos del empleo femenino* (pp. 83-106). UNAM, IIE, México D.F.
- Sizer, Molly and Shirley L. Porterfield, 1996, *Early employment impacts of the NAFTA: A search for adversely affected workers, Part I* (inédito).
- Wallerstein, Immanuel, 1998, *Impensar las ciencias sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos*, México, Siglo XXI.
- Zapata-Martelo, Emma, 1996, Modernization, Adjustment, and Peasant Production. A Gender Analysis, *Latin American Perspectives*, Issue 88, Vol., 23 No. 1 Winter, 1996, 118-130.

EL TRIUNFO DEL MODELO DE MERCADO.
RETÓRICA Y REALIDAD EN LA COLABORACIÓN
EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR
EN AMÉRICA DEL NORTE

Clyde W. Barrow
John R. Mallea
Sylvie Didou-Aupetit

INTRODUCCIÓN

El futuro de la educación superior internacional en América del Norte está hoy indisolublemente ligado al futuro del TLCAN, y existen tres razones de peso que explican por qué esta situación no va a cambiar. Primero, los Artículos 1201-1210 del TLCAN dejan a los servicios profesionales librados a una competencia transfronteriza; dentro de este contexto, la educación superior es “sólo una industria más” sujeta a las estipulaciones generales de libre comercio establecidas por el acuerdo. El convenio institucionaliza la expectativa de que los servicios de educación superior se comercialicen cada vez más a través de las fronteras nacionales mediante una variedad de mecanismos: aprendizaje a distancia, programas conjuntos, programas de intercambio de estudiantes y académicos, sucursales de campus, por mencionar unos pocos. Segundo, el anexo 1210 del acuerdo ciertamente anticipa que el creciente comercio internacional en los servicios profesionales va a afectar indirectamente a la educación su-

perior, puesto que va a requerir negociaciones en la acreditación transnacional y compromisos de reconocimiento mutuo en las evaluaciones, credenciales, grados y licencias profesionales.

Por último, la acción directa del gobierno y la retórica oficial han puesto a la educación superior como un importante componente de la implementación del TLCAN. El Trilateral Committee Steering (TSC, Comité Directivo Trilateral)¹ se creó en 1992 para estimular y facilitar las nuevas iniciativas de cooperación en la educación superior bajo el paraguas del TLCAN. El comité excitó el interés de los educadores en el TLCAN a partir de las conferencias de Wingspread (1992), Vancouver (1993) y Guadalajara (1994); en cada una de ellas se hicieron declaraciones oficiales importantes sobre la educación superior en América del Norte e indirectamente se estimuló la creación de asociaciones trilaterales nuevas como el Consortium on North American Higher Education Collaboration (Conahec, Consorcio de Colaboración en Educación Superior en América del Norte), el North American Institute (Nami, Instituto de América del Norte) y la North American Partnership (NAP, Asociación de América del Norte).

LA RETÓRICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR INTERNACIONAL

Las iniciativas promovidas por los gobiernos en Wingspread, Vancouver y Guadalajara generaron entusiasmo entre los educadores y una ráfaga de retórica oficial acerca de la importancia de la colaboración en la educación superior para el éxito del TLCAN. Estas iniciativas a su vez alentaron la reali-

¹ El Steering Committee está integrado por el Director General de la Oficina de Relaciones Culturales Internacionales de Canadá (Departamento de Asuntos Externos y Comercio Internacional), el Director Asociado de la Oficina de Asuntos Educativos y Culturales del Departamento de Estado de Estados Unidos y el Director General de Educación Superior de México.

zación de otras conferencias y programas de investigación trilaterales, renovaron la movilidad académica e incluso se formaron nuevas organizaciones ansiosas por iniciar aventuras cooperativas en educación superior internacional en América del Norte. Con todo, muchos de los educadores más importantes no están satisfechos con los avances en la educación superior en Norteamérica y se han vuelto cada vez más críticos de sus gobiernos y los empresarios por su falta de voluntad para proporcionar un soporte financiero significativo a estas iniciativas, particularmente cuando se las compara con los proyectos de educación superior internacional de la Unión Europea, tales como Erasmo y Sócrates (Mallea, *et al.* 1998). Estas iniciativas en parte han tenido éxito porque la Comisión Europea les proporcionó fondos sustanciales, continuados y de largo plazo. El entusiasmo inicial entre los educadores de América del Norte, por el contrario, lentamente se fue convirtiendo en un sentimiento de decepción y, en algunos casos, de resignación ante el hecho de que los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos son renuentes a proporcionar fondos durante un plazo largo de tiempo para las iniciativas de educación superior internacional en un nivel comparable al de Europa (Katz 1996: 233).

Por ello, Marlene Johnson, directora ejecutiva y presidenta de la National Association of Foreign Student Advisors (NAFSA, Asociación Nacional de Defensores de Estudiantes Extranjeros), señaló que existe un “gran hueco” entre la retórica oficial y las acciones emprendidas por los gobiernos, las instituciones de educación superior y las corporaciones transnacionales para apoyar el desarrollo en general de la educación superior internacional (NAFSA 1999). Sylvia B. Ortega Salazar, ex rectora de la UAM Azcapotzalco, se hace eco de este sentimiento al sugerir que la colaboración académica regional en América del Norte “no es muy notable” a pesar del contexto favorable creado por el TLCAN (Salazar 1996, 240). Stanley Katz (1996: 221), presidente del American Council of Learned Societies (Consejo Americano de Asocia-

ciones Científicas), observa que pese a la retórica generada por el TLCAN “el nivel actual de intercambio educativo en América del Norte no es muy alto.”

Hace poco tiempo, estas preocupaciones se expresaron oficialmente en un informe comprensivo sobre la colaboración norteamericana en educación superior firmado por el American Council on Education (ACE, Consejo Americano de Educación), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), y la Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC, Asociación de Universidades y Colegios de Canadá) que se le envió al Trilateral Steering Committee en marzo de 2002. El informe señala que la actividad de intercambio trilateral “se queda corta” en relación con las expectativas generadas por la retórica oficial en torno al TLCAN, toda vez que “la mayoría de los programas (no gubernamentales) se limitan a facilitar la movilidad estudiantil, y no al amplio rango de colaboraciones posibles” identificadas por los educadores en la Conferencia de Wingspread en 1992 (ACE, ANUIES y AUCC, 2000, 1-2).

Los hallazgos de nuestra propia investigación confirman esta conclusión, pero con dos salvedades. Primero, en los últimos años se ha lanzado un número considerable de iniciativas que prometen incrementar los niveles de intercambio educativo, la colaboración en la investigación transfronteriza y las asociaciones institucionales trilaterales. Entre ellas figuran muchos programas financiados por el Consortium for North American Higher Education Collaboration, el North American Institute, el North American Higher Education Mobility Program (NAHEM, Programa de Movilidad en Educación Superior de América del Norte), el Pacto Fronterizo, el Programa Fulbright y el Higher Education Community Partnership (HECP, Asociación de la Comunidad de Educación Superior), por nombrar unos pocos. Estas iniciativas podrán no satisfacer las expectativas originales generadas por el Trilateral Steering Committee y ciertamente no se pueden comparar con los programas financiados por la Comi-

sión Europea, pero son una incursión nueva y significativa en las ideas de colaboración norteamericana en educación superior exploradas hasta ahora.

La segunda salvedad es que la internacionalización de la educación superior puede defenderse con cualquier cantidad de argumentos, pero son las consideraciones comerciales y económicas las que han adquirido mayor preeminencia, particularmente entre los funcionarios de gobierno y los líderes empresariales (Skilbeck y Connell 1996: 66). Los temas humanísticos, culturales y de identidad nacional planteados por muchos académicos ocasionalmente se cuelan en este paradigma neoliberal, pero para la mayoría de las élites políticas, corporativas y educativas, el compromiso de internacionalizar la educación superior está ahora directamente relacionado con las preocupaciones en torno al desarrollo de la fuerza de trabajo, la transferencia de la tecnología y la competitividad internacional y, en un futuro cercano, estas preocupaciones van a continuar dándole forma al contenido y la discusión de la educación superior internacional en América del Norte.

Estos dos procesos aún se mueven por caminos paralelos y tienden a institucionalizarse en organizaciones diferentes (por ejemplo, CONAHEC y NAMI), pero si los educadores norteamericanos continúan interactuando con líderes empresariales y de gobierno, surgirá un nuevo concepto de educación superior internacional alrededor de los significados ambiguos de la trilateralidad. Los educadores internacionales han desarrollado la noción intuitiva de que la trilateralidad requiere una mayor cooperación entre las instituciones de educación superior de los tres países de América del Norte. El gobierno y la iniciativa privada han promovido una visión de trilateralidad basada en una mayor cooperación entre el gobierno, las empresas y las instituciones de educación superior para resolver problemas específicos relacionados con la integración económica norteamericana. La educación internacional estaba previamente justificada en relación con su

función en el desarrollo personal, el enriquecimiento cultural y el entendimiento internacional, pero el nuevo concepto de educación superior internacional vincula sus contenidos y propósitos con los objetivos de la integración económica norteamericana y la competitividad regional dentro de la economía global. Desde esta perspectiva, la educación superior internacional no es un bien público que deba proporcionar el gobierno a precios accesibles a todos los que se pueden beneficiar con él, sino un bien privado que debería ser financiado por aquellos individuos (los estudiantes) y las instituciones (las corporaciones transnacionales y las instituciones de educación superior) que ostensiblemente reciben los mayores, si no exclusivos, beneficios económicos directos. Esto lleva a la conclusión de que la colaboración trilateral que no puede obtener el apoyo financiero continuado que necesita de los individuos e instituciones privadas no sirve a ningún propósito tangible y por lo tanto no debería recibir subsidios públicos permanentes.

Por lo tanto, la discusión sobre la colaboración norteamericana en educación superior hoy día se estructura claramente alrededor de dos concepciones opuestas de educación superior internacional. No hay ninguna duda de que el concepto dominante en América del Norte se desprende del modelo de mercado subyacente en el TLCAN, mientras que un modelo más social democrático derivado de la experiencia europea ha encontrado poco apoyo fuera del ámbito de unos pocos académicos.

Con todo, paradójicamente, ambas visiones se expresan y defienden en el Wingspread Statement (1992) y en el Vancouver Communiqué (1993), que sintetizaron buena parte de la actividad e investigación en este campo. Ambos documentos se refieren al TLCAN como un fundamento para la colaboración en la educación superior norteamericana, pero al mismo tiempo imaginan un tipo y un nivel de cooperación que va más allá del TLCAN y su estrecha racionalidad económica.

¿HACIA UNA EDUCACIÓN SUPERIOR NORTEAMERICANA?

La argumentación económica de la internacionalización de la educación superior tiene tres fundamentos. Primero, los impactos económicos directos de las exportaciones de educación superior son potencialmente significativos, dado que hay un mercado mundial de 30 mil millones de dólares para la educación superior internacional definido exclusivamente en términos de consumo en el extranjero (i.e. movilidad estudiantil). Los impactos económicos directos de la educación superior internacional abarcan la creación de trabajos técnicos y profesionales en instituciones tradicionales de educación superior, que son financiados por la presencia de estudiantes extranjeros, así como trabajos pagados con los gastos (de los estudiantes) en consumo para la supervivencia en el país anfitrión. En 1998, por ejemplo, Estados Unidos exportó oficialmente cerca de 9 billones de dólares en servicios de educación superior y registró un plus comercial en los mismos de aproximadamente 7.4 billones de dólares (U.S. Department of Commerce, 2000, D-56). La educación superior está en quinto lugar en la exportación de servicios de Estados Unidos.²

Mientras que Estados Unidos es el principal exportador de servicios de educación superior en el mundo, con aproximadamente 30 por ciento del mercado mundial, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reciben más de 80 por ciento de los 1.5 millones de estudiantes internacionales que estudian en el extranjero cada año (Skilbeck y Connell 1996, 73). La educación superior recibe mucha mayor atención e inversión en los países de la OCDE que en ninguna otra parte del mundo, y en muchos de esos países (por ejemplo Canadá y Estados

² Existen desacuerdos sobre la metodología para calcular los impactos económicos de la educación superior internacional; en general, la cifra oscila entre 11 billones de dólares (estimación de IIE) y 13 billones (estimación de NAFSA), dependiendo de la organización.

Unidos) hay una capacidad “adicional” en el sistema de educación superior. Por consiguiente, como la demanda global de educación superior continúa aumentando más rápidamente que la oferta, la liberalización del comercio en los servicios de educación va a facilitar la tendencia del mercado global a trasladar la impartición de educación superior a los países desarrollados (Banco Mundial 1995: 2-32) y, por lo tanto, éstos van a asegurar su ventaja competitiva en este sector de conocimiento intensivo de la economía mundial.

Un segundo aspecto del argumento económico en la educación superior internacional es su contribución indirecta a la ventaja competitiva de las naciones (Porter 1990; Reich 1992; Thurow 1992). Los países del OCDE han producido una vasta literatura sobre la importancia de contar con una fuerza de trabajo altamente calificada y de transferir rápidamente la tecnología a las economías posindustriales (Becker 1993; Hornbeck y Salamon 1991; Bartel y Lichtenberg 1987). La creciente importancia de estos factores en el desarrollo económico posindustrial ha puesto a la educación superior en el centro de muchas estrategias nacionales para alcanzar la competitividad internacional y reanimar la economía interna. Sin embargo, la importancia de la educación superior para la expansión de las industrias de conocimiento intensivo por sí misma no señala ninguna necesidad de que esta educación sea *internacional*.

La necesidad de una dimensión internacional para la educación superior está relacionada con el hecho de que la nueva economía no es sólo una economía posindustrial, sino una economía global, en donde las empresas transnacionales y las transacciones transfronterizas son un elemento cada vez más importante de la actividad económica. Por lo tanto, los empresarios y los estudiantes individuales están empezando a reconocer el valor económico de los empleados con competencias multiculturales y capacidades internacionales (Davis 1997: 4). Estas capacidades pueden ser el manejo de un idioma extranjero y el conocimiento de la forma de go-

bierno, la economía y la cultura de países extranjeros (estudios de área). Estudiar en el extranjero y participar en un intercambio educativo internacional es ciertamente una parte importante del aprendizaje de estas competencias (Oppen, Teichler y Carlson 1990). Es más, la investigación aplicada y la transferencia de tecnología son centrales para las estrategias competitivas de países como Canadá y Estados Unidos, que quieren adquirir o asegurar una ventaja en el mercado global en la exportación de alta tecnología y servicios profesionales.

Por último, un tercer aspecto del argumento económico en la educación superior internacional es que significa un umbral de entrada a elementos externos, con impactos que no pueden ser medidos ni percibidos en lo inmediato. Los graduados extranjeros de colegios y universidades con frecuencia se convierten en líderes en los negocios, las profesiones, el gobierno, la educación y los medios de comunicación cuando regresan a sus países de origen, pero es muy probable que mantengan contactos profesionales con el país en donde recibieron su educación superior (Davis 1997: 81). También es muy probable que estos individuos lleguen a apreciar la cultura, los valores y los productos del país anfitrión y se conviertan entonces en una reserva de buena voluntad hacia dicho país que facilite futuras transacciones e intercambios.

Sin embargo, en la medida en que uno adopta estos argumentos como fundamento para una política de educación, éstos no sólo definen el propósito de la educación superior internacional, sino que también enmarcan el tema de tal manera que quienes formulan las políticas se inclinan por buscar una estrategia basada en el mercado, sobre todo considerando que las iniciativas de educación superior en América del Norte se emprenden como respuesta al TLCAN. En relación con este tema, los funcionarios del gobierno y los educadores internacionales con frecuencia hablan sin escucharse, en lugar de comprometerse en un diálogo hones-

to. Lo que los educadores internacionales ven como poca actividad, para los gobiernos y las empresas es una labor significativa. Cada uno de los tres gobiernos, así como el Trilateral Steering Committee, ha definido sólidamente su función desde Wingspread como la de facilitar el desarrollo del mercado, más que la de financiar invariablemente nuevos y grandes programas del tipo de los que demandan los educadores internacionales.

En el informe de marzo de 2000 enviado al Trilateral Steering Committee, ACE, ANUIES y la AUCC volvieron a reafirmar la premisa básica de Wingspread: que el Tratado de Libre Comercio para América del Norte proporciona el principal “fundamento para la participación del gobierno, no sólo en acrecentar las oportunidades, sino también en eliminar las barreras que limitan el flujo de estudiantes, becarios y proyectos académicos a través de las fronteras norteamericanas.” (ACE *et al.* 2000: 1). En consecuencia, el nuevo plan del Trilateral Steering Committee, *Increasing North American Higher Education Cooperation, Collaboration, and Exchange* (2000, Incrementar la Cooperación, la Colaboración y el Intercambio de Educación Superior en América del Norte), también ratifica que cualquier participación del gobierno en los programas de educación superior transfronteriza norteamericana debe ser “consistente con la cooperación económica y las metas comerciales implícitas en el TLCAN” (ACE *et al.* 2000: 2). Una de las conclusiones clave del informe del 2000 es que “un apoyo sostenido para una nueva estructura compleja sería difícil de asegurar y una nueva estructura puede no ser la mejor manera de enfrentar los obstáculos actuales” de la cooperación trilateral en la educación superior (*ibidem*). En cambio, el Trilateral Steering Committee propone una nueva “iniciativa de mercado”, en donde la función principal de los tres gobiernos sería facilitar la creación de un “espacio mercantil para la cooperación y el intercambio en la educación superior” congruente con el marco del TLCAN (*ibid.*: 1). El objetivo de esta nueva iniciativa de mercado no es sólo for-

talecer la función económica de la educación superior dentro de los tres países del TLCAN, sino integrar plenamente la educación superior como una *industria de servicio* dentro del TLCAN, bajo las cláusulas que cubren el comercio de servicios (Barrow 2002).

Existen ventajas y desventajas para la educación superior siguiendo este razonamiento. Una adopción total e incondicional del argumento económico podría acelerar una colonización de la educación superior, ya de por sí abrumadora, por parte de intereses políticos y corporativos estrechamente definidos que erosionan sus más amplias metas igualitarias y humanistas. Ésta es una de las principales líneas de argumentación de quienes desaprueban una política de internacionalización vinculada con la liberalización del comercio y la demanda de recursos humanos de las corporaciones transnacionales. Por el otro lado, la función económica de la educación superior domina de tal forma la política de alto nivel que es virtualmente imposible emprender un proceso de negociación sin reconocer la importancia de la educación superior para la innovación tecnológica, el desarrollo de los recursos humanos y la competitividad internacional.

Más aún, al mismo tiempo que estaban convencidos del valor nominal de estos argumentos, los educadores, las organizaciones privadas y las instituciones de educación superior que buscan atraer fondos públicos para financiar estas actividades pueden haberlos exagerado. El razonamiento económico en la educación internacional ciertamente no ofrece una razón precisa por la cual el *gobierno* deba subsidiar los costos macroeconómicos de las ganancias que obtienen principalmente beneficiarios privados, a saber, individuos, corporaciones transnacionales e instituciones selectas de educación superior. Por ejemplo, la cifra que generan los estudiantes extranjeros, 7.2 billones del total de los impactos económicos de Estados Unidos (1997), es impresionante hasta que uno la sitúa en el contexto de los 7.6 trillones del producto interno bruto de este país. Esto significa que las exportaciones de

educación superior suman actualmente apenas 0.1% del total del PIB, y éste aún sería un número minúsculo incluso si se aceptara la veracidad de estimaciones económicas más generosas o si Estados Unidos tuviera una participación de 100% en el mercado de estudiantes internacionales en el mundo.

En forma similar, la estimación de que los gastos de estudiantes extranjeros generan cada año entre 80 000 y 100 000 empleos en Estados Unidos parece significativa hasta que uno yuxtapone ese número con el total de empleos de Estados Unidos, que es de 123.4 millones (1997). Esto significa que las exportaciones de educación superior representan sólo entre 0.06% y 0.08% del total de empleos en Estados Unidos, si bien un número desproporcionado de los mismos son probablemente en profesiones que gozan de salarios altos. La exportación de servicios de educación superior a los países del TLCAN factiblemente no significa más de 504 millones anuales (1997) en impactos económicos netos. Esta cifra es muy pequeña en comparación con los 223.2 billones del total de las exportaciones a Canadá y México, dado que las exportaciones de educación superior alcanzan a ser sólo 0.22% del total de las exportaciones de Estados Unidos a estos países o 0.005% del producto interno bruto estadounidense (1997).

Si lo vemos desde una perspectiva macroeconómica, ni un cálculo más liberal de los impactos económicos, ni un crecimiento significativo de los servicios de educación superior podrían convertir a los servicios de educación superior en un botín sustancial de exportación para Estados Unidos, en comparación con otras industrias y servicios tales como los electrónicos, automóviles, textiles y la industria del vestido. Incluso contando con el hecho de que los estudiantes extranjeros en Estados Unidos están concentrados en unos pocos estados metropolitanos, un nuevo cálculo del total de impactos económicos generados por estos estudiantes sobre una base estado por estado no altera el panorama económico. Hay sólo dos estados —Massachusetts y Hawai— en donde las exportaciones de educación superior suman más de

0.2% del empleo total de la entidad, de modo que no es muy probable que el gobierno de ningún estado vaya a considerar las exportaciones de servicios de educación superior como una industria significativa. Dada su participación en el mercado internacional de educación superior, estas cuentas probablemente sean aún más sorprendentes en Canadá y México.

Por consiguiente, los impactos macroeconómicos de la movilidad académica no van a ser un incentivo importante para que los gobiernos federales y estatales se involucren más profundamente en subsidiar el movimiento del personal académico, mientras que los sectores de mayor crecimiento en el mercado de los servicios de educación superior es muy probable que sean áreas tales como el comercio, el intercambio transfronterizo y la presencia de individuos que generan ingresos directos para las instituciones de educación superior públicas y privadas que no pueden justificar subsidios públicos. En otras palabras, tanto por razones políticas como económicas, no es probable que los tres gobiernos de América del Norte emprendan una política vigorosa destinada a profundizar la integración norteamericana, más allá de las industrias importantes especificadas en el tratado: transporte, inversiones, servicios financieros, adquisiciones del gobierno, automóviles, textiles, vestido y agricultura. Por lo tanto, las iniciativas de educación superior internacional van a tener muchas dificultades para justificar un incremento de los fondos del gobierno sobre la base del argumento económico solamente, dado que el interés público es apenas marginal y está en gran medida restringido a ofrecer oportunidades iguales, capacitación en política exterior y desarrollo de la exportación.

¿HACIA UNA COMUNIDAD NORTEAMERICANA?

El concepto de educación superior como industria y exportación de servicios se ha incorporado en gran medida a la

reflexión sobre la educación superior internacional en América del Norte, particularmente entre los líderes políticos y empresariales que controlan los recursos disponibles para la educación superior. No cabe ninguna duda de que la declaración de Wingspread y el comunicado de Vancouver contienen declaraciones muy claras sobre la importancia de la asociación industria-universidad y la colaboración transfronteriza para promover la “innovación (tecnológica) y el desarrollo de los recursos humanos”. Sin embargo, estos documentos también expresan una concepción alternativa de la educación superior en América del Norte, y es esta visión que va más allá del TLCAN la que ha cautivado la imaginación de muchos académicos y educadores internacionales.

La declaración de Wingspread Statement es un llamado a aumentar la colaboración transfronteriza en la educación superior para promover un “entendimiento de nuestras culturas e identidades respectivas”, y declara que “la intensificación de la cooperación trilateral tiene méritos por sí misma”. El comunicado de Vancouver también expresa esta concepción alternativa de la educación superior norteamericana:

Nosotros reconocemos que nuestros países no pueden prosperar plenamente en todos los aspectos importantes si se mantienen nada más que como socios comerciales. Debe producirse un nuevo concepto de comunidad norteamericana, formada por nuestros 360 millones de personas, uno que y proporcione el ímpetu para una mayor cooperación entre y dentro de nuestros países, apoye nuestras relaciones con los países de afuera de la región, fortalezca nuestras identidades culturales particulares y reconozca nuestras asimetrías.

Para consumir esta visión de América del Norte, Stanley Katz (1996, 221), de la ACLS, propone que el objetivo fundamental del intercambio educativo en Norteamérica “debe ser nada menos que la creación de un compromiso regional común”. Katz argumenta que América del Norte

es poco más que un término geográfico y que el TLCAN ha vinculado las fortunas económicas de tres países que casi no tienen ningún sentido de identidad o propósito regional común. Sin embargo, Katz (1996, 221) sugiere que si el propósito implícito del TLCAN es crear “un poder regional acorde para competir social, intelectual, así como económicamente con los grupos regionales de Europa y Asia, parece esencial que cobre existencia una entidad que sea reconociblemente norteamericana” (cf. Wirth y Earle 1995; Wirth 1996; Picht 1996).

Este argumento social y cultural para la cooperación en la educación superior en América del Norte está sustentado por un conglomerado cultural más amplio que ya subyace en todo nuestro continente, pero que es más pronunciado en las “culturas fronterizas” entre Estados Unidos, Canadá y México. Buena parte del crecimiento de la economía mexicana ha sido estimulado por las maquiladoras instaladas a todo lo largo de la frontera México-Estados Unidos, mientras que la amplia mayoría de la población de Canadá vive en un radio de 100 millas de la frontera con Estados Unidos. El dólar estadounidense es fácilmente aceptado por los comerciantes y hombres de negocios en ambos lados de las fronteras, en donde funciona de hecho como una segunda moneda. Funcionarios de los gobiernos de Canadá y México han lanzado tentativamente la idea de adoptar el dólar como única moneda norteamericana. Mientras que el TLCAN ha provocado intranquilidad con respecto a temas como la soberanía, la nacionalidad y la cultura en Canadá y especialmente en México, el impacto de México y Canadá en Estados Unidos recibe mucha menos atención. Si bien el propósito del TLCAN es facilitar el comercio regional dentro de América del Norte, dicho comercio también se ha visto acompañado por el movimiento legal e ilegal de personas y, con ellas de sus culturas y sus identidades nacionales.

En 1990, nueve por ciento de la población de Estados Unidos era de origen hispano, y esta proporción creció a do-

ce y medio por ciento en 2000, lo que convierte por primera vez a los hispanos en la primera minoría de Estados Unidos. Las personas de ascendencia mexicana representan 62% de la población hispana de Estados Unidos. La proporción del total de población estadounidense que tiene ascendencia mexicana (o ciudadanía) ha crecido de 5.4% en 1990 a casi 7.9% en 2000. En 1990 había cerca de 19.8 millones de residentes en Estados Unidos que habían nacido en otro país, con México y Canadá ocupando el primer y tercer lugar respectivamente. Los mexicanos (21.7%) y los canadienses (3.8%) suman en total 25.5% de todos los residentes de Estados Unidos nacidos en el extranjero. México y Canadá también ocupan, respectivamente, el primer y quinto lugar de residentes extranjeros (30.7% del total) y ciudadanos naturalizados (17.2% del total) en Estados Unidos (Censo de Estados Unidos 1990, 2000).

Existe también un movimiento creciente de no inmigrantes entre los tres países. Estados Unidos dio entrada a 31.4 millones de no inmigrantes en 1999 por motivos de negocios, placer y trabajo temporal, mientras que en 1995 fueron 22.6 millones (38.9% menos). Durante el mismo periodo, el número total de no inmigrantes canadienses admitidos en Estados Unidos aumentó en 45.6% (a 367 000), mientras que el número de no inmigrantes admitidos desde México se incrementó en cerca de 212% (a 3.8 millones). La proporción de admisiones de no inmigrantes a Estados Unidos desde Canadá y México aumentó de 13.7% del total de admisiones en 1995 a 22.6% en 1999 (Departamento de Justicia de Estados Unidos 1999: 11-12). Desde que se dio el paso del TLCAN también ha habido un aumento significativo en el movimiento intra-regional de turistas, trabajadores temporales, transferencias dentro de las mismas compañías y ciudadanos. Las poblaciones y culturas de América del Norte están interactuando cada vez más, si no es que integrándose en el día a día.

¿POR QUÉ AMÉRICA DEL NORTE?

Es por lo anterior que, además del conflicto entre las misiones “económicas” y “culturales” de la educación superior internacional, el TLCAN también ha estimulado un segundo debate: entre los promotores de una misión global para la educación superior internacional (por ejemplo, multilateralismo), *versus* una misión regional (por ejemplo, norteamericana). La declaración Wingspread contiene compromisos potencialmente contradictorios cuando toma “nota del Tratado de Libre Comercio para América del Norte” y al mismo tiempo sugiere que no debe perseguirse el fortalecimiento de la colaboración trilateral en vez de “relaciones bilaterales con tres países y organizaciones multilaterales relevantes”. Estas dos posiciones —regionalismo y multilateralismo— no están necesariamente en conflicto, pero plantean dudas acerca de las prioridades y obligan a los promotores de la colaboración en Norteamérica a competir por recursos destinados a objetivos multilaterales o globales. Hay muchas razones culturales y económicas para argumentar que la educación superior internacional en Canadá, México y Estados Unidos debería poner un énfasis especial, si no exclusivo, en las actividades e intercambios entre las instituciones de educación superior de los tres países.

La primera razón es que el TLCAN existe y el acuerdo incorpora específicamente cláusulas destinadas a fortalecer una colaboración más cercana entre las instituciones de estudios profesionales de los tres países. En las conferencias de Wingspread, Vancouver y Guadalajara se les transmitió esta intención a los líderes empresariales y de educación superior de los tres países. Estas tres conferencias aceleraron el crecimiento del Consortium on North American Higher Education Collaboration, que hoy día tiene 60 instituciones afiliadas, incluyendo muchas de las instituciones y asociaciones más importantes en educación superior de los tres países. Éste se ha vuelto un tema central para los administra-

dores e investigadores de las universidades y colegios, y para los educadores internacionales que buscan promover el intercambio educativo y la colaboración en la investigación dentro de América del Norte. En la Conferencia de Guadalajara se conformó la North American Institute's Alliance for Higher Education and Enterprise in North America (AHEENA, Alianza de Institutos Norteamericanos para la Educación Superior y la Empresa en América del Norte). Nació surgió como el más importante reservorio de pensamiento independiente de la nación en cuestiones sobre identidad norteamericana, mientras promovía activamente la colaboración trilateral entre los líderes políticos y empresariales.

Sin embargo, como se señaló previamente, el TLCAN no es un proyecto acabado. El congreso de Estados Unidos y el parlamento canadiense aprobaron el TLCAN con márgenes muy estrechos y el tratado todavía provoca controversias entre importantes segmentos de las tres sociedades. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue la culminación de un movimiento trilateral entre las élites políticas y de negocios de los tres países, quienes entusiastamente aceptaron el "consenso de Washington" o consenso neoliberal. El consentimiento de las élites, alentado por los nuevos demócratas en Estados Unidos, los conservadores progresistas en Canadá y los priistas en México, no es compartido por la mayoría de los intelectuales, líderes sindicales y activistas políticos de izquierda y derecha en ninguno de los tres países (Pastor 1992; Aboites 1997). Existe una fuerte y tenaz oposición al TLCAN entre las fuerzas sociales "progresistas" de los tres países, como son la fuerza de trabajo organizada, los defensores de los consumidores, los grupos ambientalistas y los intelectuales de izquierda (Grayson 1993; Lee 1995). Estos grupos argumentan que el TLCAN ha provocado la pérdida de empleos canadienses y estadounidenses que hoy día ocupan los trabajadores mexicanos, que a su vez son explotados por corporaciones transnacionales, las cuales además degradan los estándares ambientales en la frontera México-

Estados Unidos (AFL-CIO 1991; Scott, Lee y Schmitt 1997; Rothstein y Scott 1997; Scott 1996; Levinson 1993). Irónicamente, muchos de los políticos norteamericanos de izquierda han hecho causa común con las fuerzas sociales nacionalistas y conservadoras, preocupadas por una serie de temas relacionados con la “soberanía” que involucran la preservación de la cultura nacional, el idioma y la religión.

La profundidad de estas preocupaciones no se puede subestimar después de la “batalla de Seattle”, en particular si se considera que la confrontación fue rápidamente seguida de grandes demostraciones en contra del FMI y el Banco Mundial en Washington D.C. y violentos enfrentamientos en Génova, Italia. La oposición a la globalización va desde grupos e individuos que rechazan el proceso completo porque lo consideran una amenaza a la soberanía nacional y un paso hacia el “gobierno mundial”, hasta quienes buscan humanizar la globalización estableciendo estándares laborales y ambientales como parte del proceso de liberalización del comercio (Steger 2002). Por lo tanto, es importante apuntar una vez más que la globalización y la regionalización no son sólo procesos económicos, sino una política —una serie de *acuerdos y decisiones* sobre cómo los ciudadanos y los empresarios van a interactuar entre sí a través de las fronteras nacionales. La pregunta para los educadores es si la educación superior va a jugar su papel tradicional criticando desde afuera el TLCAN o va a desempeñar una función activa en su desarrollo, participando activamente en el trazado y la implementación de las cláusulas del TLCAN para la educación superior. Hasta ahora, la mayoría de los académicos ha permanecido afuera del proceso —no críticos de éste, pero sí de hecho completamente ignorantes de que la mayoría de los acuerdos comerciales tales como el TLCAN y la Organización Mundial del Comercio tienen implicaciones para la educación superior.

Una segunda razón para interesarnos en el desarrollo de la cooperación en educación superior en América del Norte

es que, incluso desde una estrecha perspectiva económica, el comercio internacional en educación superior ya está concentrado sobre una base regional, particularmente en Europa y Asia. Las agresivas estrategias de educación superior internacional de Estados Unidos, Japón y Australia sugieren que probablemente se intensifique la regionalización de la educación superior internacional en esas zonas en la próxima década. El análisis de Okamoto (1990) sobre el flujo de estudiantes internacionales encuentra “un claro patrón de movimiento hacia y dentro de los países industrializados, pero relacionado directamente con el idioma, la historia y la proximidad geográfica”. Leyton-Brown (1996: 12) también nota que el flujo de estudiantes internacionales es “más pronunciado en interconexiones definidas y reforzadas en términos de modelos de emulación culturalmente atractivos”, relacionadas con los niveles de desarrollo económico, el idioma, los vínculos históricos (es decir, lazos coloniales) y la geografía. Por ejemplo, el destino más frecuente de los estudiantes estadounidenses es el Reino Unido. Hayward (1995: 121) observa que la continua popularidad del Reino Unido para los estudiantes estadounidenses “es sin duda en parte un reflejo de las limitaciones en el manejo de una lengua extranjera de la mayoría de los estudiantes estadounidenses”. De hecho, Hayward (1995: 121) argumenta que hay una relación directa entre las inscripciones en un idioma extranjero en las universidades y los colegios de Estados Unidos y la proporción de estudiantes que optan por un país de habla no inglesa para estudiar en el extranjero (por ejemplo, Gran Bretaña, España, Francia y Alemania).

La importancia de un idioma común para el intercambio educativo es igualmente evidente entre los estudiantes de Centro y Sudamérica, quienes representan cerca de un cuarto de la matrícula de estudiantes extranjeros en España, mientras que los africanos francófonos constituyen más de la mitad de los estudiantes extranjeros en Francia. La importancia de las relaciones económicas y la proximidad geográ-

fica es evidente en el hecho de que los asiáticos representan 76 por ciento de la matrícula de estudiantes extranjeros en Australia y 92 por ciento de los estudiantes extranjeros en Japón (Davis 1995: 82; Anderson 1996; Skilbeck y Connell 1996: 75). De la misma manera, cerca de 40 por ciento de los estudiantes extranjeros en once países europeos son de otros países de Europa (Skilbeck y Connell: 75). Estos patrones sugieren que la proximidad geográfica y las relaciones económicas suscitadas por el TLCAN deberían inducir a una mayor movilidad estudiantil y a otras formas de colaboración entre los tres países, pero esta movilidad está obstruida por una serie de barreras físicas, técnicas, fiscales y culturales.

UNA DÉCADA DESPUÉS DE WINGSPREAD

Con todo, la idea de la cooperación trilateral en educación superior en América del Norte ha ido persistentemente ganando actualidad durante la última década, debido sobre todo a los esfuerzos del Trilateral Steering Committee, Conahec y Nami. La Conferencia de Wingspread en 1992 le dio un nuevo ímpetu a las actividades cooperativas, mientras que el Vancouver Symposium en 1993 trazó una ambiciosa agenda progresiva para la cooperación trilateral en la educación superior en América del Norte. Sin embargo, la implementación del comunicado de Vancouver ha sido desigual, en el sentido de que algunas de las iniciativas propuestas han avanzado significativamente en la última década mientras que otras se han demorado o han quedado totalmente descartadas.

El Simposio de Vancouver congregó a líderes en la educación, el gobierno y la iniciativa privada de América del Norte y llegó a acordar seis iniciativas de acción para estimular la cooperación en educación superior en Norteamérica. El Comunicado de Vancouver, que anunció estas iniciativas, aceptó las inmensas posibilidades del TLCAN, pero todo esto sucedió

contra el telón de fondo de la mayor recesión estadounidense (1990-91), la crisis fiscal en el gobierno estatal, la disminución del apoyo del Estado a las instituciones de educación superior y los primeros esfuerzos serios para equilibrar el presupuesto federal de Estados Unidos (Barrow 1993). Por tanto, ese comunicado se realizó bajo la premisa de que no habría recursos adicionales del gobierno para apoyar las nuevas iniciativas, y las que ya estaban en proceso requerirían una redistribución de los recursos existentes en educación superior para dirigirlos a las prioridades en educación internacional.

Las seis iniciativas de acción propuestas en el Comunicado de Vancouver son:

1. el establecimiento de una North American Distance Education and Research Network (NADERN, Red Norteamericana de Investigación y Educación a Distancia);
2. la formación de un mecanismo trilateral (con las asociaciones profesionales existentes) para examinar los temas relacionados con la movilidad, la transferencia y la certificación de habilidades a través de las fronteras nacionales;
3. la elaboración de programas que permitan a los administradores y académicos de los tres países reunirse y desarrollar actividades trilaterales de colaboración en educación superior;
4. el establecimiento de una base de información electrónica con información compartida sobre iniciativas y recursos relevantes para la cooperación trilateral;
5. el fortalecimiento y la expansión de programas de estudios norteamericanos;
6. el establecimiento de un programa para apoyar el intercambio trilateral, la investigación y la capacitación de estudiantes.

El NADERN no ha funcionado bien, pero este “fracaso” se debe en gran medida a que el rápido crecimiento del uso de internet para agilizar las comunicaciones transfronterizas y compartir la información volvió la idea obsoleta casi desde su concepción. Aunque algunas instituciones de educación superior, particularmente en México, no estaban equipadas

tecnológicamente para tal red de trabajo en 1993, las capacidades de aprendizaje a distancia en ese país se han incrementado con el apoyo del Fondo Mexicano para la Modernización de la Educación Superior (Fomes). No cabe duda que la educación a distancia ha aumentado, tanto dentro como entre los tres países de América del Norte, gracias a las iniciativas de instituciones individuales de educación superior; sin embargo, no hay estadísticas confiables disponibles para medir su crecimiento.

La propuesta de desarrollar un mecanismo para facilitar la certificación trilateral y el aprendizaje de carrera ha avanzado lentamente, si es que ha avanzado algo. Un obstáculo mayor para alcanzar esta meta es que Canadá, México y Estados Unidos tienen diferentes mecanismos para certificar las cédulas profesionales y vocacionales (Canales *et al.* 1995). En México, son las instituciones de educación superior quienes certifican las profesiones, mientras que en Estados Unidos y Canadá los estados y las provincias tienen la facultad de certificar muchas ocupaciones, basándose en pruebas administradas por asociaciones profesionales y ocupacionales. Un obstáculo para el desarrollo de una agencia de acreditación norteamericana es el hecho de que las oficinas de acreditación y evaluación en México fueron creadas recientemente o están pasando por un rápido crecimiento, lo que ha provocado muchas dudas acerca de su función y autoridad en relación con las universidades en México. Los sistemas de acreditación y evaluación de Estados Unidos y Canadá llevan mucho tiempo de haberse establecido y están muy avanzadas en comparación con las del sistema mexicano, lo que ha llevado a un pequeño número de instituciones de educación superior de México a buscar la acreditación de la Southern Association of Colleges and Schools (SACS, Asociación de Colegios y Escuelas del Sur 2001).³ A pesar de la resistencia del

³ La Commission on Colleges of the Southern Association of Colleges and Schools (Comisión de Colegios de la Asociación de Colegios y Escue-

sector de educación superior, el gobierno mexicano ha lanzado un número importante de nuevas acciones, incluyendo la creación de un Consejo de Certificación y Normalización de Competencias Laborales.

Por otra parte, el área de estudios norteamericanos está también lejos de ser un campo académico totalmente acabado. Durante casi 40 años, se han hecho esfuerzos para impulsar los estudios americanos (refiriéndose a Estados Unidos) en Canadá, y más recientemente la tarea ha comenzado en México. Los estudios canadienses todavía son raros en Estados Unidos, a pesar de que gozan de un soporte considerable por parte del gobierno canadiense, mientras que en México son aún más débiles, a pesar de que se han creado algunos programas nuevos (Katz 1996, 228-29). Hay un gran número de programas de estudios latinoamericanos en Estados Unidos, pero la mayoría no está enfocada específicamente, o al menos significativamente, en México.

Actualmente existen programas de estudios norteamericanos en la Universidad de Duke en Estados Unidos, la Universidad Autónoma de México (en la ciudad de México) y la Universidad de las Américas (Cholula, México). En Canadá, la Universidad Simon Fraser patrocina al Council for North American Business Studies (Consejo de Estudios Empresariales de Norteamérica), mientras que la School of Public Policy and Social Research (Escuela de Políticas Públicas e Investigación Social) de la UCLA es la sede del North American Integration and Development Center (Centro de Desa-

las del Sur, 2001) se identifica como "el cuerpo de acreditación regional reconocido en los once estados del sur de Estados Unidos (Alabama, Florida, Georgia, Kentucky, Louisiana, Mississippi, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Tennessee, Texas y Virginia), y en América Latina por aquellas instituciones de educación superior que otorgan en sociedad grados de licenciatura, maestría y doctorado". La Universidad de las Américas y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey fueron los últimos acreditados por el Southern Association of Colleges and Schools, en 1994 y 1998 respectivamente.

rrollo e Integración Norteamericana). El North American Institute ha apoyado la publicación de algunos libros excelentes sobre el concepto de comunidad e identidad norteamericana, pero, fuera de eso, comparativamente ha habido poca actividad en esta área. Además, la Western Interstate Commission on Higher Education (WICHE, Comisión Interestatal de Educación Superior del Oeste) financió la publicación de una serie comparativa pequeña titulada *Understanding the Differences* (Entendiendo las diferencias), que explora los tres sistemas de educación superior. El Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, del Colegio de México, también ha avanzado en la creación de una red de investigación multidisciplinaria sobre Norteamérica, particularmente en las ciencias sociales.

Sin embargo, salvo pocas excepciones, los administradores de los colegios y universidades en los tres países no han respondido a la iniciativa norteamericana con mucho compromiso o entusiasmo. Parte del problema ha sido la dificultad insuperable de lanzar nuevos programas interdisciplinarios en una cultura académica balcanizada y controlada por disciplinas tradicionales, mientras que al mismo tiempo estos programas deben competir por recursos con otros existentes de estudios de área. Los estudios norteamericanos aún no disponen de la notoriedad o los recursos de los asiáticos, africanos, latinoamericanos, del Medio Oriente y otros programas de estudios de área que gozan de un alto perfil. Mientras tanto, los líderes institucionales en los tres países han estado absortos con los problemas financieros más generales provocados por la disminución de los fondos públicos y los elevados costos de la educación superior. Los administradores de la educación superior se han visto reticentes a gastar capital financiero o político para apoyar algo tan experimental e incierto como los estudios norteamericanos.

Una señal más positiva es que la propuesta de crear programas para el intercambio trilateral de ideas entre los aca-

démicos y los administradores se ha cumplido en un grado pequeño pero creciente durante la última década. A partir del Program for North American Mobility in Higher Education (NAMHE, Programa de Movilidad Norteamericana en Educación Superior) y los programas de la University Affiliation han surgido varias asociaciones de administradores-académicos. Las conferencias de la Conahec, el El-Net, el Pacto Fronterizo y otras redes institucionales han generado una cantidad considerable de contactos y colaboración transfronteriza entre los académicos norteamericanos. En forma similar, el objetivo de establecer una base de información electrónica con datos relevantes para la cooperación trilateral se ha cumplido ampliamente con la creación de El-Net, que también está administrada por la Conahec. La propuesta de formar un programa para apoyar el intercambio trilateral entre los estudiantes de educación superior en América del Norte también ha tenido algunos progresos, aunque limitados. Los tres países destinaron modestas sumas para el programa North American Mobility in Higher Education (Movilidad Norteamericana en Educación Superior), el cual apoya cierta movilidad trilateral entre los estudiantes, pero este programa ha sido difícil de sostener.

Por consiguiente, el progreso hacia una genuina cooperación trilateral en América del Norte en educación superior ha sido poco consistente desde Wingspread y Vancouver, mientras que los objetivos articulados en esos encuentros no han podido provocar mucho entusiasmo o atención dentro de la comunidad académica. Las mismas conferencias internacionales pueden muy bien haber generado una percepción negativa entre los académicos al vincular directamente la colaboración transfronteriza en educación superior con el TLCAN, que fue rotundamente rechazado por los académicos, especialmente en México y Canadá. Como estas percepciones se han extendido hasta alcanzar a la Organización Mundial del Comercio, al FMI y al Banco Mundial, los académicos estadounidenses también se están volviendo cada vez más es-

cépticos en relación con una colaboración transfronteriza que se define en términos de un libre comercio en los servicios de educación superior. La posibilidad de llegar a algún nivel de "profundidad" en la cooperación en la educación superior en América del Norte también se dificulta por el hecho de que la mayoría de las iniciativas han sido proyectos verticales organizados por el Trilateral Steering Committee o concebidos en conferencias a las que asistieron administradores líderes de la educación superior, ejecutivos corporativos de primer nivel y funcionarios de alto nivel del gobierno, pero con poco o nada de concurrencia de académicos de colegios o universidades, asociaciones de académicos, científicos, profesionales o disciplinarias. Por lo tanto, todo el proceso de construir una cooperación norteamericana en educación superior fracasó debido a la incapacidad para obtener un apoyo amplio de los grupos más indicados para asegurar su éxito o hundimiento en el largo plazo.

Al mismo tiempo, tanto Wingspread como Vancouver conciben un modelo de cooperación siempre en crecimiento entre las instituciones de educación superior norteamericanas; sin embargo, el modelo cultural dominante en América del Norte enfatiza la competencia entre las instituciones y la persecución de ventajas competitivas. Es muy probable que esta orientación subyacente se vuelva más fuerte con el TLCAN, dado que las instituciones de educación superior en los tres países están ahora buscando la forma de exportar sus propios servicios a otros países por encima de aquellos de sus competidores nacionales e internacionales. Las iniciativas norteamericanas en educación superior también han tropezado con interpretaciones más amplias de internacionalismo en política exterior, en donde compiten por fondos con programas dirigidos a otras formas de transnacionalismo, vinculado a Europa, Latinoamérica, Asia y África.

La disponibilidad de recursos gubernamentales para financiar iniciativas de educación superior internacional ha

declinado en lo general en los tres países y, a pesar de las advertencias explícitas de los funcionarios de gobierno en cuanto a que el financiamiento sería limitado, ha habido muchos menos fondos gubernamentales para las iniciativas norteamericanas de lo que esperaban los educadores. En efecto, los tres gobiernos han consentido en financiar proyectos de colaboración en educación superior en América del Norte sólo en la medida en que estén directamente conectados con el desarrollo económico nacional o las políticas regionales de comercio. Los objetivos tradicionales relacionados con el intercambio cultural y la asistencia internacional se han ido perdiendo en el camino desde la declaración de Wingspread y el comunicado de Vancouver. Estos objetivos tradicionales probablemente permanezcan fuera del campo de acción en el futuro predecible, debido al continuo énfasis que ponen los gobiernos nacionales de los tres países en las restricciones fiscales. Las implacables presiones presupuestarias de los gobiernos al interior de las naciones (*i.e.* provincias y estados) han limitado aún más los fondos públicos disponibles para los programas trilaterales.

En Canadá, por ejemplo, la primera discusión política sobre la cooperación norteamericana en educación superior ocurrió durante una revisión mayor de la política exterior del país. El examen identificó la educación y la cultura como importantes pilares de la política exterior canadiense, pero al implementar esta política, el Departamento de Asuntos Externos y Comercio Internacional de Canadá puso el mayor énfasis en el desarrollo del comercio internacional en los servicios de educación, incluyendo una serie de medidas concretas para promover la exportación de servicios de educación superior. Se instalaron Canadian Education Centres (CEC, Centros de Educación Canadienses), que representan a más de 250 instituciones, en Asia y América Latina, así como misiones regionales comerciales, "Team Canadá", de alto nivel. Como resultado de esta política, los sistemas e instituciones provinciales han visto a la internacionalización de la

educación superior principalmente como una empresa de negocios para generar ganancias provenientes de la matriculación de estudiantes, los servicios de asesoría y los proyectos de investigación internacional.

México y Estados Unidos también tienen sus propias prioridades nacionales y restricciones al financiamiento de la educación superior. Las iniciativas nacionales clave de México contemplan al Programa de Mejoramiento del Profesorado de Educación Superior (Promep) y un fuerte impulso a la creación de un sistema nacional de universidades tecnológicas que se consideran cruciales para el futuro desarrollo económico del país. En Estados Unidos, la oficina previamente responsable de los programas de educación en el extranjero, la United States Information Agency (USIA), absorbió 25% de la reducción en su presupuesto para estudiantes e intercambio académico entre 1993 y 1997, que se le asignó a las prioridades políticas en el Medio Oriente, Vietnam, África y China, en donde el país tenía intereses políticos y económicos fundamentales.

Al mismo tiempo, la cooperación trilateral en educación superior se ha visto demorada por visiones en conflicto acerca de cómo debería efectuarse la colaboración, quién debería conducirla y cuáles serían las oficinas responsables de los programas trilaterales. Canadá y Estados Unidos tienen sistemas de educación superior muy descentralizados, en donde la dirección y el desarrollo institucional son en gran medida responsabilidad de los campus individuales o los sistemas estatales. Por el otro lado, México tiene un sistema de educación superior altamente centralizado, en donde la mayor parte del financiamiento está controlada por el gobierno federal y las instituciones líderes naturalmente se dirigen a él para buscar orientación en cuanto a cuáles son las acciones y las políticas apropiadas (Canales *et al.* 1995). Por consiguiente, una y otra vez ha quedado demostrada la dificultad para establecer una política coordinada de educación superior en América del Norte, dado que los funcionarios en la edu-

cación superior (por ejemplo, Trilateral Steering Committee) en México tienen una capacidad mucho mayor para dirigir el sistema nacional que los funcionarios federales de Canadá y Estados Unidos.

Es más, el carácter descentralizado de la educación superior en Canadá y Estados Unidos hace que sea excepcionalmente difícil lograr un consenso nacional acerca de cuál debería ser su papel en el TLCAN, el cual sigue siendo un tema polémico para muchos académicos, estudiantes, dirigentes sindicales, ambientalistas y legisladores. Si bien hay un consenso generalizado en cuanto a que la colaboración trilateral es útil para superar las metas tradicionales de entendimiento internacional, tolerancia cultural y acercamiento político, por lo general no hay acuerdo acerca de cuál es el mejor proceso para lograr esta colaboración. En general, los funcionarios canadienses tienden a ver el desarrollo de la colaboración norteamericana como un proceso integrado, prolongado y ordenado, no muy diferente del que tiene lugar en la Unión Europea, en donde los diferentes modelos nacionales de educación superior van a permanecer intactos mientras se los lleva a estándares razonablemente altos de responsabilidad. En Estados Unidos, la cooperación trilateral ha recibido mucha menor atención, y dado el tamaño y la variedad de su sistema, la colaboración trilateral ha sido más fuerte en la región fronteriza con México, en donde la cooperación ha surgido mayormente gracias a las iniciativas de las instituciones individuales de educación superior. Los funcionarios públicos mexicanos suelen ver la colaboración como un proceso que tiende a hacer converger la educación superior de los tres países y, por esta razón, su impacto potencial en México ha sido mucho más polémico y directo para quienes buscan preservar los rasgos distintivos de la educación superior en México.

Estas controversias y obstáculos, a su vez, se ven sofocados por las dificultades prácticas de establecer asociaciones de trabajo sobre una base trilateral. Las instituciones de edu-

cación superior, como los gobiernos, han descubierto que es más cómodo trabajar en una relación institucional convencional uno a uno. Las instituciones de educación superior que trabajan con un único socio extranjero pueden identificar objetivos comunes más fácilmente, y por otra parte la administración de programas bilaterales es menos difícil de manejar. Además, muchos líderes de educación superior que ven con buenos ojos la colaboración internacional pero no creen que la integración continental sea una meta importante argumentan que la trilateralidad con frecuencia oculta la cooperación, y que para las instituciones de educación superior es más importante establecer sociedades de beneficios mutuos que perseguir encumbrados objetivos de política exterior de largo plazo. Por otro lado, los promotores de una cooperación genuinamente trilateral argumentan que los proyectos bilaterales simplemente representan más de lo mismo y meramente repiten lo que se ha hecho durante años en educación superior. El llamado a establecer programas trilaterales está típicamente vinculado al TLCAN y al objetivo de crear una identidad regional para la educación superior en América del Norte. Aunque en la última década se han desarrollado algunos programas trilaterales, las instituciones de educación superior en Norteamérica generalmente continúan perseverando en programas bilaterales (es decir, Canadá-México, Estados Unidos-México, Canadá-Estados Unidos).

La cooperación en la educación superior en América del Norte también ha demostrado ser más difícil de lo que se anticipaba en la declaración de Wingspread, debido a las profundas diferencias culturales, históricas, educativas, de recursos fiscales y entre los gobiernos que distinguen a los tres países norteamericanos. En Wingspread y Vancouver se admitió la existencia de estas asimetrías, pero se subestimó su efecto en la definición de la forma en que los educadores y los funcionarios de gobierno en los tres países interpretan los objetivos y las posibilidades de colaboración. El sistema

de educación superior y la cultura académica en cada país son únicos y no se combinan fácilmente con los de los otros. El socio más grande de América del Norte, Estados Unidos, tiene un universo amplio, diverso y con frecuencia difícil de manejar, de 4070 colegios y universidades, mientras que en México son 740 y 240 en Canadá (Canales *et al.* 1995).

En los estadios formativos de la iniciativa trilateral se promocionaron los vínculos en educación superior con el seductor anzuelo de que las corporaciones transnacionales norteamericanas serían socios activos de los gobiernos y las instituciones de educación superior. Esta expectativa no se han cubierto en muchos casos. Con unas pocas excepciones, las corporaciones no han asumido un rol de liderazgo en la promoción o el financiamiento de iniciativas trilaterales en educación superior. Al enfrentarse con sus propias presiones financieras y competitivas, las corporaciones de la región hicieron pocos compromisos con la educación superior y éstos están típicamente asociados a los estrechos intereses de las compañías. Las firmas individuales pueden financiar programas que estén directamente vinculados con sus intereses económicos (por ejemplo, capacitación de la fuerza de trabajo), pero la mayoría del sector corporativo ha estado poco dispuesta a participar sobre una base más amplia en los proyectos de Norteamérica en educación superior. Incluso la Alliance for Higher Education and Enterprise in North America (AHEENA, Alianza entre la Educación Superior y la Empresa en América del Norte) rápidamente abandonó sus audaces objetivos. En forma similar, las corporaciones no fueron capaces de respaldar la retórica de la globalización con esfuerzos visibles por contratar graduados que tuvieran experiencia internacional y habilidades multiculturales. A pesar de la importancia creciente de los mercados en el extranjero, los estudios disponibles no muestran que las compañías más importantes estén conscientemente contratando individuos que hayan estudiado y vivido fuera de su país de origen. Esta insuficiencia en la contratación de graduados

con estudios o experiencia práctica en el extranjero socava el incentivo para realizar dichos estudios por razones puramente "culturales".

Al mismo tiempo, nuestra investigación demuestra que se han hecho algunos progresos en la promoción de la colaboración entre las instituciones de educación superior en América del Norte. Hay muchas más instituciones involucradas en empresas cooperativas que una década atrás, y se están implementando tipos muy diferentes de proyectos cooperativos, más allá del intercambio estudiantil (Institute of International Education 1997). Sin embargo, las formas de colaboración, así como el número de académicos y estudiantes participando en estos programas, deberá incrementarse aún mucho más antes de que pueda declararse que la colaboración trilateral en educación superior ha tenido éxito.

El proceso Wingspread Vancouver fue conducido principalmente por los gobiernos, pero como se señaló anteriormente, en el futuro va a tener que estar más fuerte y visiblemente liderado por los administradores de educación superior y necesitará contar con una mayor participación de académicos de los tres países. Conahec es un paso importante en esta dirección, pero sus esfuerzos se han reducido mayormente al trabajo con administradores de educación superior y directores de programas de educación internacional. Aún así, las estrategias de largo plazo que involucran el cambio de currículo, el reconocimiento de grados y créditos, la movilidad de estudiantes y académicos y una cooperación interdisciplinaria mayor va a requerir un apoyo más completo y un entendimiento de los grados y protocolos académicos. Los gobiernos pueden continuar facilitando el proceso Wingspread y pueden reiterar las prioridades políticas externas, pero el éxito final de la cooperación norteamericana en educación superior va a depender del soporte de una base amplia dentro de las instituciones de educación superior que participen en estos programas.

Al mismo tiempo, cualquier avance posterior en la cooperación en educación superior en América del Norte necesita basarse en análisis bien fundamentados de los procesos actuales de educación superior internacional dentro y entre los tres países. La planeación y la implementación de las futuras iniciativas trilaterales por parte de los líderes en educación van a fracasar si no toman en cuenta las tendencias existentes en las políticas externas y económicas. También queda muy claro que los funcionarios públicos de los tres países están deseosos de participar en el proceso trilateral sólo en la medida en que éste contribuya a las prioridades nacionales tal como ellos las entienden. Por ejemplo, la continua expansión del mercado internacional en servicios profesionales va a tener implicaciones importantes para las iniciativas trilaterales en educación superior cuando los funcionarios de los tres países quieran expandir este comercio para el beneficio de sus propios países.

Por lo tanto, no obstante los múltiples beneficios que pareciera tener la colaboración en la educación superior en Norteamérica para aquellos individuos que ya están activos en el proceso, es necesario ser conscientes de que la mayoría de las personas dentro y fuera de la academia todavía no ve ningún propósito particular o ventaja en la trilateralidad. Con todo, el TLCAN ciertamente proporciona un fundamento obvio, y no es probable que alguno de los países rescinda el acuerdo; consecuentemente, los educadores también necesitan adoptar un papel más activo en la formulación de los impactos que éste pudiera tener sobre sus instituciones. También es necesario documentar los resultados de los enlaces exitosos, las organizaciones efectivas y los proyectos modelo, para transferir estos éxitos y convencer a más gente, instituciones, organizaciones y empresarios del valor de la cooperación norteamericana en la educación internacional. Este cuerpo de conocimiento puede ayudar a formular una estrategia defensiva para las organizaciones representativas involucradas en la educación superior.

EL MODELO DE MERCADO DE LA COLABORACIÓN

La participación del gobierno en la colaboración en la educación superior en América del Norte está en este momento orientada específicamente hacia el avance de la integración económica regional bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Mallea *et al.* 1997: 10-11). Dicha participación no está considerada como un programa de intercambio humanitario o cultural, y esto es evidente si se observa en qué campos académicos recibe apoyo la movilidad (por ejemplo, negocios, ingeniería, salud) y qué tipo de proyectos de investigación en colaboración reciben fondos (por ejemplo, económicos, crecimiento y desarrollo de la agricultura).

En la identificación de oportunidades de colaboración se asume que los recursos financieros van a seguir siendo limitados y escasos para la educación superior. El gobierno se incorpora a los acuerdos cooperativos en la medida en que proporciona dinero para nuevos proyectos, pero no va a ser una fuente de financiamiento permanente ni principal para las aventuras cooperativas. Los tres gobiernos ya han definido claramente su función actual como facilitadores de la cooperación en la educación superior trilateral y sólo van a desembolsar recursos en aquellas áreas en donde sea probable estimular la movilización y la redistribución de los recursos institucionales existentes hacia metas de política económica y política exterior. Estas dos metas se vinculan entre sí en el énfasis que ponen los tres gobiernos en la creación de sociedades trilaterales con empresas e industrias locales, las cuales movilizan recursos para la educación superior que cubra las necesidades inmediatas y los intereses de las empresas que operan dentro del marco del TLCAN. La expectativa de los gobiernos es que los recursos de educación superior puedan ser reubicados en esos objetivos para asegurar el financiamiento privado de las empresas, la industria y las fundaciones, con el fin de poder mantener en el largo plazo los proyectos con benefi-

cios tangibles para la industria privada y el comercio internacional.

Por lo tanto, estos gobiernos no han estado dispuestos a asumir grandes compromisos de financiamiento de largo alcance para apoyar la colaboración en la educación superior en América del Norte. Aunque la educación superior depende en gran medida de los fondos del gobierno en todos los países del TLCAN, los años noventa fueron una época de severas restricciones fiscales y ajustes estructurales para la educación universitaria. Los educadores todavía enfrentan el reto de mantener la calidad en la educación superior y extender su rango de actividades a pesar de los presupuestos y los gastos reales por estudiante que afectan a todo el continente (Banco Mundial 1994: 1-2). Estas limitaciones fiscales se han vuelto el principal factor sistémico institucional en el diseño y la ejecución de la política de educación superior que llevan a cabo las instituciones individuales y los sistemas de educación superior en estos países. La proliferación de demandas a los gobiernos, las instituciones de educación superior, las fundaciones y las corporaciones es probable que impida cualquier iniciativa de financiamiento a gran escala del gobierno en la cooperación norteamericana durante esta década.

Como resultado, la mayor parte de la colaboración que tiene lugar en América del Norte está ocurriendo en el nivel institucional, más que en el estatal o nacional (Katz 1996: 233-234). Este patrón de micro-colaboración en el nivel institucional no es casual, sino el desenlace de decisiones conscientes de los funcionarios de gobierno dirigidas a poner en marcha un modelo de mercado en la colaboración en la educación superior. Este modelo es absolutamente diferente del modelo más socialdemócrata adoptado en la Unión Europea, en donde los programas continentales de movilidad académica, la colaboración en la investigación y el reconocimiento mutuo de credenciales están fuertemente subsidiados por la Comisión Europea. Los educadores internacionales lamentan con frecuencia el "fracaso" del gobierno en propor-

cionar subsidios similares en América del Norte, sin embargo el modelo de mercado se deriva de un mandato limitado contenido en el TLCAN, que crea un “área de libre comercio” estrechamente definida para las mercancías y el capital, y no pensando en una “unión” continental (Hufbauer y Cchott 1992, 1993a).

Este mandato estructura lo que los funcionarios de gobierno consideran legítimo dentro del marco del TLCAN. Mientras que las restricciones fiscales son el alfiler que presiona a las instituciones de educación superior a buscar nuevas fuentes de ingreso bajo la forma de estudiantes internacionales, exportación de servicios y colaboración industria-universidad, el dinero de origen federal es la zanahoria que atrae a las instituciones individuales que buscan transferir recursos a metas regionales y al mismo tiempo las circunscriben mayormente a objetivos de tipo económico.

El Trilateral Steering Committe formalizó recientemente esta política, que tiene lugar desde hace mucho tiempo, al proponer un “lugar en el mercado para la cooperación y el intercambio de la educación superior” como la alternativa a una estructura trasnacional nueva y más compleja, similar a los programas Erasmo o Sócrates de la Comisión Europea (ACE *et al.* 2000: 1). El TLCAN establece un área de libre comercio, en lugar de una unión continental; de ahí que los funcionarios de primera línea del gobierno y de la educación superior en los tres países prefieran seguir una estrategia de eliminar las barreras al crecimiento del mercado, por un lado, y al mismo tiempo utilizar fondos limitados para acelerar su desarrollo, en lugar de crear o ampliar nuevos programas de gobierno. El último pronunciamiento de la Comisión Trilateral sobre el tema indica que los funcionarios de alto nivel en el gobierno y la educación superior son muy conscientes de las persistentes barreras culturales, fiscales y técnicas que “desalientan el entusiasmo, limitan la colaboración y restringen la condiciones de movilidad” de los participantes de los programas trilaterales (ACE *et al.* 2000: 2).

El Trilateral Steering Committe ha identificado la dificultad para obtener visas como la mayor barrera física para el incremento del intercambio estudiantil. Sin embargo, incluso si esta barrera se limara o removiera en el futuro cercano, lo que es poco probable dados los eventos del 11 de septiembre de 2001, los obstáculos técnicos que involucran la transferencia de créditos, el reconocimiento de planes de estudio y la acreditación van a permanecer intactos debido a las diferencias culturales y estructurales entre las instituciones de educación superior en los tres países. Es más, la imposibilidad de superar estos obstáculos técnicos durante los últimos diez años ha convencido a los funcionarios del gobierno y la educación superior de que en esta etapa los sistemas comprehensivos simplemente no van a servir para eliminar las barreras para implementar asignaturas mutuas, reconocimiento de créditos, acreditación y asegurar la calidad, debido a la autonomía institucional y las diferencias en los sistemas de educación superior en los tres países (*ibid.*: 3). Este problema se agrava por la falta de autoridad del gobierno central sobre la educación superior en Canadá y Estados Unidos, mientras que en México se inició la labor de descentralizar la educación superior desde que asumió la presidencia el Partido Acción Nacional.

Por lo tanto, más que tratar de lanzar nuevas iniciativas o programas, el Trilateral Steering Committe propone profundizar y expandir las actividades actuales de instituciones ya existentes, dado que los "nuevos sistemas formales para igualar las asimetrías y ordenar las prioridades pueden ser menos prácticos (y efectivos en la relación costo-beneficio) que los acuerdos individuales caso por caso establecidos con base en las mejores experiencias, sin estructuras ni sistemas formales" (*ibid.*: 2). Son los acuerdos de este tipo, institución por institución, los que van a sentar las bases para un mercado en educación superior en América del Norte de escala múltiple. Hoy en día, el Trilateral Steering Committe también está convencido de que una red extensa de programas

bilaterales, en oposición a los trilaterales, que atravesase todo Norteamérica es la estrategia idónea para el desarrollo del mercado. Por último, el Trilateral Steering Committee reconoce que, incluso si se minimizaran o eliminaran los obstáculos técnicos y físicos para el libre comercio, permanecería la mayor barrera fiscal para la cooperación en la educación superior norteamericana: la falta de recursos y fondos en todos lados para apoyar las tentativas colaboracionistas (*ibid.* 2000: 2). Es claro que los países del TLCAN no están preparados para financiar ninguna iniciativa nueva de dimensiones considerables en la colaboración en la educación superior norteamericana, y su reticencia se deriva tanto de consideraciones fiscales como ideológicas, las cuales llevan a preferir estrategias basadas en el mercado en lugar de soluciones gubernamentales.

El nuevo plan del Trilateral Steering Committee, *Increasing North American Higher Education Cooperation, Collaboration, and Exchange* (Incrementar la cooperación, la colaboración y el intercambio en la educación superior en América del Norte, 2000) hace explícita la expectativa de que los estudiantes, los académicos y las instituciones de educación superior continúen asumiendo los costos de cualquier iniciativa trilateral, dado que son estos actores los principales beneficiarios económicos de los programas. El TSC permanece inamovible en su posición de que los programas que no puedan sostenerse financieramente atrayendo socios del sector privado no pueden justificarse sobre la base del criterio del mercado (costo-beneficios). En forma similar, el TSC espera que la mayoría de los fondos para el intercambio estudiantil provenga de los estudiantes, quienes teóricamente después de graduarse se beneficiarían en términos económicos del intercambio internacional. Para fortalecer este vínculo, el TSC recomienda que los programas de intercambio estudiantil norteamericanos generen oportunidades basadas en el trabajo en el país anfitrión, que va a ayudar a suministrar fondos adicionales para los estudiantes y al mismo tiempo a vincular el inter-

cambio estudiantil directamente con las oportunidades de carrera futuras. Se espera que tales iniciativas promuevan el interés de los estudiantes en el intercambio internacional y, al mismo tiempo, conviertan los tradicionales programas de movilidad estudiantil basados en la cultura y el idioma —“penúltimo año de clases en el extranjero”— en programas de carrera y desarrollo de la fuerza de trabajo. Si se lleva adelante durante la próxima década, esta transformación tiene el potencial de atraer estudiantes de un rango más amplio de disciplinas, que usualmente se limitan a las humanidades y los estudios de área. Otra recomendación importante del TSC es que cualquier asimetría de recursos entre los tres países debe resolverse usando los recursos que ya existen para la asignación de intercambios basados en necesidades.

Entonces, la tendencia actual en la colaboración en la educación superior en Norteamérica va a continuar teniendo una estrategia cada vez más basada en el mercado, dentro de los límites del marco normativo y los objetivos del TLCAN. El papel de la educación superior dentro del TLCAN será proporcionar recursos (por ejemplo, trabajo y tecnología) para la economía continental, mientras que los programas de intercambio tradicional se convertirán en prácticas para el desarrollo de nuevos mercados para la exportación de servicios de educación superior. Aquellos que buscaban nuevos y mayores fondos del gobierno, siguiendo el modelo europeo, no pudieron lograr su objetivo en los años noventa bajo gobiernos (liberal, del PRI y demócrata) que desde el punto de vista ideológico podrían haber sido más receptivos a la idea, pero que la rechazaron para optar en su lugar por asociaciones trilaterales estratégicas entre el gobierno, la educación superior y las empresas. En forma similar, aquellos que promulgaban metas más humanitarias, la creación de una identidad norteamericana o sencillamente una mayor buena voluntad política y cultural entre los socios del TLCAN, es muy probable que se vean decepcionados en el futuro cercano. Con todo, en el siglo XXI el comercio, las mercancías y

las personas van a circular a través de las fronteras norteamericanas en una escala imposible de imaginar hoy en día. La mayor prioridad de la educación internacional en Norteamérica es lograr que ésta no sea sólo una plaza de mercado para las mercancías y el capital, sino una vecindad armoniosa de mutuo entendimiento, respeto y apoyo para salir adelante en nuestro destino compartido.

OBRAS CONSULTADAS

- Aboites, Hugo, *TLC y privatización de la educación superior en México*, México, Plaza y Valdés, 1997.
- American Council on Education (ACE), Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC), *Increasing North American Higher Education Cooperation, Collaboration, and Exchange: A Trilateral Effort to Study and Propose New Approaches*, Washington, D.C., Trilateral Steering Committee, 2000.
- American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), *Exploiting Both Sides: US-Mexico Free Trade*, Washington, D.C., American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, 1991.
- Anderson, Elizabeth, "International Education in Australia: Historical Trends, Current Developments, and Challenges for the Future", en Peggy Blumenthal, Craufurd Goodwin, Alan Smith y Ulrich Teichler, eds., *Academic Mobility in a Changing World*, Londres y Bristol, Penn., Jessica Kingsley Publishers, 1996, pp. 286-299.
- Banco Mundial, *Higher Education: The Lessons of Experience*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1994.
- Banco Mundial, *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1995.
- Barrow, Clyde W., "La crisis fiscal: un catalizador de la reforma en educación superior estadounidense", *El Cotidiano*, junio 1993, pp. 52-59.
- Barrow, Clyde W., "Higher Education Policies and the North Ame-

- rican Free Trade Agreement: The United States Case”, *Educación Global* (3), 1999, pp. 139-55.
- Barrow, Clyde W., “NAFTA and Trilateral Cooperation in Higher Education: Policy Initiatives in the USA”, *Educación Global* (4), 2000, pp. 95-120.
- Barrow, Clyde W., “Globalization, Trade Liberalization, and the Higher Education Industry”, en Stanley Aronowitz y Heather Gautney, eds., *Implicating Empire: Globalization and Resistance in the 21st Century*, Nueva York, Basic Books, 2002.
- Canales, JoAnn, Leticia Calzada Gómez y Nellyda Villanueva, *The Educational Systems of Mexico and the United States: Prospects for Reform and Collaboration*, Boulder, Colorado, Western Interstate Commission on Higher Education, 1995.
- Davis, Todd M., ed., *Open Doors, 1994-95: Report on International Educational Exchange*, Nueva York, Institute of International Education, 1995.
- Davis, Todd M., ed., *Open Doors, 1996-97: Report on International Educational Exchange*, Nueva York, Institute of International Education, 1997.
- Executive Office of the President, *Standard Industrial Classification Manual*, Washington, D.C., Office of Management and Budget, 1987.
- Johnson, Marlene M., “Creating an International Education Policy”, <http://www.nafsa.org/int-ed/speech.html>, 1999.
- Grayson, George W., *The North American Free Trade Agreement*, Nueva York, Foreign Policy Association, 1993.
- Hayward, Fred M., “International Opportunities and Challenges for American Higher Education in Africa, Asia, and Latin America”, en Katherine H. Hanson y Joel W. Meyerson, eds., *International Challenges to American Colleges and Universities*, Phoenix, Arizona, American Council on Education and Oryx Press, 1995, pp. 117-140.
- Hufbauer, Gary Clyde y Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1992.
- Hufbauer, Gary Clyde y Jeffrey J. Schott, *NAFTA: An Assessment*, edición revisada, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1993a.
- Hufbauer, Gary Clyde y Jeffrey J. Schott, *Western Hemisphere Econo-*

- mic Integration*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1993b.
- Institute of International Education, *Survey and Evaluation of North American Higher Education Cooperation*, Washington, D.C., U.S. Information Agency, www.iie.org/Content/NavigationMenu/Research_Publications/Archives/linkages.pdf, 1997.
- Katz, Stanley, "The Future of Educational Exchange in North America: A View from the United States", en Peggy Blumenthal, Craufurd Goodwin, Alan Smith, y Ulrich Teichler, eds., *Academic Mobility in a Changing World*, Londres y Bristol, Penn., Jessica Kingsley Publishers, 1996, pp. 220-236.
- Lee, Thea, *False Prophets: The Selling of NAFTA*, Washington, D.C., Economic Policy Institute, 1995.
- Leyton-Brown, David, "Political Dimensions of Regionalization in a Changing World", en Peggy Blumenthal, Craufurd Goodwin, Alan Smith, y Ulrich Teichler, eds., *Academic Mobility in a Changing World*, Londres y Bristol, Penn., Jessica Kingsley Publishers, 1996, pp. 7-19.
- Levinson, Jerome I, *The Labor Side Accords to the North American Free Trade Agreement: An Endorsement of Abuse of Worker Rights in Mexico*, Washington, D.C., Economic Policy Institute, 1993.
- Mallea, John R., "Internationalisation of Higher Education and the Professions", en *International Trade in Professional Services Advancing Lliberalization Through Regulatory Reform*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development, 1997.
- Mallea, John R., *International Trade in Professional and Educational Services: Implications for the Professions and Higher Education*, París, OCDE. <http://www.oecd.org/els/edu/ceri/index.htm>, 1998.
- Mallea, J.R., S. Malo, y D. Pendergrast, *The Vancouver Communique Revisited: An Assessment*, Boulder, Colorado, Western Interstate Commission on Higher Education, 1997.
- Okamoto, K., *Foreign Students in OECD Countries: Changing Flows and Policy Trends*, Tokyo, Ministry of Education, Science, and Culture, 1990.
- Opper, Susan, Ulrich Teichler y Jerry Carlson, *Impacts of Study Abroad Programmes on Students and Graduates*, Londres, Jessica Kingsley Publishers, 1990.

- Picht, Robert, "Cultural Dimensions of Regionalization", en Peggy Blumenthal, Craufurd Goodwin, Alan Smith, y Ulrich Teichler, eds., *Academic Mobility in a Changing World*. Londres y Bristol, Penn., Jessica Kingsley Publishers, 1996, pp. 57-65.
- Porter, Michael E., *The Competitive Advantage of Nations*. Nueva York, Free Press, 1990.
- Reich, Robert B., *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*, Nueva York, Vintage Books, 1992.
- Rothstein, Jesse y Robert E. Scott, *The Failed Experiment: NAFTA's at Three Years*, Washington, D.C., Economic Policy Institute, 1997.
- Salazar, Sylvia B. Ortega, "From Threat to Opportunity: A New Perspective for the Development of International Education in North America", en Peggy Blumenthal, Craufurd Goodwin, Alan Smith y Ulrich Teichler, eds., *Academic Mobility in a Changing World*, Londres y Bristol, Penn., Jessica Kingsley Publishers, 1996, pp. 237-244.
- Scott, Robert E., *North American Trade NAFTA: Rising Deficits, Disappearing Jobs*, Washington, D.C., Economic Policy Institute, 1996.
- Scott, Robert E., Thea Lee y John Schmitt, *Trading Away Good Jobs: An Examination of Employment and Wages in the U.S., 1979-94*, Washington, D.C., Economic Policy Institute, 1997.
- Skilbeck, Malcolm y Helen Connell, "International Education from the Perspective of Emergence World Regionalism: the Academic, Scientific, and Technological Dimension", en Peggy Blumenthal, Craufurd Goodwin, Alan Smith y Ulrich Teichler, eds., *Academic Mobility in a Changing World*, Londres y Bristol, Penn., Jessica Kingsley Publishers, 1996, pp. 66-102.
- Southern Association of Colleges and Schools, "Commission on Colleges of the Southern Association of Colleges and Schools, <http://www.sacscoc.org/index.asp>, 2002.
- Steger, Manfred B., *Globalism: The New Market Ideology*, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield, 2002.
- Thurow, Lester, *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*, Nueva York, William Morrow and Co., 1992.
- United States Census Bureau, *Census of Population and Housing, 1990 and 2000*, www.census.gov.

- United States Department of Justice, *1999 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, D.C., Immigration and Naturalization Service, <http://www.ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/statistics/FY99Yearbook.pdf>, 1999.
- Weintraub, Sidney, *NAFTA: What Comes Next?* Westport, Conn., Praeger, 1994.
- Wirth, John D., "Advancing the North American Community" *American Review of Canadian Studies*, verano 1996, pp. 261-73.
- Wirth, John D. y Robert Earle, eds., *Identities in North America: The Search for Community*, Stanford, Standford University Press, 1995.

EL DESARROLLO DE LAZOS COOPERATIVOS
TRANSFRONTERIZOS EN EL ÁREA
DE LOS RECURSOS HUMANOS:
EL CASO DE LAS REGIONES DE LOS
CORREDORES BINACIONALES DE
SAN DIEGO-TIJUANA Y VANCOUVER-SEATTLE

Lawrence Douglas Taylor Hansen

SÍNTESIS

En este trabajo se analizan, desde una perspectiva comparativa, los esfuerzos realizados con el fin de establecer lazos cooperativos en el área de los recursos humanos en dos regiones binacionales muy distintas de América del Norte: el corredor San Diego-Tijuana y el de Vancouver-Seattle. En particular, se toman en cuenta los factores de interacción económica y social en las dos zonas, así como las necesidades bilaterales creadas por ésta en los campos educativo y de capacitación laboral. Por último se examinan algunos proyectos y programas transfronterizos específicos que crearon las instituciones de educación superior y los gobiernos municipales, así como otras organizaciones de la zona involucradas con la educación y el desarrollo de los recursos humanos, y se consideran sus resultados.

El desarrollo de los recursos humanos, o del capital humano, como lo llaman muchos economistas, tiene una importan-

cia decisiva en la determinación de la prosperidad económica de una región. Por capital humano se entiende las habilidades adquiridas, el conocimiento y las capacidades con que cuentan los seres humanos. La forma típica de acrecentar el conocimiento y las habilidades es a través de la educación formal, pero también se puede hacer por medio de diferentes tipos de entrenamiento laboral y programas de práctica y capacitación en el trabajo.¹

En las últimas décadas, el desarrollo de los recursos humanos se ha vuelto especialmente importante para el crecimiento y la supervivencia de las economías nacionales debido al incremento de la competitividad internacional, la disminución del crecimiento poblacional en muchos países industrializados y la composición cambiante de la fuerza de trabajo. Es más, las innovaciones tecnológicas han provocado modificaciones radicales, no sólo en relación con la producción y la organización industrial, sino también en términos de los requerimientos de mano de obra.

Los gobiernos y las corporaciones empresariales cada vez son más conscientes de que buena parte del poder detrás del comercio y la inversión internacionales se origina en el conocimiento y la información, y que una fuerza de trabajo calificada y bien entrenada es clave para competir en el mercado global. Como consecuencia, se han construido distintas formas de asociación entre la academia y las empresas. Las compañías necesitan una fuerza de trabajo educada, misma que pueden brindar las instituciones de educación superior en particular, y, hasta cierto punto, también dependen de las capacidades de investigación de dichas instituciones.

El objetivo de este estudio es examinar el desarrollo de los recursos humanos como un factor interactivo transfronterizo en dos regiones determinadas de corredores binaciona-

¹ Para una definición de capital humano, véase Sherwin Rosen, "Human Capital", en John Eatwell, Murria Milgate, Peter Newman, eds., *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Londres, Macmillan, 1987, vol. 2, pp. 652-690.

les: el de San Diego-Tijuana, que se extiende a través de la frontera internacional Estados Unidos-México, y el de Seattle-Vancouver, en el caso de la frontera Estados Unidos-Canadá. Las regiones fronterizas Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México tienen un carácter marcadamente diferente: mientras que la primera ha constituido durante un largo periodo de tiempo una de las fronteras internacionales más libremente transitadas e integradas, la última todavía está en proceso de integrarse plenamente y los niveles de cooperación transfronteriza van en aumento.²

Las distintas entidades políticas que abarcan las regiones bilaterales o fronterizas pueden competir entre sí de muchas maneras, pero también pueden inventar relaciones cooperativas para alcanzar muchas de sus metas, ya sean individuales o compartidas. Los lazos económicos y comerciales son un excelente puente para construir una relación más fuerte entre dichas áreas, pero, con el fin de fortalecer este vínculo aún más, también necesitan establecer lazos de otra naturaleza: educativos, culturales, de salud, ambientales, etcétera.

Este trabajo comienza con una caracterización general de los dos corredores en cuestión, poniendo énfasis en el factor de independencia en el caso del área del corredor San Diego-Tijuana. Más adelante se examina la construcción de iniciativas de cooperación en el área de educación en cada corredor, así como el impacto observado en las relaciones bilaterales entre las ciudades involucradas. También se estudian las conexiones cooperativas en la capacitación de la fuerza de trabajo en cada región, así como el papel de las instituciones educativas en relación con dicho desarrollo. Por último, se realiza una síntesis de las diferencias y similitudes más importantes en este ámbito entre los dos corredores.

² Martínez, Óscar J., *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*, Tucson, Ariz., University of Arizona Press, 1994, pp. 8-13; Sidney Weintraub, "Low Barriers Make Good Neighbours", *Canadian Review of American Studies*, 25:3, invierno 1995, pp. 17, 19.

LAS REGIONES DE LOS CORREDORES SAN DIEGO-TIJUANA
Y VANCOUVER-SEATTLE:

Las garitas internacionales o entradas fronterizas de San Isidro y Otay Mesa, entre Tijuana y el condado de San Diego, juntas constituyen el cruce de frontera internacional más grande en el mundo en términos de volumen de tráfico fronterizo.³ Aunque San Diego, a diferencia de Tijuana, no es una ciudad fronteriza en el sentido estricto de la palabra, el crecimiento de la población y de la urbe en el último medio siglo ha provocado que las dos ciudades compartan un amplio espacio urbano dividido por la línea fronteriza.

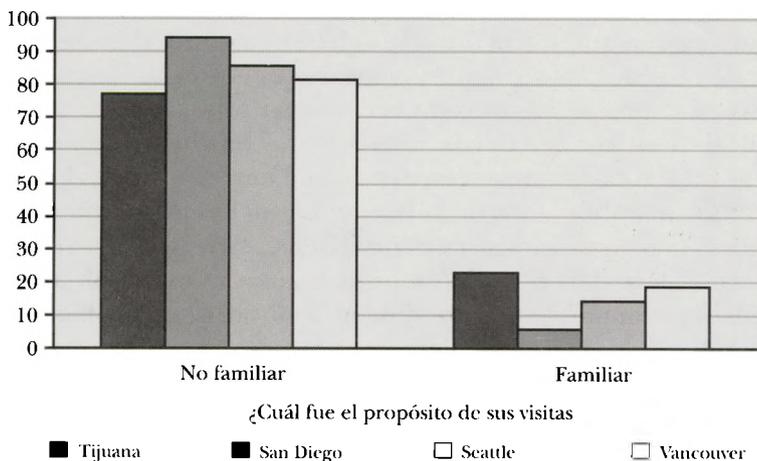
El corredor San Diego-Tijuana es una región fronteriza con sus propia especificidad cultural. Tijuana, que casi podríamos decir que se monta sobre el límite internacional, está situada muy lejos de los principales centros políticos, económicos y culturales de México. Al igual que otras comunidades de la frontera mexicana, ha desarrollado vínculos sociales, económicos y culturales obligados con sus ciudades vecinas del otro lado de la frontera. El condado de San Diego, por su parte, ha experimentado durante las últimas décadas un significativo aumento en el número de mexicanos y de otros inmigrantes latinoamericanos, especialmente en las secciones sur y este del condado. Esta inmigración hispana continua ha tenido una fuerte influencia en la vida de San Diego, particularmente en lo que se refiere a la educación, la salud pública y los servicios sociales. El hecho de que muchos de los habitantes del condado —cerca de 26%— sean descendientes de hispanos ha servido para acrecentar el contacto y los nexos transfronterizos. Se espera que esta proporción se incremente en el futuro debido a las tasas de crecimiento en disminución de la población anglosajona, las

³ *The Economist*, 21 de mayo de 1994, p. 52; "Who Crosses the Border: A View of the San Diego/Tijuana Metropolitan Region", *San Diego Dialogue*, University of California, 1994, pp. 3-5.

tasas naturales de crecimiento de los hispanos y la continua inmigración hispana. Entre los hispanos de San Diego existe un amplio rango de afinidad cultural y social con los habitantes de Tijuana.⁴

Los ciudadanos mexicanos y estadounidenses cruzan frecuentemente la frontera en ambas direcciones para hacer compras, trabajar, realizar visitas sociales o buscar diversión. Las visitas familiares son comunes, especialmente en el caso de los tijuanaenses; aproximadamente un tercio de sus cruces de frontera tiene este propósito (véase gráfica 1).

Gráfica 1
Visitas familiares



⁴ *San Diego Dialogue Report* 1:11, octubre de 1998, p. 1; Robert Álvarez, "The Border Social System: The California Case", *New Scholar*, 9, 1984, pp. 122, 129. Para el año 2020, se espera que la proporción de personas de origen hispano en la población del condado aumente a cerca de un tercio del total. No todos los residentes de este sector de la población son de origen mexicano; una pequeña proporción proviene de otros países hispanohablantes. Preliminary 2020 Regionwide Forecast (Pronóstico preliminar para el 2020 en la región), San Diego Association of Governments (SANDAG), julio de 1997.

La existencia de una fuerte cultura fronteriza, de alguna manera híbrida, en el caso del corredor San Diego-Tijuana contrasta rotundamente con la situación de la región Vancouver-Seattle y otras áreas a lo largo de la frontera Canadá-Estados Unidos. Como señala el especialista en relaciones internacionales, James N. Rosenau:

A lo largo del paso mucho más libre de la frontera canadiense hay una débil o casi inexistente cultura fronteriza, mientras que una fuerte cultura fronteriza se manifiesta en toda la extensión de nuestra frontera del suroeste con México... Dependemos unos de los otros.⁵

Los lazos económicos y las inversiones también son probablemente más fuertes en la región de San Diego-Tijuana que en cualquier otra área de la frontera entre México y Estados Unidos. Los vínculos comerciales entre los dos países en esta zona se basan cada vez más en una producción industrial en la que la elaboración de los productos se lleva a cabo a través de un proceso integrado entre empresas localizadas en ambos lados de la frontera. Muchas de las maquiladoras o plantas industriales instaladas, y que constituyen el sector clave del crecimiento industrial en la zona, son afiliadas de compañías localizadas en California. Estas fábricas emplean decenas de miles de trabajadores que consumen productos en ambos lados de la línea internacional dentro de una economía de frontera funcionalmente integrada.

El corredor Vancouver-Seattle, por su parte, forma parte de una zona de importancia decisiva del Pacífico Noroeste. Al igual que San Diego, Vancouver y Seattle no son ciudades

⁵ Rosenau, James N., "Coherent Connection or Commonplace Contiguity? Theorizing About the California-Mexico Overlap", en Abraham F. Lowenthal y Kathrina Burgess, eds., *The California-Mexico Connection*, Stanford, Cal., Stanford University Press, 1993, p. 18. Abraham Lowenthal y Kathrina Burgess, comps. *La conexión México-California*, México, Siglo XXI, 1995.

fronterizas; sin embargo, la región costera de la que forman parte ha experimentado una tasa de crecimiento explosiva en términos de crecimiento urbano y poblacional. Este factor las ha llevado a acercarse, no sólo en el sentido espacial o físico, sino también en relación con los contactos fronterizos. Las áreas de Canadá y Estados Unidos de esta zona en particular, como en el caso de la región fronteriza Columbia Británica-Washington, han disfrutado de una geografía común, economías entrelazadas y una historia relativamente pacífica, lo que a su vez ha traído consigo valores y formas de vida similares.⁶ Al igual que su contraparte San Diego-Tijuana, el corredor Vancouver-Seattle contiene uno de los cruces de frontera más frecuentados del continente. El Peace Arc Border Crossing entre White Rock, Columbia Británica y Blaine, Estados Unidos, es el tercero más concurrido de toda la frontera de Canadá-Estados Unidos, con aproximadamente 4 millones de personas que circularon por él entre 1995 y 1996, mientras que los pasos registradas en los puertos de frontera de Columbia Británica-Washington en su conjunto fueron de alrededor de 17 millones en el mismo tiempo.⁷

Los cercanos lazos regionales entre Estados Unidos y Canadá en el Pacífico Noroeste han dado lugar a lo que se conoce como el movimiento "Cascadia". Los límites o fronteras percibidos o espaciales de esta región difieren de acuerdo a los intereses y la agenda de los distintos grupos y organizaciones involucrados. El corazón de la región, así como el foco para las actividades binacionales de cooperación, es el corredor costero que se extiende de norte a sur, desde Vancouver a Eugene, Oregon, y de este a oeste desde el Pacífico hasta los límites de la cascada, la costa y las montañas Rocallosas. Esta franja de la costa alberga a más de seis millones de perso-

⁶ Kresl, Peter Karl, *The Urban Economy and Regional Trade Liberalization*, Nueva York, Praeger, 1992, p. 65.

⁷ Artibise, Alan F.J., "Cascadian Adventures: Shared Visions, Strategic Alliances, and Ingrained Barriers in a Transborder Region", estudio sin publicar, p. 15.

nas, con los centros urbanos de Vancouver, Seattle y Portland como sus ejes económicos y poblacionales. Una concepción más ambiciosa de la región incluye en su definición de Cascadia a las dos provincias del oeste de Canadá, Columbia Británica y Alberta, y a una parte de los territorios Yukon y del Noroeste, así como a los estados estadounidenses de Alaska, Washington, Oregon, Idaho y Montana. Esta área inmensa, más grande en extensión que la Comunidad Europea, contiene una población total de más de 16 millones de personas y un producto interno bruto en conjunto que pondría a la región entre el décimo y el onceavo lugar en tamaño de las economías del mundo.⁸

Muchos de los escritores sobre Cascadia han definido a la región en términos de determinados elementos que comparten. Los más importantes son el medio natural y su importancia en la cultura y la mentalidad de sus habitantes, las actividades económicas similares, los lazos culturales y comerciales con algunos países que bordean el Pacífico, así como los que están tendiendo con comunidades asiáticas. Esta percepción de comunidad se ha visto reforzada por la tradicional permeabilidad de la frontera, que en el sentido económico se ha vuelto aún más permeable con el Free Trade Agreement (FTA, Acuerdo de Libre Comercio) entre Canadá y Estados Unidos y el TLCAN.⁹

También es posible que exista un sentido de unidad regional en la mente popular. Es importante subrayar que la in-

⁸ Otros nombres menos comunes usados para referirse a la región son "el nuevo Pacífico", "el oeste del Pacífico Norte", "la cuenca noreste del Pacífico", "Pacífica" o "Ecotopia". Donal K. Alper, "The Idea of Cascadia: Emergent Transborder Regionalisms in the Pacific North-Western Canada", *Journal of Borderlands Studies*, otoño de 1996, pp. 2-4; Artibise, "Cascadian Adventures", pp. 2-4.

⁹ Simpson, David, "The Bioregional Basis of Forest Certification: Why Cascadia?", <http://www.uidaho.edu/e-journal/ecoforestry/ijev11n4-cas.html>; Paul Schell y John Hamer, "Cascadia: The New Binationalism of Western Canada and the U.S. Pacific Northwest", en Robert L. Earle y John D. Wirth, eds. *Identities in North America: The Search for Community*, Stanford, Cal., Stanford University Press, 1995, pp. 143-145.

clusión de Oregon como parte de la región en muchas de sus definiciones implica que el regionalismo transfronterizo no es sólo una cuestión de contigüidad geográfica, sino que también involucra lazos intra-nacionales y una percibida "mentalidad" del noroeste, como los autores Paul Schell y John Hamer expresaron en su trabajo fundamental: *Cascadia: the North Pacific West* (Cascadia, el Oeste del Pacífico Norte).¹⁰

Esto no significa, desde luego, que los residentes canadienses y estadounidenses de la región no conserven características nacionales singulares.¹¹ No obstante, muchos de ellos creen que comparten determinadas similitudes y que ésa es una fuerza más importante y poderosa que las distinciones. Entonces, si bien la frontera internacional separa a los dos países en un sentido político, así como a sus identidades nacionales, los residentes del noroeste sienten que tienen mucho en común. La noción de Cascadia, al actuar como catalizador de los intereses regionales, crea un ambiente político favorable para los esfuerzos cooperativos transfronterizos.¹²

EL CORREDOR FRONTERIZO SAN DIEGO-TIJUANA

La interdependencia de dos comunidades

Las fuerzas que impulsan la interacción fronteriza en la región del corredor de San Diego, en lo que se refiere al desarrollo de los recursos humanos, son muy diversas.

¹⁰ Schell, Paul and John Hamer, "Cascadia: The North Pacific West", estudio realizado para el North American Institute, 3 de abril de 1993, copia mimeográfica, pp. 8-10.

¹¹ Un estudio interesante y provocativo que intenta definir las muchas formas en que difieren las sociedades estadounidense y canadiense es el de Seymour Martin Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, Nueva York, Routledge, 1990.

¹² Alper, "Idea of Cascadia", pp. 2-4; Schell y Hamer, "Cascadia: The North Pacific West", pp. 7-8.

La proximidad geográfica de las dos comunidades es un factor que promueve la interacción en general. Como se ha indicado, San Diego y Tijuana constituyen de hecho un gran centro urbano metropolitano. El elemento de la proximidad geográfica es particularmente significativo en el caso del corredor San Diego-Tijuana, dado que las dos ciudades están mucho más cerca entre sí que en el caso del corredor Vancouver-Seattle.

Otras fuerzas que favorecen la interacción se derivan de la condición de interdependencia económica entre los dos centros urbanos.

Un análisis económico de la región de San Diego-Tijuana revela una condición bastante marcada de asimetría entre los dos lados de la frontera, una característica que comparten otras regiones a lo largo de la frontera internacional México-Estados Unidos. El condado de San Diego, por ejemplo, tenía en 1996 un producto regional bruto de más de 70 billones de dólares, mientras que el del municipio de Tijuana era aproximadamente de tres billones. En otras palabras, el producto regional bruto de San Diego es más de 23 veces el de Tijuana.¹³ Este gran desequilibrio económico crea una situación de interdependencia entre las dos ciudades en lugar de una mera interacción.

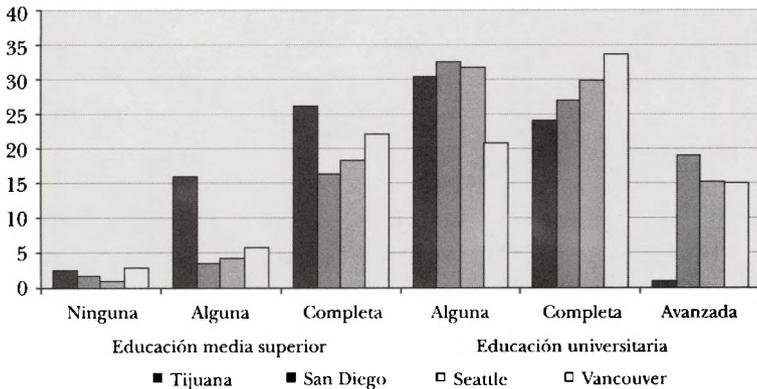
Esta condición de asimetría entre las dos ciudades fronterizas también se ve reflejada en la calidad de sus respectivas fuerzas de trabajo.

En una encuesta de opinión masiva realizada junto con este estudio, aproximadamente 55% de los tijuanaenses entrevistados declararon que habían tenido algún tipo de educación universitaria, mientras que esa cifra en San Diego era

¹³ El municipio mexicano es un equivalente aproximado al condado de Estados Unidos como subdivisión política. Paul Ganster "On the Road to Interdependence? The United States-Mexico Border Region", en Paul Ganster y otros, *Borders and Border Regions in Europe and North America*, San Diego, Cal., San Diego State University Press, Institute for Regional Development of the Californias, 1997, p. 248.

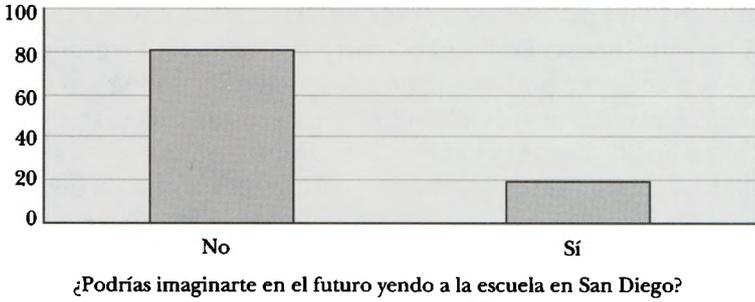
de aproximadamente 79% (véase gráfica 2).¹⁴ Esta situación de desequilibrio puede ayudar a explicar en parte el afán de Tijuana por establecer enlaces en educación y otras formas de desarrollo humano con San Diego. En las gráficas 3 y 4 se puede ver que los tijuanaenses ponen en un lugar importante entre sus prioridades el estudiar en un país extranjero. Cerca de 20% de los encuestados contestaron que ellos se podrían ver a sí mismos en el futuro asistiendo a una escuela en San Diego, mientras que casi 45% creía que la educación era el tipo de experiencia internacional que la gente necesitaba. La gráfica 5 muestra que aproximadamente 12% de los tijuanaenses cruza la frontera para asistir a una escuela del otro lado.

Gráfica 2
Educación

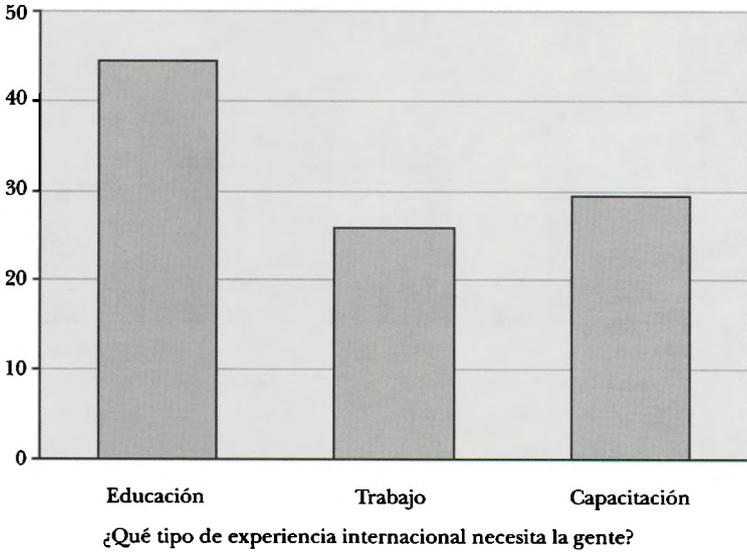


¹⁴ En el caso de Tijuana, este estimado puede ser un poco elevado. Otras fuentes, estadísticas citadas de una década atrás, indican que sólo 12.1 por ciento de la fuerza de trabajo de Tijuana tiene alguna educación superior (ya sea académica o de orientación técnica), comparado con cerca de 65 por ciento de la fuerza de trabajo de San Diego que tiene al menos algún nivel de educación universitaria. Véase María del Carmen Alcalá y otros, "Human Resources", en James Gerber, ed., *Economic Profile of the San Diego-Tijuana Region: Characteristics for Investment and Governance Decisions*, San Diego, Institute for Regional Studies of the Californias, 1995, p. 52.

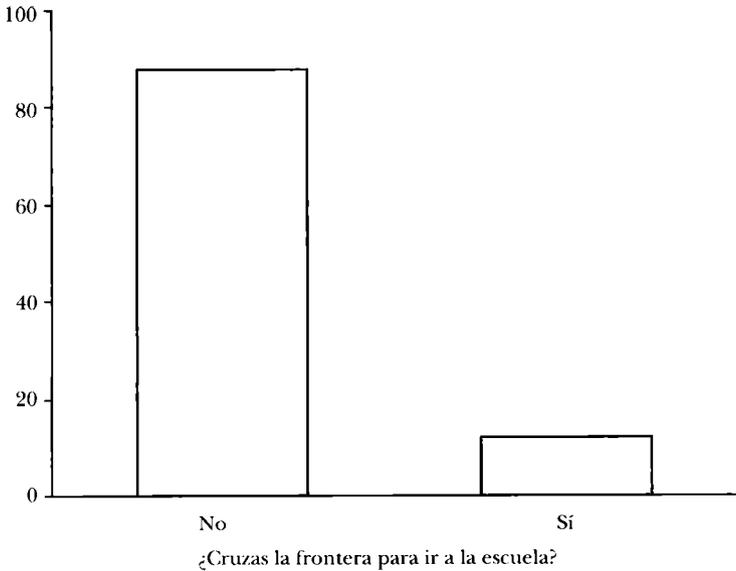
Gráfica 3
Planes de educación para el futuro en Tijuana



Gráfica 4
Experiencia internacional en Tijuana



Gráfica 5
Educación cruzando la frontera en Tijuana



Buena parte de la economía de Baja California está más conectada con la de California que con la del resto de México. El comercio México-Estados Unidos en la región de San Diego-Tijuana actualmente suma cerca de 150 billones de dólares anuales. Los desembolsos de las maquiladoras en San Diego, que alcanzan un total de cerca de un billón de dólares, constituyen otra forma de enlace entre esta ciudad y Tijuana. Los mexicanos, la mayoría de Tijuana, que cruzan al condado de San Diego a comprar, hacer negocios —principalmente al área de South Bay— o como turistas también tienen un fuerte impacto en la economía de éste último. Este tipo de transacciones locales de frontera suma anualmente 2.6 billones de dólares. El flujo comercial de esta naturaleza no sólo ocurre en dirección al norte. Los visitantes de Tijuana que residen en San Diego o alguna otra ciudad del exte-

rior gastan aproximadamente lo mismo en compras, servicios y entretenimiento.¹⁵ Si bien las exportaciones de Estados Unidos a México, los gastos de las maquiladoras y las transacciones locales en la frontera constituyen sólo un pequeño porcentaje del conjunto de la actividad económica del condado de San Diego, el impacto de Tijuana en sus vecinos del norte es significativo y crece año con año.¹⁶

La proximidad geográfica de las dos ciudades también ha facilitado el crecimiento de un cuantioso grupo que diariamente cruza la frontera de ida y de regreso. Entre 1980 y 1990, el número de tijuanaenses que cruzó todos los días para ir a su trabajo en San Diego se duplicó, pasando de 15 205 a 30 062 personas. Para 1994, esta cifra se había elevado a aproximadamente 40 000 personas, y durante los últimos cuatro años el porcentaje de población empleada de Tijuana que cruzaba la frontera para ir a trabajar oscilaba entre seis y ocho y medio por ciento. El hecho es especialmente relevante, dado que el ingreso obtenido por estos trabajadores forma parte importante del ingreso urbano total de Tijuana.¹⁷ Por otra parte, la proporción de residentes de San Diego que trabajan en el otro lado de la frontera es muy pequeña. Está compuesta en su mayoría por profesionales extranjeros y técnicos, principalmente estadounidenses y japoneses, que trabajan en las plantas maquiladoras y en instituciones de educación superior.¹⁸

¹⁵ *San Diego Dialogue*, "Who Crosses...", p. 29.

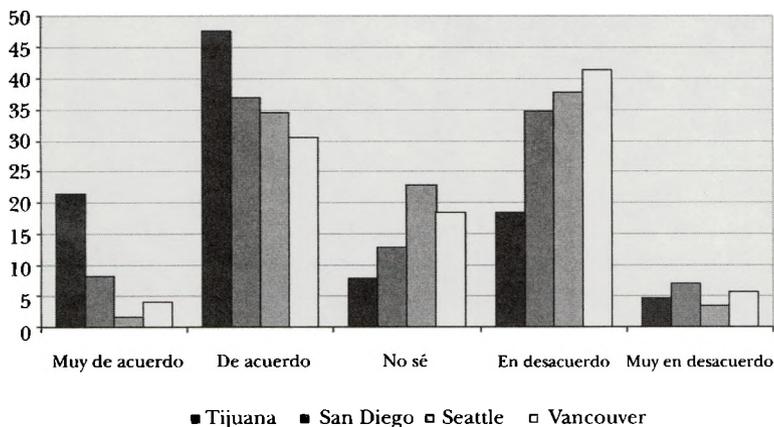
¹⁶ 42 por ciento de los cruces de frontera de mexicanos que van a San Diego se realiza con el propósito de hacer compras. Las compras del otro lado de la frontera están motivadas por las diferencias en precio y calidad en comparación con los productos mexicanos. *Business Week*, 12 de mayo de 1998; *San Diego Dialogue*, "Who Crosses...", p. 7.

¹⁷ Cerca de una cuarta parte de las personas que cruzan la frontera y regresan en el mismo día son ciudadanos estadounidenses que viven en Tijuana. *San Diego Dialogue Report*, 1:2, diciembre de 1997, enero de 1998, p. 1; *Plan estratégico de Tijuana*, Tijuana, Ayuntamiento de Tijuana, 1995, pp. 49-50; *San Diego dialogue*, "Who crosses...", pp. 15-16.

¹⁸ Entrevista con Víctor Castillo, Small Business Development and In-

Como se muestra en la gráfica 6, existe el sentimiento entre muchos sandieguenses de que el desarrollo futuro de su ciudad está ligado al de Tijuana. Una proporción mucho más grande de tijuanaenses hacen este mismo pronóstico a la inversa: que el futuro de su ciudad está ligado al de San Diego.

Gráfica 6
Desarrollo futuro de las ciudades



Las iniciativas de cooperación transfronteriza en el área educativa

Al inicio de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, el gobierno mexicano emprendió la tarea de elevar la calidad de la educación en el país para ponerla en una

ternational Trade Center (Centro para el Comercio Internacional y el Desarrollo de la Pequeña Empresa), Southwestern College, Chulavista California, realizada por el autor el 6 de noviembre de 1997; Adriana Mendiola Martínez, "Educación bilingüe en la frontera México/Estados Unidos: el caso Tijuana/San Diego", Tesis de Maestría, Universidad Pedagógica Nacional, 1995, p. 47; *San Diego Dialogue*, "Who crosses...", p. 29; *Plan municipal de desarrollo 1996-1998*, Tijuana, Ayuntamiento de Tijuana, 1996, p. 78.

posición más pareja con la de las naciones líderes industrializadas del mundo. La liberalización de la economía mexicana, que había comenzado durante la administración previa del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), junto con el proceso de globalización económica y competitividad internacional de las dos últimas décadas, influyeron en las políticas educativas de las instituciones de educación superior de todo el país, especialmente en aquellas localizadas en las regiones fronterizas. Con el fin de aprovechar más plenamente el TLCAN y otros acuerdos de libre comercio firmados con sus vecinos del sur, México se comprometió a modernizar la investigación científica y tecnológica local y las instituciones de desarrollo para que fueran capaces de ofrecer las capacidades necesarias para competir en el nivel global.

En una época de recursos académicos en merma, Estados Unidos y México buscaron caminos para promover la colaboración binacional en educación, ciencia y otorgamiento de becas. Un paso importante en este proceso fue la firma en julio de 1997 de un Acuerdo de Cooperación entre la University of California y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de México. Otro paso consistió en el establecimiento en agosto del mismo año del Pacto Fronterizo por parte del Consortium for North American Higher Education Collaboration (Conahec, Consorcio de Colaboración en Educación Superior para América del Norte), antes U.S.-Mexico Educational Interchange Project (Proyecto de Intercambio Educativo Estados Unidos-México). El Pacto Fronterizo constituye una organización de 65 instituciones de educación superior de Estados Unidos y México que están interesadas en realizar un trabajo conjunto en el área de la educación, el desarrollo curricular, el aprendizaje en el ámbito de los servicios y otros temas relacionados con la frontera. Recientemente, Conahec inauguró la red bilingüe del Pacto Fronterizo, la cual permite a las instituciones de educación superior y a las organizaciones comunitarias intercambiar información y cooperar en la planeación y el

establecimiento de proyectos académicos binacionales vía internet.¹⁹

En el nivel local, los esfuerzos de cooperación binacional en educación han estado en funcionamiento desde hace algún tiempo. Las instituciones de educación superior en la región del corredor San Diego-Tijuana están conscientes desde hace tiempo de la importancia de los vínculos sociales, económicos y de otro tipo que existen entre las dos ciudades. Durante años, han llevado a cabo varios programas de intercambio y cooperación entre sí. Si bien las californias están rezagadas en ese aspecto en relación con otras áreas fronterizas, particularmente la región fronteriza Arizona-Sonora, en la actualidad se está dando un gran número de intercambios educativos en esta zona en particular.

Hasta cierto punto, muchos de estos programas de intercambio educativo se realizaron a partir del interés de los colegios y universidades regionales en conducir la investigación de los problemas propios de la zona fronteriza México-Estados Unidos.

En San Diego, por ejemplo, la San Diego State University ha participado en la investigación sobre la región fronteriza durante casi tres décadas. Durante los años setenta se establecieron unidades en esta institución para mejorar su habilidad para realizar trabajos de investigación en temas regionales relevantes, así como para facilitar la interacción con las instituciones de la frontera mexicana. El trabajo de estas unidades

¹⁹ Entrevista con Isaías Bautista Soto, Coordinador de Intercambio y Becas, Departamento de Asuntos Académicos, Universidad Autónoma de Baja California, Tijuana, B.C., realizada por el autor el 28 de mayo de 1998. Los detalles relacionados con el acuerdo UC-Conacyt y con el Pacto Fronterizo se pueden encontrar en Beatriz Calvo Pontón y otros, "A Region in Transition: The U.S.-Mexico Borderlands and the Role of Higher Education", reporte borrador del Pacto Fronterizo, <http://conahec.org/contact.htm>; *The San Diego Union-Tribune*, 29 de agosto de 1997, pp. B1, 8; *UC Mexus News*, núm. 32, invierno de 1997, p. 3; núm. 34, invierno de 1998, pp. 1-5, 7-8, 10; núm. 35, verano de 1998, p. 14.

fue dirigido por el Institute for Regional Studies of the Californias (Instituto de Estudios Regionales de las Californias), fundando en 1983. Otras instituciones de educación superior de San Diego, como la University of California en La Jolla, particularmente su Center for US-Mexican Studies (Centro de Estudios sobre Estados Unidos-México), la University of San Diego y el Southwestern College, localizado en la comunidad de Chula Vista, al sur de San Diego y cerca del cruce de frontera Otay Mesa, también han hecho contribuciones significativas en el área.

En Tijuana, las principales instituciones académicas involucradas en los estudios fronterizos y regionales son El Colegio de la Frontera Norte, creado en 1982, la Universidad Autónoma de Baja California (1957), la Universidad Iberoamericana (Plantel del Noroeste, 1982) y el Centro de Enseñanza Técnico y Superior (Cetys, 1974).²⁰

En relación con el intercambio del personal académico entre los colegios y las universidades de la región, los profesores de instituciones en San Diego y Tijuana pueden beneficiarse del programa Académicos de la Frontera, que forma parte de los Programas de la Frontera de Fulbright. En este programa se otorgan becas para que los beneficiados puedan dar clases o realizar un proyecto de investigación por un periodo de entre tres y nueve meses en una institución académica en la "ciudad gemela" del otro lado de la frontera.²¹ La Universidad Autónoma de Baja California (UABC), una universidad pública, tiene una licenciatura en literatura inglesa, en la cual, con frecuencia, profesores estadounidenses

²⁰ Ganster, Paul, "Transborder Linkages in the San Diego-Tijuana Region", en Norris C. Clement y Eduardo Zepeda Miramontes, eds., *San Diego-Tijuana in Transition*, San Diego, Institute for Regional Studies of the Californias, 1993, pp. 111-112.

²¹ Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural, *Becas Fulbright-García Robles 1999: estudiantes, profesores y profesionales*, México, Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural, 1998, p. 8.

dan clases sobre Estados Unidos y literatura comparada. Además, profesores de la UABC colaboran con sus contrapartes en San Diego impartiendo asignaturas en traducción y literatura fronteriza.²²

En relación con los intercambios de estudiantes, la UABC participa en el Proyecto Mexus. Éste es un programa de intercambio educativo en el que los estudiantes se inscriben en una licenciatura en Negocios Internacionales o en un grado equivalente en International Business, completan en Tijuana una mitad de los requerimientos profesionales de su carrera, un total de cuatro años de estudio, y la otra en San Diego. La UABC dirige actualmente este programa de intercambio conjuntamente con la San Diego State University (SDSU) y el Southwestern College. Los estudiantes de la SDSU y de la UABC que participan en el intercambio reciben un diploma en International Business y, adicionalmente, su certificado de estudios de la UABC. Recientemente, se han hecho planes para extender el programa a estudiantes de la Facultad de Economía de la UABC y del Departamento de Estudios de la Mujer de la ADSU, quienes podrían tomar materias optativas en la institución respectiva de Tijuana que se acreditarían en su currículo.²³

²² Los gobiernos municipales a veces también dan apoyo a tales proyectos. Paul Ganster, "Mexico Studies in the United States, U.S. Studies in Mexico", en Paul Ganster, Arturo García Espinoza y Arturo Grunstein, coords., *Cambios en las relaciones económicas México-Estados Unidos: más allá de la frontera*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994, p. 245. Hasta hace poco tiempo (mayo de 1998), el Colegio de la Frontera Norte mantenía un programa de intercambio trilateral con la San Diego State University y la University of Calgary que involucraba estancias de tres o cuatro semanas para los especialistas en economía que impartían seminarios en proyectos de colaboración entre las instituciones respectivas.

²³ Una descripción detallada de los requerimientos y contenidos de los cursos de este programa se puede obtener en la Universidad Autónoma de Baja California, *Guía de carreras*, Tijuana, Universidad Autónoma de Baja California, 1997, pp. 294-302. La UABC también participa en el Programa de Movilidad de América del Norte, que es un programa de intercambio trilateral financiado por los Departamentos de Educación respectivos de los tres países del TLCAN. Además, algunos estudiantes que están reali-

El Centro de Enseñanza Técnica y Superior (Cetys), una universidad privada de Tijuana, también participa en el Proyecto Nexus con la San Diego State University. Como en el caso de la UABC, se trata de un programa de grado conjunto o binacional, en donde los estudiantes graduados reciben dos diplomas, la Licenciatura en Negocios Internacionales del Cetys y su equivalente en International Business de la SDSU.

El Cetys también está colaborando actualmente con la Sweetwater High School Union District en San Diego para crear un programa de intercambio similar en el nivel de bachillerato. Un número limitado de estudiantes de cada organización académica estudiaría por un periodo de un mes durante las vacaciones de verano en las instalaciones de la otra institución. Si bien por el momento el proyecto está sólo en la etapa piloto, si se comprueba que tiene éxito se convertiría en un evento anual permanente.

Además de participar en estos programas de intercambio de estudiantes, el Cetys también organiza una especie de foro o taller llamado la "Ruta Cetys". Autobuses y otros vehículos del Cetys recogen a especialistas en educación del sur de California u otros lugares de San Diego y los llevan a un tour de cuatro días por pueblos y ciudades escogidos de Baja California. Si bien en estos tours participan académicos de muchos países, la mayoría —cerca de 80 por ciento— son de Estados Unidos. Las mañanas se ocupan visitando determinados sitios del estado, mientras que las tardes se dedican a discutir, en diferentes instalaciones del Cetys, temas relacionados con la educación y el desarrollo en México.²⁴

zando la licenciatura en Turismo, toman cursos en Canadá que se acreditan en sus instituciones. Otros, que estudian leyes, toman cursos también acreditados en instituciones de Estados Unidos. Entrevista con el Lic. Isaías Bautista Soto, realizada por el autor el 28 de mayo de 1998.

²⁴ Entrevista con el Ing. Rodrigo Gutiérrez Sáñez, Director General del Cetys, realizada por el autor el 24 de noviembre de 1997; *El Sol de Tijuana*, 25 de julio de 1998, A-2; *El Heraldo*, Tijuana, B.C., B-2.

Un ejemplo más de cooperación bilateral regional en educación es el Centro de Orientación Educativa, o Education Orientation Center, que fue recientemente inaugurado por el consulado de Estados Unidos en Tijuana, en coordinación con el Cetys. Este servicio ayuda a orientar a los estudiantes mexicanos que desean continuar sus estudios en San Diego o en otras universidades y colegios de Estados Unidos, brindándoles, sin cargo alguno, información relativa a los procedimientos o planes de estudio de muchas de estas instituciones.²⁵

Una meta de largo plazo de estas actividades cooperativas en educación consiste en diseñar programas que tomen en cuenta las necesidades económicas y de desarrollo de las regiones en ambos lados de la frontera para que puedan satisfacer sus requerimientos. Para cumplir cabalmente con este objetivo aún hay un largo camino que recorrer; no obstante, ya se ha iniciado una serie de labores que muestran resultados promisorios para un futuro desarrollo de este tipo.

Más allá del aprendizaje estrictamente académico que los estudiantes de intercambio obtienen en sus estudios en un país extranjero, hay una serie de beneficios que tienen consecuencias de largo alcance en términos de favorecer la interacción en la región del corredor.

Aunque constituyen en los hechos un gran centro urbano metropolitano, San Diego y Tijuana también representan dos culturas muy diferentes. En varias de las entrevistas realizadas en relación con este estudio con líderes de diferentes sectores de las dos comunidades fronterizas, se sintió que el obstáculo más formidable para la interacción es de naturaleza cultural: sus habitantes básicamente no se comprenden los unos a los otros porque no entienden la cultura del otro.

Las diferencias culturales con frecuencia se consideran barreras para la interacción transfronteriza en la región; no

²⁵ Entrevista con Nancy Le Roy, Ministro de Asuntos Públicos, y Adriana Mendiola-Rodríguez, Coordinador General de Asuntos Fronterizos, Consulado General de Estados Unidos en Tijuana, Tijuana, B.C., 29 de abril 29 de 1998.

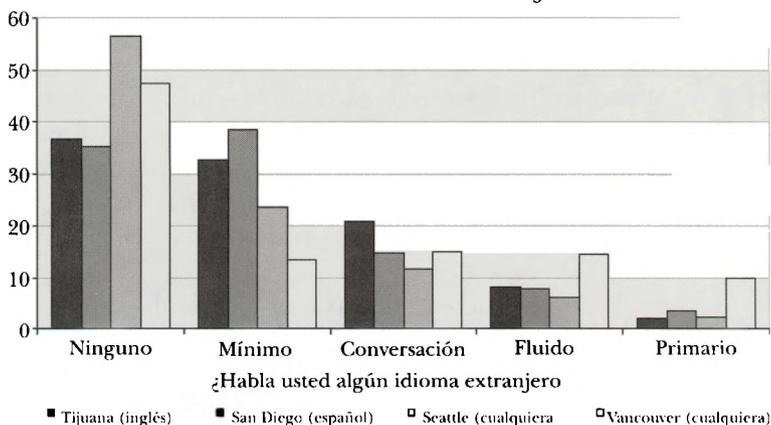
obstante, también pueden —de algún modo paradójico— actuar como una fuerza motora de este tipo de contacto, particularmente en lo que se refiere al desarrollo de los recursos humanos en la región del corredor. Existe la noción de que la educación tiene un rol potencialmente importante que jugar como vehículo para la comprensión mutua y como una manera de promover la interacción entre las dos ciudades en muchos otros campos.

El grupo de entrevistados fue virtualmente unánime en su opinión de que el foco de la educación en la región necesitaba ser más binacional, particularmente en el sentido de ser más bilingüe, con más programas de intercambio educativos y laborales. Se señaló, en particular con referencia a San Diego, que los administradores y directores en los sectores público y privado, así como los profesionales, maestros y otros trabajadores, eran en su mayoría monolingües y monoculturales. El personal académico mexicano, por el otro lado, es muy consciente de la necesidad, en vista de la relación fronteriza, de tener un conocimiento adecuado del inglés. Los estudiantes mexicanos y los trabajadores en general también son conscientes de los beneficios de tener un conocimiento suficiente de este idioma, tanto en la profesión como para obtener una posición mejor remunerada en el trabajo. El sentimiento no es recíproco entre una amplia población de San Diego, puesto que allí no hay consenso de que existe la necesidad de aprender el español como idioma extranjero. Con la implementación del TLCAN, sin embargo, ha habido un mayor reconocimiento en ambas comunidades de que se necesitan individuos que hablen fluidamente español e inglés y que comprendan la cultura y las tradiciones del país vecino. La capacitación en el idioma se reconoce cada vez más como necesaria a la luz del crecimiento de los lazos económicos y de todo tipo entre San Diego y Tijuana.²⁶ Ac-

²⁶ La enseñanza de idiomas ha ayudado a impulsar la economía de la región en este sentido. *San Diego Dialogue Report*, 1:5, abril de 1988, p. 3 El

tualmente, poco más de 26 por ciento de los sandieguenses, no todos ellos de origen hispano, tiene alguna capacidad de hablar español, y es muy probable que ese porcentaje crezca en el futuro (véase gráfica 7).

Gráfica 7
Dominio de un idioma extranjero



Los intercambios educativos fronterizos, en efecto, avallan el viejo axioma que dice que la educación abre las puertas al entendimiento.

Aquellas instituciones que están planificando u operando programas de intercambio de estudiantes y académicos con sus contrapartes del otro lado argumentan que un resultado importante de dichos esfuerzos no es tanto lo que se aprende

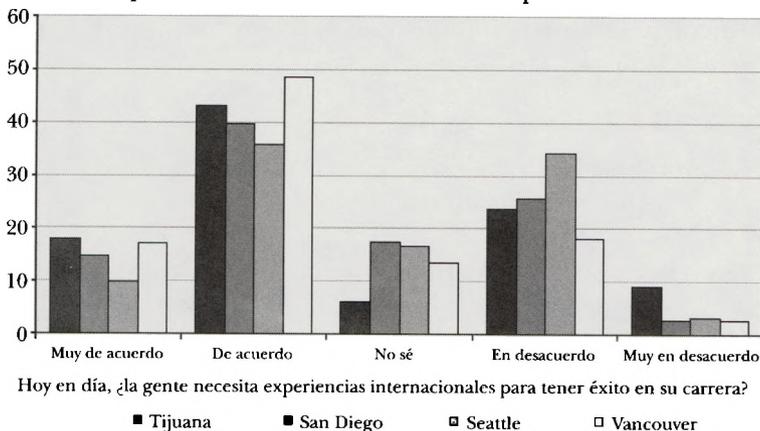
presente estudio no se ocupa del aprendizaje de los idiomas *per se*, ya sea que forme parte de un programa bilingüe de idiomas —en el caso de los estudiantes de origen mexicano, el aprendizaje del inglés ha sido virtualmente borrado en California por la Propuesta 227— o se trate de personas que pasan un tiempo en la ciudad vecina con el propósito de estudiar inglés o español como parte de un curso o programa de estudios de lenguas extranjeras. En cambio, sí se interesa en su relación con el desarrollo de los recursos humanos como un factor de interacción fronteriza.

como parte de la educación formal y la capacitación, sino más bien la posibilidad de comprender algo del bagaje cultural del otro país. Aprender un idioma extranjero constituye en muchos aspectos la clave para entender la cultura de quienes hablan ese lenguaje. Sin embargo, los estudiantes que participan en estos programas no están meramente interesados en aprender el idioma, dado que ya lo han adquirido en gran medida; ellos quieren ir más allá y abrir todas las puertas al conocimiento del otro lado, no sólo en términos estrictamente académicos. La idea central de los programas de intercambio es tener estudiantes que interactúen en dos culturas y sistemas educativos diferentes. Es importante para los participantes de estos intercambios aprender cómo hacen las cosas y resuelven los problemas en cada zona, cómo trabajan los sistemas sociales, políticos y económicos en ambos países, etc.²⁷

Los intercambios de estudiantes, en particular, constituyen en buena medida una inversión de largo plazo hacia un entendimiento y un contacto mayor entre las dos ciudades fronterizas. Los estudiantes aprenden a operar como parte de una comunidad más grande, bilateral o internacional. Una vez que han ocupado posiciones más permanentes en las profesiones que hayan elegido, se espera que sean capaces de contribuir a un cambio en las actitudes públicas y en el reconocimiento de aquellos que viven del otro lado de la frontera. Al tratar con problemas binacionales, ya sean de naturaleza económica, ambiental u otros, podrán examinar el problema desde ambas perspectivas. La importancia de tener experiencia internacional, como un complemento a la preparación académica y a los objetivos de la carrera, fue subrayada en las encuestas realizadas tanto a los tijuanaenses (poco más de 61 por ciento) como los sandieguenses (casi 55 por ciento; véase gráfica 8).

²⁷ Entrevista con Víctor Castillo, realizada por el autor el 6 de noviembre de 1997; Martínez, *Border People*, p. 78.

Gráfica 8
Experiencia internacional necesaria para triunfar



Los vínculos transfronterizos de naturaleza cultural y educativa también juegan un papel muy importante en términos de extensión comunitaria y conciencia pública. Los programas de intercambio educativo tienen ramificaciones sociales que se despliegan mucho más allá de la interacción social que se dio entre los estudiantes involucrados, ya sea fuera o dentro del salón de clases. Amigos y familiares se ven interesados en aprender acerca de las oportunidades que se les presentaron a los estudiantes en dichos programas, y la idea pronto atrapa la atención de un segmento mucho más grande de la comunidad urbana en cada lado de la frontera.

Las instituciones responsables de estos programas encuentran que sus intereses y actividades no están limitados a la educación, sino que también atañen a un amplio rango de temas y problemas —ambientales, de salud, etc.— relacionados con la región fronteriza. Esta extensión comunitaria contribuye en mucho a fomentar los vínculos entre los diferentes distritos en el área del corredor. Es más, se espera que a medida que el común de la gente en ambos lados de la frontera se vuelva consciente de los problemas y temas que

conciernen a la región y de las muchas formas en las que son interdependientes, va a sentirse cada vez más motivada a involucrarse también en los esfuerzos fronterizos cooperativos de distinto tipo.

El desarrollo de la mano de obra; el rol catalizador de la industria maquiladora

Además de la construcción de vínculos educativos fronterizos en el corredor San Diego-Tijuana, también ha habido voluntad cooperativa en relación con la capacitación de la fuerza de trabajo. Ésta ha rendido frutos casi exclusivamente en el sector privado, casi nada en el sector público.²⁸

En muy diversas formas, la industria maquiladora,²⁹ que se basa en un proceso productivo compartido entre México y Estados Unidos, representa el sector que más ha contribuido en la región a la internacionalización o la expansión de las relaciones entre las dos ciudades. Las operaciones de la maquiladora, con sus plantas fabriles localizadas en Tijuana y las oficinas administrativas en San Diego, se han vuelto expertas en el manejo para aprovechar el acervo de fuerza de

²⁸ En el caso del sector público, el personal del Departamento de Policía de Tijuana ha recibido en varias ocasiones entrenamiento de instructores de Estados Unidos, aunque éstos provienen de Los Ángeles, no de San Diego. En 1989 tuvo lugar el primero, cuando el Departamento de Policía de Los Ángeles realizó un programa de entrenamiento de dos semanas como respuesta al incremento sustancial de problemas relacionados con el abuso de drogas, la resistencia y la educación. El segundo de estos programas se llevó a cabo dos años después, en 1991. Un tercer programa, que involucró a la fuerza policial de Mexicali, tuvo lugar en 1996. Entrevista con Nancy LeRoy y Adriana Mendiola Rodríguez, 29 de abril de 1998.

²⁹ Se usa el término "industria maquiladora" en un sentido laxo, dado que la empresa maquiladora no es estrictamente hablando una industria, sino una operación de ensamblaje de productos que después de procesarse son reexportados a Estados Unidos y otros países.

trabajo calificada que se forma en el área. También constituyen una fuerza motriz para la educación y los programas de capacitación binacional en la región.

Al principio, la industria maquiladora no vinculaba realmente a las dos ciudades de una manera significativa. A comienzos de los años setenta, la mayoría de las 36 maquilas que se instalaron en Tijuana eran, en el caso de las electrónicas, ramas de las compañías matrices localizadas en Silicon Valley y, en el caso de la industria del vestido, de corporaciones asentadas en Los Ángeles. La propuesta "Programa de Plantas Gemelas", que preveía que por cada planta maquiladora establecida del lado mexicano de la frontera habría otra fábrica del lado estadounidense que proveería suministros y realizaría el ensamble final, nunca se materializó en la realidad. Aunque las compañías instalaron sus oficinas y almacenes en el lado estadounidense, raramente realizaban operaciones reales de manufactura. Como resultado, San Diego no se benefició de manera sustantiva de la generación de empleos fabriles de las plantas de maquila que se estaban creando en Tijuana.³⁰

Esta situación comenzó a cambiar a principios de los años ochenta. En 1982, acicateados por la fuerte devaluación del peso en ese año, 18 de las maquilas de propietarios estadounidenses establecidas en Tijuana formaron el Western Maquila Coordinating Council (WMCC, Consejo para la Coordinación de la Maquila del Oeste), con el fin de que defendiera los intereses del capital estadounidense en la región. El WMCC se convirtió en la Western Maquila Trade Asso-

³⁰ En conjunto, la industria de la maquiladora en realidad nunca contribuyó sustancialmente al crecimiento de la economía en las regiones fronterizas de Estados Unidos. En cambio, lo que surgió fueron industrias de servicios en general creadas para apoyar a las plantas en México, en términos de comunicaciones y transporte, financieros, almacenaje y algunos suministros intermedios, principalmente en la forma de embalaje. Tom Barry, Harry Browne y Beth Sims, *The Great Divide: The Challenge of U.S.-Mexico Relations in the 1990's*, Nueva York, Grove Press, 1994, pp. 101-102.

En pocas palabras, Tijuana y San Diego son dos ciudades con retos laborales similares, derivados del aumento creciente en la complejidad de las operaciones industriales y manufactureras en el área del corredor, que podrían resolverse en parte con una colaboración más estrecha en educación y en el desarrollo del potencial humano disponible.

EL CORREDOR FRONTERIZO VANCOUVER-SEATTLE

Como se indicó anteriormente, en el caso del corredor Vancouver-Seattle las dos ciudades están mucho más alejadas geográficamente que en el caso de la región San Diego-Tijuana. Dado que Canadá y Estados Unidos se encuentran entre los siete países más industrializados del mundo, tampoco existe el mismo grado de asimetría entre ellos, ya sea en términos económicos o educativos. Ambos centros urbanos poseen poblaciones con un nivel relativamente alto de educación. Es más, al mismo tiempo que ambas naciones reconocen que existen diferencias culturales entre sí, las dos ciudades comparten muchas más afinidades que en el caso de la región San Diego-Tijuana.⁴⁶ Por estas razones, el desarrollo de los recursos humanos no es un tema tan significativo para la interacción de la frontera en el corredor Vancouver-Seattle como en el área de San Diego-Tijuana.

Sin embargo, la creación de vínculos transfronterizos en la educación y la capacitación de la fuerza de trabajo ha sido parte de las metas de las iniciativas y organizaciones transfronterizas en la región de Cascadia prácticamente desde sus inicios. Tales iniciativas se han dado en el contexto de esta región, que rebasa ampliamente el área del corredor Vancouver-Seattle.⁴⁷

⁴⁶ Merrit, Chris, *Crossing the Border: The Canada-United States Boundary*, Orono, M.E., Canadian-American Center, University of Maine, 1991, p. 36.

⁴⁷ Por esta razón, esta sección del estudio excluye cualquier referencia a la información estadística presentada en las gráficas anteriores.

Como resultado de estos procesos, muchas compañías del sur de California establecieron plantas maquiladoras en Baja California. San Diego comenzó a beneficiarse de la industria maquiladora en particular debido a la proximidad de las plantas fabriles que estaban situadas justo al otro lado de la frontera. Es más, esto no sólo permitió a los operadores de Estados Unidos tener más control sobre las plantas, sino que también resultó en sustanciales ahorros en los costos de producción. Para 1990, de las cerca de 1 800 maquiladoras que existían en México, aproximadamente 90% era en su totalidad o en su mayoría propiedad de corporaciones con base en Estados Unidos. De las 530 maquiladoras que según las estimaciones operaban en Tijuana en esa época, 42% tenía su compañía matriz localizada en el condado de San Diego.

A mediados de los años ochenta, las compañías asiáticas, particularmente japonesas, también empezaron a invertir en maquiladoras en Baja California. Con el tiempo Japón se convirtió en el segundo inversor extranjero en este sector.³³

Estos desarrollos, a su vez, se vieron acompañados por el establecimiento, en la región fronteriza del sur de California, de un número en aumento de servicios relacionados de diversas maneras con los negocios transfronterizos. Éstos incluyen, por ejemplo, empresas encargadas de la contratación y el suministro de materiales para las plantas en México, intermediarios aduanales, almacenes y transporte, así como un

ro de 1990, p. 37; Ross Porter and Katy McDonald, "Transportation Innovation to Ensure Otay Competitiveness", *Twin Plant News*, 7:3, octubre de 1991, pp. 55, 57-58.

³³ Pegg, Daniel O., "Impact of Maquiladoras on U.S. Trade and Jobs", *Twin Plant News*, 3:3, octubre de 1987, pp. 20, 22; San Diego Economic Development Corporation (Corporación de Desarrollo Económico de San Diego), "Maquiladora Industry: The Economic Impact on San Diego's Economy: part I and II", *Twin Plant News*, 5:7, febrero de 1990, p. 41; 5:9, abril de 1990, pp. 12, 15; Alcalá y otros, "Human resources", p. 54; Leslie Sklair, *Assembling for Development: The maquila industry in Mexico and the United States*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1993, pp. 246-247.

amplio rango de servicios profesionales: legal, contable, de ingeniería, financieros, etc. Además, las compañías y empresas estadounidenses en los distritos cercanos a la frontera empezaron a suministrar cada vez más partes componentes y materiales a las maquiladoras. Esta tendencia surgió parcialmente en respuesta a las exigencias de las compañías de tener los suministros que requerían “justo a tiempo”, puesto que para reducir costos de inventario precisaban que los envíos de componentes llegaran casi en el momento en que los necesitaban para la producción. Un estímulo adicional a los negocios y los trabajos en el condado de San Diego se lo dieron los mismos trabajadores de las maquiladoras —principalmente los directivos, más que el personal de producción— al gastar sus salarios en los comercios y tiendas de Estados Unidos. La industria de las maquiladoras también contribuyó a un sostenido incremento en el mercado de los productos mexicanos en el área, incluyendo aquellos de naturaleza cultural.³⁴

La evolución de la industria de la maquiladora en las fronteras californianas también coincidió con el crecimiento de San Diego como centro comercial. Como puerta de entrada a México y a la cuenca del Pacífico, San Diego se volvió un sitio cada vez más atractivo para que las compañías establecieran oficinas centrales corporativas y mercantiles. Durante los primeros años de esta década, cuando la rece-

³⁴ Clement, Norris, “Local Responses to Globalization: New Opportunities for the San Diego-Tijuana Region”, *Estudios Fronterizos*, N° 33, enero-junio de 1994, p. 58. Desde la introducción del programa de maquiladoras en México, a mediados de los años sesenta, éste ha estado orientado principalmente a ver a Estados Unidos como una fuente de inversión de capital y como virtualmente el único destinatario para sus exportaciones. Debido a los problemas de producción, costos y logística, así como a una actitud gubernamental más tradicional que ve a las maquiladoras como enclaves extranjeras, México no ha jugado un papel significativo como fuente de suministros. Regina M. A. Galhardi, *Maquiladoras: Prospects of Regional Integration and Globalization*, Ginebra, Employment and Training Department, 1996, pp. 2, 6-8, 22.

sión y los recortes al presupuesto militar hicieron estragos en otros sectores de la economía de San Diego, la industria de las maquiladoras continuó disfrutando de una elevada tasa de crecimiento.

En Baja California, esta industria se convirtió en el sector más dinámico de la economía de la región y en la actualidad es la primera generadora de empleos en el área. Para mayo de 1998 había 656 maquiladoras localizadas en Tijuana, sobre un total de 2215 en todos los estados fronterizos de México en su conjunto. La industria de la maquiladora da empleo a aproximadamente 27.5% de la fuerza de trabajo de Tijuana.³⁵

Más aún, la proximidad de Baja California con uno de los centros industriales de alta tecnología de más rápido crecimiento en el mundo le ha dado una cierta ventaja sobre las otras ciudades fronterizas del norte de México. Un ejemplo es la reciente introducción al mercado de Estados Unidos del armado de la televisión de alta definición. La televisión digital de 34 pulgadas, diseñada por Sony Electronics en San Diego, está programada para ser ensamblada en su planta de producción en Mesa de Otay.³⁶

Desde 1980, las operaciones de las maquiladoras en México han evolucionado considerablemente y sufrido diversas transformaciones en el proceso. Han surgido nuevas plantas de capital y tecnología intensivos, particularmente en la industria del automóvil y el ensamblado de electrónicos avanzados. También ha habido un giro de la industria liviana a la industria pesada. Las nuevas plantas emplean porcentajes cada vez más altos de mano de obra calificada. Las nuevas operaciones de la maquila son prometedoras en cuanto a promover

³⁵ *Cambio*, Tijuana B.C., marzo 9 de 1998, pp. 6, 8. Las estadísticas de la industria maquiladora en Baja California son proporcionadas por el boletín mensual publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

³⁶ *The San Diego Union-Tribune*, septiembre 17, 1998, C-2; octubre 27, 1998, Computerlink supplement, pp. 16-17.

una mayor transferencia de tecnología, impulsando así la integración de México a la economía global y poniéndolo, en términos competitivos, en una posición más ventajosa.

En el caso específico de Tijuana, la región no simplemente consta de una colección de plantas de ensamblaje, sino que es un medio tecnológico y económico mucho más complejo. La maquila en Tijuana y otros sitios de Baja California también crea la expectativa de abrir más posibilidades para la cooperación y la interacción económicas con San Diego y otras ciudades de Estados Unidos.³⁷

En el pasado, existía una imagen estereotipada de la región fronteriza mexicana, en cuanto a verla como una fuente de mano de obra barata no calificada. Mucho del estudio y la investigación realizados sobre la fuerza de trabajo de la frontera se ha enfocado en el gran grupo de personas que hacen trabajo no calificado y en el rol de la maquiladora como proveedora de empleos a tales personas. Es un hecho reconocido que las maquiladoras tradicionalmente han dependido de una buena cantidad de trabajo manual intensivo, y en gran medida aún es así. El costo relativamente bajo de la mano de obra en México ha hecho que la producción de electrónicos y otro tipo de bienes sea competitiva internacionalmente.

³⁷ "The Tijuana Triangle", *The Economist*, Junio 20, 1998, http://www.economist.com//tfs/archives_/frameset.html; Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1985, pp. 152, 165-171 (Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, *La fábrica mundial: el ensamble extranjero en el comercio internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991); Barbara Chrispin, "Manpower Development in the Maquiladora Industry", en Khosrow Fatemi, ed., *U.S.-Mexican Economic Relations: Prospects and Problems*, Nueva York, Praeger, 1988, p. 109; Jorge Carrillo, "Transformaciones en la industria maquiladora de exportación", en Bernardo González-Archiga y Rocío Barajas Escamilla, eds., *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte/Fundación Friedrich Ebert, 1989, pp. 37-54; Harley Shaiken, *Mexico in the Global Economy: High Technology and Work Organization in Export Industries*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego, 1990, p. 12.

Con todo, con frecuencia se pasa por alto el hecho de que hay un déficit endémico, así como una consecuente demanda, de trabajadores altamente entrenados y tecnológicamente calificados en la industria de la maquiladora: ingenieros, técnicos, administradores, supervisores de planta, contadores, etc. Los industriales se dan cuenta de que, para poder incorporar con éxito las nuevas tecnologías y sistemas que les permitan operar más eficientemente y mantenerse en un mercado internacional cada vez más competitivo, requieren empleados que tengan un alto nivel de conocimientos técnicos y administrativos. Entonces, deben encontrar o desarrollar la experiencia y las habilidades necesarias en su fuerza de trabajo con el fin de entender, instalar, operar y mantener estos nuevos sistemas y tecnologías.

Las universidades de la región, ya sean de orientación académica o tecnológica, pueden ayudar a transformar la industria de la maquiladora en un proceso de alta tecnología, conduciendo proyectos de investigación y programas enfocados en los problemas de incorporar las técnicas y la tecnología avanzada dentro de la producción de los bienes, tales como la robótica, la visión computacional y los procesos en tiempo real. En términos de personal, también juegan un valioso papel al ayudar a suministrar buena parte del tipo de graduados en educación superior que necesita la industria. Dado que las universidades y los colegios de la región ofrecen carreras con diferentes especializaciones, los institutos de aprendizaje superior de San Diego pueden ayudar a satisfacer parte de esta demanda.

En forma similar, los colegios comunitarios³⁸ de la región y los centros técnicos pueden proporcionar personas calificadas para cubrir en las maquiladoras los empleos vacantes de profesionales del comercio y otras posiciones que requieren

³⁸ N. del T. Los *community colleges*, que aquí se traduce como colegios comunitarios, son escuelas que comprenden dos años de universidad y son mantenidas por la comunidad a la que sirven.

más que una orientación vocacional técnica.³⁹ Además de entrenar a sus empleados en el trabajo, algunas de las plantas más grandes han firmado acuerdos con instituciones privadas y públicas de la zona para brindar a personal seleccionado una instrucción más intensa, lo que involucra sesiones de clase durante una semana o más tiempo con el propósito de elevar sus habilidades.⁴⁰ Sin embargo, para que las compañías puedan cubrir algunas posiciones que requieren de una determinada calificación, necesitan reclutarlas de las instituciones técnicas.

Como en el caso de otras regiones fronterizas de Estados Unidos, los colegios comunitarios en San Diego y su zona conurbada han incorporado a sus programas de estudio cursos diseñados especialmente para satisfacer la demanda creciente en las maquiladoras de personal con entrenamiento en computadoras, dibujo mecánico, electrónicos, manufacturación automatizada (o robótica), tecnología en moldeados de plásticos, mecánica, administración, trabajo secretarial, contabilidad y manejo de importación-exportación (comercio internacional y transportación). Las compañías maquiladoras tienden a contratar graduados de esos programas, dado que no sólo han demostrado tener buenas habilidades de admi-

³⁹ Phillips, Nick, "Meeting Educational Needs on the Border", *Twin Plant News*, 10:8, marzo, 1995, pp. 30, 32.

⁴⁰ Esto generalmente se aplica sólo a aquellos trabajadores que tiene un mínimo grado de antigüedad (usualmente tres meses). En un estudio coordinado por Jorge Carrillo de El Colegio de la Frontera Norte, de finales de los años ochenta, se encontró que una tercera parte de las plantas estudiadas tenían tratos con centros privados localizados en las inmediaciones de cada planta para elevar el nivel de conocimientos técnicos de su personal o para tratar problemas de producción en algún área de la planta. Cerca de 22 por ciento de las plantas examinadas tenían acuerdos de capacitación con instituciones educativas, ya sean públicas o privadas. Jorge Carrillo V., coord., *Mercados de trabajo en la industria maquiladora de exportación: síntesis del reporte de investigación*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social/ El Colegio de la Frontera Norte, 1991, pp. 72-76. Véase también Tijuana. Ayuntamiento de Tijuana, Plan estratégico..., pp. 59-60.

nistración y supervisión, sino que en muchos casos también son bilingües y biculturales. Los colegios y las maquilas también colaboran en ofrecer instalaciones a los estudiantes para el entrenamiento técnico y administrativo en el trabajo.⁴¹

El Small Business and International Trade Center (Centro de Comercio Internacional y de la Pequeña Empresa) del Southwestern College ofrece uno de los programas más completos de capacitación en administración de maquilas en la región. Las sesiones de clase dan un panorama general de la industria maquiladora, su establecimiento, la administración de personal, la aplicación de la ley mexicana en los negocios, así como temas fundamentales de exportación. El equipo de profesores son expertos, seleccionados con base en sus amplios conocimientos en los negocios y su experiencia en comercio internacional e instalación de pequeñas empresas, así como su familiaridad en las operaciones de las maquiladoras.⁴²

Otras compañías y empresas en Tijuana han seguido el ejemplo de las maquiladoras y han sacado ventaja de su proximidad geográfica con Estados Unidos para obtener este tipo de capacitación, en términos de pericia administrativa, para sus empleados. Un ejemplo es el programa de capacitación administrativa que llevó el Southwestern College a la cadena de supermercados Gigante, sobre una base contractual continua desde 1993. Tan bueno fue este colegio diseñando programas de administración de empresas que se ajustaran a

⁴¹ Garmon, John F., "The Maquiladora Colleges", *Twin Plant News*, 6:1, agosto, 1990, pp. 15-16; Sklair, *Assembling for Development*, p. 247.

⁴² El consejo asesor del Sbitec está compuesto por miembros de la World Trade Association (Asociación de Comercio Internacional), la Border Trade Alliance (Alianza de Comercio de la Frontera), Small Business Administration (Administración de la Pequeña Empresa), el Departamento de Comercio de Estados Unidos, cámaras locales de comercio, organizaciones políticas, así como otras instituciones educativas, tales como la San Diego State University. Entrevista con Víctor Castillo, realizada por el autor, 6 de noviembre de 1997; "Financing and Education", *Twin Plants News*, 5:7, febrero de 1990, p. 56.

las necesidades prácticas de Gigante, que después de capacitar al personal de la compañía en la división de Baja California continuó entrenando a la división de Monterrey, luego la de la ciudad de México y otras más.⁴³

Mientras que las empresas e industrias manufactureras de Tijuana habían contratado personal de las instituciones de educación superior de San Diego, aquellas de San Diego no habían utilizado la gran reserva de fuerza de trabajo calificada que existe del lado sur de la frontera. Al igual que otras regiones del mundo, San Diego vive en este momento un déficit de técnicos en computadoras y técnicos ingenieros. Muchas de estas posiciones se cubrieron contratando personas de la India y otros países. Se pudo haber resuelto parte de este problema utilizando recursos laborales de zonas más cercanas a casa, como es el caso de Tijuana, o desarrollarlas localmente.⁴⁴

Además del muy divulgado déficit en Estados Unidos de profesionales con grado de doctor en ciertos campos del conocimiento, hay aún más preocupación en cuanto a una futura merma de personal capacitado para los niveles iniciales de trabajo en las industrias de alta tecnología.⁴⁵ Tijuana y San Diego podrían cubrir parte de sus necesidades laborales en este sentido contratando personas calificadas de los colegios comunitarios y técnicos de ambos lados de la frontera.

⁴³ Entrevista con Víctor Castillo, realizada por el autor, 6 de noviembre de 1997.

⁴⁴ Existe alguna preocupación de que el crecimiento del empleo en este sector pueda haber disminuido, pero la tendencia general es considerablemente promisoría para este tipo de industria. *San Diego Dialogue Report*, 1:6., mayo de 1998, p. 1. Para conocer las opiniones concernientes a la importación de especialistas de alta tecnología de otros países, véase *The San Diego Union-Tribune*, julio 27, 1997, p. A-3; enero 18, 1998, p. G-2; mayo 19, 1998, p. A-10; junio 8, 1998, pp. A-1, 13; junio 21, 1998, p. G-4; junio 25, 1998, p. B-9; septiembre 24, 1998, p. B-10; septiembre. 25, 1998, pp. A-1, 19.

⁴⁵ *The San Diego Union-Tribune*, mayo 14, 1997, p. A-3; febrero. 25, 1998, p. A-3; agosto 5, 1998, pp. C-1, 8.

En pocas palabras, Tijuana y San Diego son dos ciudades con retos laborales similares, derivados del aumento creciente en la complejidad de las operaciones industriales y manufactureras en el área del corredor, que podrían resolverse en parte con una colaboración más estrecha en educación y en el desarrollo del potencial humano disponible.

EL CORREDOR FRONTERIZO VANCOUVER-SEATTLE

Como se indicó anteriormente, en el caso del corredor Vancouver-Seattle las dos ciudades están mucho más alejadas geográficamente que en el caso de la región San Diego-Tijuana. Dado que Canadá y Estados Unidos se encuentran entre los siete países más industrializados del mundo, tampoco existe el mismo grado de asimetría entre ellos, ya sea en términos económicos o educativos. Ambos centros urbanos poseen poblaciones con un nivel relativamente alto de educación. Es más, al mismo tiempo que ambas naciones reconocen que existen diferencias culturales entre sí, las dos ciudades comparten muchas más afinidades que en el caso de la región San Diego-Tijuana.⁴⁶ Por estas razones, el desarrollo de los recursos humanos no es un tema tan significativo para la interacción de la frontera en el corredor Vancouver-Seattle como en el área de San Diego-Tijuana.

Sin embargo, la creación de vínculos transfronterizos en la educación y la capacitación de la fuerza de trabajo ha sido parte de las metas de las iniciativas y organizaciones transfronterizas en la región de Cascadia prácticamente desde sus inicios. Tales iniciativas se han dado en el contexto de esta región, que rebasa ampliamente el área del corredor Vancouver-Seattle.⁴⁷

⁴⁶ Merrit, Chris, *Crossing the Border: The Canada-United States Boundary*, Orono, M.E., Canadian-American Center, University of Maine, 1991, p. 36.

⁴⁷ Por esta razón, esta sección del estudio excluye cualquier referencia a la información estadística presentada en las gráficas anteriores.

Iniciativas regionales de cooperación educativa

En 1989, se formó el Pacific Northwest Leadership Forum (PNLF, Foro para el Liderazgo del Pacífico Noroeste), compuesto por 60 legisladores de los estados de Alaska, Washington, Oregon, Idaho y Montana, así como de las provincias de Columbia Británica y Alberta, para explorar la posibilidad de sumar recursos en relación con cuestiones económicas, energéticas, ambientales, educativas, de investigación y de desarrollo. Con referencia específica a la educación, una de las propuestas que promovió la organización durante este periodo fue el establecimiento de una red de telecomunicaciones regional común que vinculara escuelas y bibliotecas, como un paso importante hacia la maximización plena de los recursos. Los promotores de este plan pusieron como modelo posible a seguir en la formación de la red regional de escuelas y bibliotecas al sistema de información de salud de Oregon.⁴⁸

La formación de enlaces educativos binacionales también forma parte de la agenda de la Pacific Northwest Economic Region (PNWER, Región Económica del Pacífico Noroeste), que se fundó en 1991. Con sede en Seattle, la PNWER es una organización conformada por legisladores y personas de negocios que representan a Alaska, Washington, Oregon, Idaho, Montana, Columbia Británica y Alberta. Su trabajo es estimular la colaboración entre el gobierno y las empresas en los cinco estados y las dos provincias con el fin de incrementar la competitividad nacional e internacional, así como ampliar los mercados para los productos comunes a la región, tales como la madera, el salmón y los árboles frutales. Su consejo legislativo gobernante está compuesto por cuatro miembros de cada estado y provincia, quienes por turno eligen a uno de

⁴⁸ *The Washington Post*, mayo 5, 1991, p. A-34; *The Christian Science Monitor*, julio 20, 1992, p. 9; Schell y Hamer, "Cascadia: The North Pacific West", p. 21.

ellos mismos para participar en el comité ejecutivo, cuerpo que realmente dirige la organización.

Desde 1993, los gobernadores y primeros ministros de los estados y las provincias involucrados también han actuado como miembros del consejo legislativo de la PNWER. Ellos eligen a cuatro de sus miembros para formar parte del comité ejecutivo y pueden participar directamente en las sesiones de discusión o mandar a un representante. También hay un consejo del sector privado formado por empresarios y abogados de la región. El actual presidente la PNWER es David Cootes, un miembro de la legislatura de Alberta. Su director ejecutivo es Roger Bull, ex cónsul de Canadá en Seattle. La organización opera a través de grupos de trabajo, cada uno de los cuales es presidido por un representante de los sectores público y privado. Entre los grupos que actualmente están trabajando figuran: tecnología ambiental, agricultura, productos forestales, transporte, telecomunicaciones, exportación y adquisiciones del gobierno, turismo y reciclaje. Había un grupo de trabajo dedicado al desarrollo de la mano de obra, pero fue abandonado en 1994 por razones que se explicarán más adelante.⁴⁹

La PNWER considera que las metas de educación regional deberían ordenarse de tal manera que se acomoden mejor al carácter emergente de Cascadia. En el entendido que se podría hacer mucho más en el rumbo de la educación bilateral en la región, propuso que los esfuerzos se orientaran a la formación de una unión educativa regional, o al menos a mejorar

⁴⁹ Entrevista con Roger Bull, Director Ejecutivo de la Pacific Northwest Economic Region (Región Económica del Pacífico Noroeste, PNWER), Seattle, Wash., realizada por prof. Theodore H. Cohn, Departamento de Ciencia Política, Simon Fraser University, Vancouver, B.C., enero 29, 1998; Alan Bluechel, "The Pacific Northwest Economic Region: A Multi-state, Multi-province Regional Approach to Economic Development", *Economic Development Review* 11, invierno de 1993, pp. 27-29; Schell y Hammer, "Cascadia: The New Binationalism", p. 153; Alper, "Idea of Cascadia", pp. 4-6.

la coordinación entre las instituciones con el fin de eliminar los costos que implica la superposición de programas.

Una de las propuestas del PNWER consiste en eliminar los requisitos diferenciales para las matrículas de los estudiantes que no sean del estado. Los costos ahorrados, alegan, se podrían usar para mejorar la educación en general ofreciendo a los estudiantes lo último en enseñanza de tecnología, herramientas y recursos. Sostienen que con tales mejoras la región podría tener tres o cuatro veces el número de universidades de nivel internacional que ahora posee.⁵⁰

En general, la idea de eliminar la matrícula diferencial no ha tenido mucho éxito para los canadienses. Un acuerdo de reciprocidad de esa naturaleza que se dio entre el estado de Washington y la Columbia Británica finalmente fracasó cuando la legislación del estado de Washington se opuso a que se financiara a estudiantes extranjeros debido al gran número de canadienses que obtenían beneficios del acuerdo.⁵¹

De la misma manera, el PNWER ha impulsado la creación de un acuerdo recíproco de intercambio estudiantil regional, de modo que los estudiantes puedan realizar un año de su instrucción en una institución de un lado de la frontera y el resto en el otro.⁵² Hasta ahora, no hay un acuerdo general entre los colegios y las universidades en relación con el intercambio de estudiantes. En cambio, los programas que existen son resultado de instituciones específicas que ponen

⁵⁰ *The Washington Post*, mayo 5, 1991, A-34; Schell y Hamer, "Cascadia: The North Pacific West", pp. 20-21.

⁵¹ Buena parte de esta situación asimétrica se debe al hecho de que la población de Columbia Británica se concentra en la región fronteriza, así como a la comodidad en general y la conveniencia para los estudiantes canadienses de ir al sur a estudiar en instituciones académicas de Estados Unidos. Comunicación con el autor por correo electrónico, del profesor Donald K. Alper, Center for Canadian-American Studies and Department of Political Science, Western Washington University, Bellingham, Washington, octubre 11 de 1998.

⁵² Entrevista con Roger Bull, realizada por el prof. Theodore H. Cohn, enero 29, 1998.

en marcha arreglos propios con instituciones del otro lado de la frontera. Desde 1992, por ejemplo, existe un acuerdo entre la Western Washington University de Bellingham, Washington, cerca de la frontera de Canadá, y la Simon Fraser University de Vancouver en el campo de los estudios canadienses, el cual permite a los estudiantes de cada institución pasar un semestre o dos en la otra. A estos estudiantes "internacionales" se les cobra la misma matrícula que a los estudiantes nacionales.⁵³

En la actualidad se está promoviendo otra forma de intercambio estudiantil en la región: las provincias y los estados tratan de convencer a los estudiantes del país vecino para que asistan a sus respectivas instituciones educativas. El consulado de Canadá en Seattle, por ejemplo, ha implementado una especie de programa informal para atraer a los estudiantes estadounidenses a estudiar en sus colegios y universidades. Éste consiste en darles a conocer los precios, mucho más baratos, que cobran sus colegios y universidades, acentuando además cuán favorable es el tipo de cambio del dólar estadounidense. En los últimos años, ésta ha sido una práctica común de las instituciones de educación superior de toda Canadá. Algunos directores de universidades afirman que aceptar a estudiantes de Estados Unidos ayuda a reducir los elevados costos de las matrículas de los estudiantes canadienses y las presiones para incrementarlas. También argumentan que así se promueve la diversidad cultural entre el cuerpo de estudiantes.⁵⁴

⁵³ Comunicación por correo electrónico con el autor, del profesor Donald W. Alper, octubre 11, 1998.

⁵⁴ Entrevista con Peter Fraser, Director Ejecutivo de Pacific Corridor Enterprise (Empresas del Corredor Pacífico), Seattle, Washington, realizada por el profesor Theodore H. Cohn, enero 29 de 1998. En la University of Windsor, por ejemplo, los pagos de las matrículas se habían bajado para los estudiantes de Estados Unidos que comenzaron las clases en el otoño de ese año (1998). Los estudiantes de Estados Unidos pagaban cerca de la mitad del dinero que se les cobraba a los estudiantes de otros paí-

La Cascadia Task Force (CTF, Agrupación de Fuerzas de Cascadia), establecida en 1993, también incluye la educación en su agenda. La Cascadia Task Force es una asociación flexible de líderes empresariales, políticos y funcionarios de gobierno de todos los niveles que se formó para promover el comercio, el transporte, el turismo y el desarrollo tecnológico en toda la región del corredor de Cascadia. La propuesta de crear la Cascadia Corridor Comisión (Comisión del Corredor de Cascadia), que hubiera estado facultada para emprender la planeación cooperativa transfronteriza en ésta y otras áreas, se modificó más tarde para establecer en su lugar un cuerpo consejero intergubernamental e internacional. La comisión modificada, de establecerse, estaría a cargo de hacer recomendaciones en relación con un plan para coordinar las agencias gubernamentales con el fin de alcanzar metas comunes en cuestiones que tuvieran que ver con el manejo ambiental, el desarrollo urbano, la planeación del transporte, el comercio, el turismo, las comunicaciones y la educación.⁵⁵

Una de las iniciativas específicas de Cascadia Task Force en relación con la educación es proporcionar un foro para la discusión y la iniciación de proyectos, con la expectativa de que tales esfuerzos conduzcan a incrementar los vínculos en este terreno entre la Columbia Británica y el estado de Washington. La construcción de redes de trabajo, sostiene la agrupación, no sólo promueve la difusión del conocimiento y la utilización de fuentes de información a lo largo de toda la región, sino que también ayuda a que las instituciones académicas se den abasto con sus reducidos presupuestos para realizar enseñanza e investigación.⁵⁶

ses extranjeros. La Wayne State University, justo del otro lado de la frontera, en Detroit, en contrapartida, bajó los precios de las matrículas para los estudiantes canadienses en cerca de dos tercios. *The New York Times*, junio 3, 1998, p. A-25.

⁵⁵ Charles Kelly, "Can Cascadia Manage Itself?", *The New Pacific*, núm. 6 (otoño, 1992), p. 11.

⁵⁶ Entrevista con Alan Artibise, School of Community and Regional

Ya se han dado algunos pasos concretos en lo que se refiere a la formación de redes de trabajo educativas en la región. Como resultado de los encuentros del Asia Pacific Economic Co-operation Forum (APEC, Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico), en Seattle en 1993, se formaron algunas organizaciones para vincular a las universidades de la región de la cuenca del Pacífico. Un proyecto más reciente de esta naturaleza es la iniciativa de varios ministerios y universidades del noroeste de crear lo que se llamó el Sistema de Información Geográfica de Cascadia.⁵⁷

También se han realizado esfuerzos importantes para promover la colaboración entre los colegios comunitarios y técnicos de la región. Mucha de la fuerza y el impulso en esta dirección ha venido de la Pacific Northwest Learning Collaborative (PNLC, Cooperación para el Aprendizaje en el Pacífico Noroeste). El PNLC es una red flexible de organizaciones de Columbia Británica, Washington, Oregon y Alberta, diseñada como vehículo para compartir sistemáticamente información sobre el aprendizaje, así como para coordinar los esfuerzos en esa dirección. Uno de los propósitos principales del proyecto es proporcionar el apoyo necesario a los colegios técnicos y comunitarios en toda la región del Pacífico Noroeste con el objeto de que se vuelvan más centrados en el aprendizaje. También busca ayudarlos en la base curricu-

Planning, University of British Columbia, Vancouver, B.C., realizada por Theodore H. Cohn, enero 21, 1998; entrevista con Keith Orton, International Programs for the city of Seattle, Vancouver, B.C., realizada por Prof. Theodore H. Cohn, enero 24, 1998; Discovery Institute, Seattle, Wash., "What is the Cascadia Project?", p. 2, <http://www.discovery.org/cascadia.html>; Alan F.J. Artibise, "Redefining B.C.'s Place in Canada: The Emergence of Cascadia as a Strategic Alliance", *Policy Options* 17:7, septiembre, 1996, p. 30.

⁵⁷ Entrevista con Keith Orton, realizada por el prof. Theodore H. Cohn, enero 24, 1998; Bruce Agnew y Marian Robson, "Moving Beyond the Rhetoric of Cooperation in Cascadia", Vancouver y Seattle, Cascadia Institute/Discovery Institute/International Centre for Sustainable Cities, sin fecha, p. 5.

lar y la metodología de enseñanza, actualizándolos en los conocimientos acerca de cómo se aprende.

El interés que atrajo la formación del PNLG no fue realmente fronterizo, sino más bien de naturaleza regional, es decir, derivado del deseo de hacer cosas como parte de una unidad cooperativa regional. Del lado canadiense de la frontera, la iniciativa en realidad existe desde la creación de la organización International Education (Educación Internacional) de Columbia Británica. Ésta se estableció originalmente como un consorcio cooperativo compuesto por instituciones de estudios de tercer grado o universidades de Columbia Británica para volver más eficiente y coordinado el sistema educativo provincial, en términos de racionalizar el uso de los fondos de viaje, etc. En 1994, la Washington Association of Community and Technical College Administrators (Asociación de Administradores de Colegios Técnicos y Comunitarios de Washington) y el Advanced Education Council (Consejo de Educación Avanzada) de Columbia Británica sostuvieron una conferencia de profesionales en educación internacional, en Bellingham. Muchos integrantes de las instituciones de Columbia Británica, que trabajaban activamente en este campo, así como algunos administradores de colegios comunitarios de Alberta y Oregon participaron en este encuentro regional.

En ese mismo año, las dos organizaciones que habían sido anfitrionas de la conferencia comenzaron a publicar una revista trimestral que proporcionaba información sobre las oportunidades de desarrollo profesional, programas de excelencia, así como otras actividades que permitieran a los colegios responder a las difíciles demandas de sus estudiantes y comunidades. Subsecuentemente, otras organizaciones, tales como el British Columbia Center for Curriculum, Transfer and Technology (Centro de Columbia Británica para el Currículo, la Transferencia y la Tecnología) y el Council of Presidents, Public Colleges and Technical Institutes of Alberta (Consejo de Presidentes de Colegios Públicos e Insti-

tutos Técnicos de Alberta) se unieron a este esfuerzo cooperativo. El Northwest Program Development Center (Centro de Desarrollo del Programa del Noroeste), ahora llamado el Center for Learning Connections (Centro de Enlaces para el Aprendizaje) en el Hilghline Community College, en Des Moines, Washington —una organización que coordina la educación estatal y regional con oportunidades de capacitación que incorporan investigación actual sobre el aprendizaje—, tuvo a su cargo el manejo de las actividades del programa.⁵⁸

Estas diversas organizaciones se juntaron no sólo motivadas por un interés regional, sino también como resultado de un respeto mutuo por el trabajo de cada una. Washington tenía una historia y una experiencia mucho más amplia en la creación de este tipo de instituciones, dado que los colegios comunitarios se originaron primero en California y más tarde se reprodujeron en Oregon y Washington. Para cuando se formó la PNLIC, los funcionarios de los colegios comunitarios percibieron que sus contrapartes en Columbia Británica habían madurado a tal punto que podían aprender unos de los otros a través de los esfuerzos cooperativos en determinadas áreas.

Una circunstancia que favoreció la cooperación fue el hecho de que las instituciones participantes compartían un currículo y tenían las mismas estructuras administrativas, que habían sido diseñados según el modelo del “Colegio Comunitario de la Costa Oeste” o el “Colegio Comunitario de California”. Las instituciones basadas en este modelo tienen un currículo comprehensivo que abarca todo el trayecto desde la educación básica para adultos y programas modelo de desarrollo, hasta programas de transferencia académica.

⁵⁸ Aunque las universidades no están excluidas de esta labor de colaboración, a la fecha sólo han participado las organizaciones de colegios comunitarios. “The Pacific Northwest Learning Collaborative”, Pacific Northwest Learning Collaborative, sin fecha, copia hecha en mimeógrafo, p. 1.

En contraste, en otras regiones de Canadá, por ejemplo en Manitoba u Ontario, los programas de tales instituciones están orientados predominantemente a carreras técnicas y vocacionales, y no poseen el currículo de transferencia de sus contrapartes en las alejadas provincias del oeste.

A pesar de las similitudes organizativas, existe una cierta divergencia de intereses entre los representantes de las instituciones del PNLC. Por ejemplo, en el caso del Advanced Education Council de Columbia Británica, los representantes de la asociación son los presidentes y los miembros del consejo, mientras que en el caso de la Washington Association of Community and Technical College Administrators, ellos son, como el nombre de la organización lo indica, exclusivamente administradores. Los de Oregon son de la Universidad del Estado de Oregon; no sólo sus prioridades y la fuente de sus recursos son distintas, sino que su interés principal es incrementar los contactos con otros líderes comunitarios que podrían estar interesados en incorporarse a sus programas de doctorado en administración de colegios comunitarios. En el caso de Alberta, los miembros son los presidentes de los diferentes colegios. Para complicar aún más esta situación, las provincias de Canadá y los estados de Estados Unidos tienen procedimientos legislativos y fuentes de financiamiento muy diferentes.

Sea como sea, el PNLC ha hecho notables avances en el trabajo cooperativo en actividades relacionadas con el desarrollo profesional en la educación. Por ejemplo, la Washington Association of Community and Technical College Administrators, que se formó primordialmente con este propósito, fue capaz de trabajar con el British Columbia Centre for Curriculum, Transfer and Technology en la organización de conferencias sobre desarrollo profesional como el tema general.

Hasta ahora, el PNLC no ha llevado al establecimiento de relaciones más formales entre las instituciones académicas individuales o los propios miembros de las organizaciones. Se espera que con el tiempo, a través de estas conferencias y

trabajos en colaboración, surja un clima de familiaridad en el cual los líderes de los colegios comunitarios en la región sean capaces de consultarse entre sí de un modo más informal en relación con temas importantes para ellos. Con este fin, el PNLC distribuyó entre sus miembros un directorio que enlista a todas las instituciones involucradas, su personal administrativo y sus números de teléfono. En la actualidad, también cuentan con una página en la red como un mecanismo adicional para compartir ideas e información.

Otra asociación cooperativa, pero con una base menos amplia que la del PNLC, es la organización Pacific Northwest Leadership Connections (PNLC, Enlaces de Direcciones del Noroeste Pacífico). Ésta es una unión de asociaciones de educación en Washington, Oregon y Columbia Británica que se diseñó para facilitar la comunicación de la información y el trabajo en red entre los administradores de colegios técnicos y comunitarios del Pacífico Noroeste. El grupo se reúne cada tres meses en diferentes escuelas de la región para compartir ideas y reportes en un proceso interactivo. También publica periódicamente la revista antes mencionada. Cada tres años, el grupo colabora en la realización de la Northwest Regional Leadership Conference (Conferencia de Directores del Pacífico Noroeste), diseñada para los administradores de los colegios técnicos y comunitarios en Washington, Oregon, Columbia Británica y Alberta. A la fecha se han realizado dos conferencias, y la tercera está planeada para el verano de 2000.⁵⁹

También ha habido algunas tentativas de establecer proyectos de investigación interinstitucional en la región de Cascadia. Un caso es el proyecto de desarrollar simultáneamente modelos de simulación computarizada como instrumento de planeación urbana para los gobiernos provinciales y municipales, que están realizando el Sustainable Development Research Institute (Instituto de Investigación para el Desarrollo

⁵⁹ *Pacific Northwest Leadership Connections Newsletter*, invierno 1998, p. 3.

Sostenible), de la British Columbia University, y la School of Urban Planning (Escuela de Planeación Urbana) de la University of Washington. Al darse cuenta de que podían reunir esfuerzos para crear herramientas aún más efectivas de esta naturaleza, las dos instituciones acordaron comenzar a compartir la información en relación con sus respectivos proyectos.⁶⁰ Un segundo ejemplo es una iniciativa del Pacific Corridor Enterprise Council (PACE, Consejo de Empresas del Corredor del Pacífico) —un consejo gobernado por una mesa binacional de directores que representa a más de 200 empresas en la región de Cascadia— para que seis escuelas de negocios de las universidades líderes de la región —Western Washington University, University of Washington, Simon Fraser University, British Columbia University y Victoria University— emprendan proyectos trasfronterizos de investigación aplicada. Aunque este proyecto apenas está en la fase de discusión, constituye un excelente ejemplo de estos esfuerzos por crear un gran almacén de ideas para la región en general, mucho mayor que el que podría tener cada uno de sus miembros individuales.⁶¹

En términos generales, no obstante, existe el sentimiento de que aún queda mucho por hacer en el desarrollo de redes de trabajo regional más efectivas entre las instituciones académicas, que sigue siendo la meta más importante de los esfuerzos cooperativos en la región. Las múltiples organizaciones e iniciativas de cooperación de Cascadia consideran que ya existe una infraestructura en telecomunicaciones lo suficientemente sofisticada como para superar el problema de la distancia y que debe usarse para construir un canal

⁶⁰ Entrevista con Erik Karlsen, director de Special Projects Growth Strategies Office, Ministry of Municipal Affairs and Housing (Proyectos Especiales, Oficina de Estrategias de Crecimiento, Ministerio de Vivienda y Asuntos Municipales), Victoria, B.C., realizada por el profesor Theodore C. Cohn, enero 22, 1998.

⁶¹ Entrevista con Peter Fraser, realizada por el profesor Theodore H. Cohn, enero 29, 1998.

informativo e interactivo entre las instituciones y las bibliotecas de la región. Existe la opinión o el sentimiento de que si se consultan unos a otros sobre determinados problemas o temas, así como si comparten recursos, pueden obtener mucho más que actuando cada uno por su cuenta.⁶² Esta opinión también está detrás de muchas iniciativas y actividades transfronterizas en relación con el movimiento de Cascadia como un todo.

Un par de variaciones interesantes en relación con los esfuerzos cooperativos en educación en la región del corredor Vancouver-Seattle, comparados con los de San Diego-Tijuana, se derivan de las diferencias culturales en las dos áreas.

Mientras que las instituciones educativas en el área de San Diego-Tijuana enfatizan, y son conscientes de la importancia de aprender inglés o español, según sea el caso, en Vancouver y Seattle le otorgan una cierta importancia a aprender idiomas asiáticos, tales como el japonés, el chino o el coreano, con el fin de comprender mejor las diferencias culturales que existen entre Norteamérica y Asia. En vista de los contactos comerciales crecientes entre Asia y la región de Cascadia, se considera que tal capacitación en el idioma es sustancial para fortalecer los lazos comerciales. También se piensa que es importante dada la gran afluencia de inmigrantes chinos o de otros países asiáticos en el Pacífico Noroeste. Desde 1980, tanto la Cascadia canadiense como la estadounidense han recibido proporciones significativamente más altas de inmigrantes asiáticos que Estados Unidos y Canadá en su conjunto.⁶³ Esta orientación hacia la comprensión de las culturas asiáticas es un ejemplo de los elementos comunes previamente mencionados que comparten los habitantes de la región de Cascadia.

⁶² Bluechel, "Pacific Northwest Economic Region", pp. 27-29.

⁶³ Schell y Hamer, "Cascadia: The New Binationalism", p. 151; Michael A. Goldberg y Maurice D. Levi, "The Evolving Experience Along the Pacific Northwest Corridor Called Cascadia" en Roy E. Green, ed., *The Enterprise for the Americas Initiative: Issues and Prospects for a Free Trade Agreement in the Western Hemisphere*, Westport, Conn, Praeger, 1993, p. 113.

En segundo lugar, mientras que los ciudadanos mexicanos y estadounidenses saben que las culturas de sus países son intrínsecamente diferentes, y existe por lo tanto la necesidad de un conocimiento y un respeto mutuo, este tipo de conocimiento no es evidente en el caso de Canadá y Estados Unidos. Para los canadienses, sin embargo, es importante que los ciudadanos estadounidenses aprendan más sobre su país y las maneras en que Canadá y los canadienses son diferentes. Mientras que la ignorancia en relación con la nación del otro prevalece entre los ciudadanos canadienses y estadounidenses, es probablemente más común o pronunciada entre estos últimos.⁶⁴ El gobierno federal canadiense ofrece financiamiento para los profesores estadounidenses que visiten Canadá, para los estudiantes graduados que escriban tesis concernientes a Canadá, así como para los maestros que desean hacer investigaciones en Canadá. También hay fondos para realizar conferencias o para proyectos de investigación que tengan que ver con Canadá en ambos lados de la frontera.

Tales esfuerzos han generado un interés sustancial en Canadá entre los estudiantes y profesores estadounidenses. En las últimas décadas, se han incrementado enormemente los programas y cursos en estudios de Canadá, tanto en la región como en Estados Unidos en general. Sólo en la zona del noroeste, por ejemplo, hay 22 universidades que pertenecen a un consorcio que organiza conferencias dos o tres veces al año para discutir la enseñanza y la educación de las personas en relación con Canadá. Aunque aún hay mucho

⁶⁴ *The Vancouver Sun*, agosto 18, 1997, p. A-10; Henry H. Hiller, *Canadian Society: A Macro Analysis*, Scarborough, Ontario, Prentice-Hall Canada 1986, p. 165. Entrevistas a estudiantes canadienses revelan una ignorancia general en lo que concierne a su propio país y su historia. Mel Hurting, "Never Heard of Them...They Must Be Canadians: A Report on the Results of a Canadian Student Awareness Survey", in the *Special Collections Department*, University of British Columbia, SPAM núm. 19603; *The San Diego Union-Tribune*, julio 1, 1998, p. A-21.

que hacer en relación con el desarrollo de los estudios canadienses en las instituciones académicas de Estados Unidos, los resultados a la fecha son bastante impresionantes.⁶⁵

Un área en la que concuerdan los promotores de las iniciativas educativas transfronterizas y regionales en los dos corredores concierne a la conciencia pública del rol de la educación. Con el fin de cooperar para llevar a cabo una mejor red de comunicación en el Pacífico Noroeste, por ejemplo, los grupos empresariales y las organizaciones no gubernamentales involucradas en el movimiento de Cascadia sostienen que para obtener apoyo para las iniciativas que se propongan, ya sea que provenga de los gobiernos de la región o de las propias organizaciones transfronterizas, primero es necesario hacer consciente al público de las cuestiones que están en juego.⁶⁶ De ahí que el valor funcional de la educación en este sentido mucho más amplio sea visto como un prerrequisito para avanzar en los contactos cooperativos transfronterizos y la integración regional.

La capacitación de la fuerza de trabajo

Además de impulsar los vínculos educativos en la región, el PNWER también estudia la posibilidad de formar un consorcio regional para capacitar la fuerza de trabajo común al área de Cascadia. Como se mencionó anteriormente, el grupo de trabajo originalmente formado para este propósito se desintegró en 1994. Si bien hay un buen número de sectores, tales como la ingeniería minera, las telecomunicaciones,

⁶⁵ Entrevista con Arthur Goddard, Political, Economic and Academic Affairs Officer (Oficina de Asuntos Académicos, Políticos y Económicos) and the Canadian Consulate General in Seattle (Consulado General de Canadá en Seattle), Seattle, Wash., realizada por el profesor Theodore H. Cohn, enero. 28, 1998.

⁶⁶ Discovery Institute, Seattle, Wash., "What is the Cascadia Project?", p. 2,

la producción de cine, etc., en los cuales las industrias podrían aprender unas de las otras al compartir las experiencias de trabajo, se consideró que una sola solución regional no era práctica, dadas las diferencias en los sistemas educativos y los modelos de contratación en los diferentes estados y provincias involucrados. Es más, estas últimas rápidamente aceptaron el punto básico que había señalado el PNWER en relación con el entrenamiento de la mano de obra: que el reentrenamiento era esencial en vista del acelerado desempleo provocado por los cambios tecnológicos. Las provincias también poseían los recursos que le habían faltado al PNWER para enfrentar este problema. Aun cuando el PNWER ya no tenía un grupo trabajando en recursos laborales, hizo una contribución positiva en esta área al proporcionarles a los estados y las provincias un foro en el que al menos podían intercambiar opiniones y experiencias sobre el tema.⁶⁷

Los intentos del PNWER en promover esfuerzos cooperativos en la capacitación laboral o del personal han alcanzado algún éxito en el área del procesamiento de la madera y los productos forestales. La tala de árboles y la manufactura de productos tales como gabinetes, contenedores, papel o pulpa, casas móviles y muebles constituyen un área en la que las economías de Columbia Británica y Washington se superponen. En conjunto, también representan una de las mayores industrias de la región de Cascadia, empleando aproximadamente a 200 000 personas. También hay un tráfico considerable de productos procesados de madera en la frontera. Algunos pasan de un lado a otro de la frontera en las diferentes fases de su proceso de manufacturación.

A mediados de los años noventa, basándose en un estudio académico de factibilidad coordinado por el PNWER, el

⁶⁷ Entrevista con Roger Bull, realizada por el profesor Theodore H. Cohn, enero 29 de 1998; comunicación de John Bull con el autor, por correo electrónico, octubre 23 de 1998; Bluechel, "Pacific Northwest Economic Region", pp. 27-29; Schell y Hamer, "Cascadia: The North Pacific West", p. 23; Schell y Hamer, "Cascadia: The New Binationalism", p. 153.

gobierno de Columbia Británica instaló un centro de capacitación forestal en el pueblo de Abbotsford. El centro es binacional, puesto que está abierto tanto a ciudadanos estadounidenses como canadienses. Los cursos incluyen una semana de trabajo intensivo y experiencia práctica para las personas que desean adquirir habilidades manuales en el uso de la maquinaria de trabajo de la madera y de los productos forestales.⁶⁸

Sin embargo, el PNWER ha subrayado el hecho de que la industria de tala y aserrío y aquellas relacionadas con el procesamiento de la madera constituyen un sector de la economía en el que la fuerza de trabajo está disminuyendo. Para conservar los empleos, se ha defendido un planteamiento de “valor agregado” a la industria, recomendando la producción de objetos que se adapten a los gustos del consumidor en los mercados nacional e internacional. Esto también ha requerido la colaboración regional para estimular la creación de empleos de manufactura bien pagados, que reemplacen a aquellos perdidos en las industrias extractivas o primarias.

De cara a la inflexible competitividad global en general, el PNWER ha subrayado que los trabajadores necesitan estar capacitados con estándares de nivel mundial y adaptarse a los cambios en la producción y la tecnología. Las posibles medidas que podrían adoptarse para alcanzar esta meta contemplan que el público tenga acceso a un rango completo de programas de capacitación técnica y profesional, centros alternativos de aprendizaje para las personas que interrumpieron sus estudios, un certificado de estudios para quienes hayan aprobado el décimo grado y la extensión del año escolar, así como brindar más y mejores programas de nivelación para los estudiantes de escasos recursos. El PNWER está particularmente interesado en obtener apoyo del sector pri-

⁶⁸ Entrevista con Roger Bull, realizada por el profesor Theodore H. Cohn, enero 29 de 1998; *The Washington Post*, mayo 5, 1991, A-34.

vado para tales proyectos, dado que sus aportes, en términos financieros y de asesoría, son de vital importancia y también porque ese sector sería su principal beneficiario.⁶⁹

CONCLUSIONES

Mientras que la interacción en el campo del desarrollo de los recursos humanos en la región del corredor de la frontera San Diego-Tijuana es transfronteriza por naturaleza, la que se da en el caso de la región Vancouver-Seattle es más un producto de las fuerzas regionales. Esto último también está motivado y relacionado de muy diversas maneras con el movimiento Cascadia anteriormente descrito, el cual también es impulsado en gran medida por las aspiraciones y metas regionales.

En parte, esta diferencia se puede explicar por el factor geográfico: la proximidad en el caso de San Diego y Tijuana y las distancias mucho mayores que separan a los centros urbanos y las comunidades en la región de Cascadia, por no mencionar la topografía muy montañosa que caracteriza buena parte de su paisaje. Hasta cierto punto, también se debe al factor de complementariedad en el caso de la primera —es decir, la idea de que lo que no tiene uno lo ofrece el otro— y, en relación con la última, los elementos comunes que comparten, lo cual reduce considerablemente el deseo o la necesidad de realizar esfuerzos cooperativos transfronterizos en la educación y la capacitación de la mano de obra.

En relación específica con la educación, la cooperación en la región San Diego-Tijuana está centrada en los programas de intercambios de estudiantes y académicos, así como en el trabajo en colaboración en la investigación en ciertas áreas, tales como los estudios fronterizos. El énfasis en la región de Cascadia, por otro lado, está puesto en la necesidad de crear redes institucionales y de información entre las mu-

⁶⁹ Bluechel, "Pacific Northwest Economic Region", pp. 27-29.

chas universidades, colegios y bibliotecas de la zona. Una vez más, el factor de la proximidad geográfica es de particular relevancia en este caso. A diferencia del corredor San Diego-Tijuana, cuyas instituciones educativas están situadas relativamente cerca entre sí, las del noroeste están mucho más distantes unas de otras. Se espera que el trabajo en colaboración, la discusión de los temas de interés común en conferencias y foros, junto con el establecimiento de redes de trabajo más formales, con el tiempo ayuden a superar los problemas de la distancia.

En ambas regiones fronterizas, por otro lado, una motivación para establecer contactos con otras instituciones de la región, especialmente con las del otro lado de la frontera, han sido las restricciones a los presupuestos, así como el sentimiento de que compartiendo ideas y recursos se puede lograr mucho más que actuando solos.

En relación con la capacitación laboral, existe el presentimiento en ambas regiones de que el reentrenamiento de sus respectivas fuerzas de trabajo va a ser esencial para estar tranquilos ante los cambios en la economía global, y que el sistema educativo necesita adecuarse constantemente a los nuevos tipos de demanda de fuerza laboral. En ambos casos, se reconoce la necesidad de desarrollar una fuerza de trabajo que pueda enfrentar los retos de una severa competencia internacional, así como el cambio tecnológico y productivo. Mientras que ambas regiones tienen primordialmente en mente el desarrollo de industrias de alta tecnología, los desafíos provocados por el cambio y la competencia se aplican prácticamente a cada sector de la economía. Para ser competitiva en los mercados nacional e internacional, una región debe desplegar y mantener "bordes cortantes" en relación con sus productos y servicios. Para lograr esto, se debe poseer o desarrollar un sistema educativo y una fuerza de trabajo de nivel internacional. Las cuatro ciudades estudiadas en este trabajo, vistas en forma individual, están siendo desplazadas por otros centros urbanos grandes del mismo país y del mundo. Al establecer

vínculos con otras ciudades, incluso si se encuentran en otro país, sus gobiernos y comunidades de negocios sienten que tienen la posibilidad de ser mucho más competitivos.

Ambas regiones binacionales están muy lejos de ser capaces de crear una fuerza de trabajo común en sus áreas respectivas. Esto, sin embargo, no constituyó un objetivo de los diferentes empeños cooperativos en educación y desarrollo de la mano de obra que se dieron en las dos regiones en las dos últimas décadas. Aunque están apareciendo lazos de este tipo, han surgido más como respuesta a iniciativas que intentan definir áreas específicas y tendencias en relación con la planeación educativa y laboral, en la que los recursos de ambos lados de la frontera pueden juntarse.

La región San Diego-Tijuana difiere de su contraparte Vancouver-Seattle en que tiene un sector particular de la economía, la industria maquiladora, que durante las últimas décadas ha contribuido enormemente a acercar las dos comunidades, especialmente desde el punto de vista económico. Esta industria, vinculada a ambos lados de la frontera, ha sido un importante motor de la economía y el mercado de trabajo en el área, además de servir de punta de lanza al impulso para reclutar personal entre la fuerza de trabajo calificada, ya sea mexicana o estadounidense.

En el caso de Seattle y Vancouver, por el otro lado, las entidades mucho más grandes de las cuales forman parte son competidoras económicas en muchas actividades, y en este sentido no hay una industria única que sirva como catalizador. Debido al hecho de que muchos trabajos se están restringiendo en diversas industrias del sector primario, de cada lado de la frontera, se percibe la necesidad de orientar a su fuerza de trabajo, ya sea proporcionándole una educación con lo último en técnicas educativas y tecnología o recapacitándola para que pueda emplearse en otros sectores de la economía considerados más decisivos para el crecimiento, particularmente la industria de alta tecnología, sobre la cual se ha construido tanta de la reciente prosperidad de la región.

DE LOS AUTORES

Clyde W. Barrow, Center for Political Analysis, University of Massachusetts, Dartmouth, Estados Unidos.

Graciela Bensusán, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.

Marta B. Chiappe, Universidad de la República de Montevideo, Uruguay.

Sylvie Didou–Aupetit, Centro de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, México.

John R. Mallea, Brandon University, Canadá.

Lawrence Douglas Taylor Hansen, El Colegio de la Frontera, México.

Gustavo Vega Cánovas, El Colegio de México, México.

Emma Zapata Martelo, Colegio de Postgraduados, México.

A diez años del T.I.C.A.N.:

reorganización institucional y social

se terminó de imprimir en enero de 2005.

La composición tipográfica y la producción editorial estuvieron a cargo de Literal, S. de R.L. MI

bajo la coordinación de la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México.

La edición consta de 1 000 ejemplares.

A diez años de la firma del TLCAN las dudas sobre su pertinencia y las controversias sobre sus bondades y limitaciones se mantienen en la mesa de discusión. Con la idea de participar en este debate sin perder de vista su entorno geopolítico general pero destacando las experiencias concretas que los distintos actores que han incurrido en el nuevo escenario que este tratado ha propiciado, el PIERAN, publica estos tres volúmenes en que se analiza con la mirada canadiense, estadounidense y mexicana casos concretos en distintos terrenos. El primer tomo se refiere al sector industrial (los polos de innovación tecnológica, las cadenas industriales textil y automotriz, la de la fabricación de televisores, y las particularidades de la industria cinematográfica). El segundo volumen está dedicado a la reorganización urbana y se estudian los casos de Guadalajara y Calgary; Detroit, Monterrey y Toronto, y Quebec, San Agustín (la Florida) y Puebla. El tercer libro se ocupa de la reorganización social e institucional: la resolución de controversias, los Acuerdos Paralelos de Cooperación Ambiental; las estrategias sindicales; la educación superior, los impactos, desde una perspectiva global y de género, en tres comunidades rurales, así como los efectos de la cooperación en el área de recursos humanos en los corredores San Diego-Tijuana y Vancouver-Seattle.

El PIERAN espera que estas aportaciones trasciendan el ámbito académico y sean de utilidad en la toma de decisiones de las políticas públicas que tienen que ver con la región.



EL COLEGIO DE MÉXICO

PROGRAMA INTERINSTITUCIONAL DE ESTUDIOS
SOBRE LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE