

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 0188-7408

Norris C. Clement (2002),
The US-Mexican Border Environment:
US-Mexican Border Communities in the NAFTA Era,
Southwest Center for Environmental Research and Policy,
110 pp.

A principios de la década pasada, la perspectiva de un acuerdo comercial entre México, los Estados Unidos y Canadá engendró todo tipo de pronósticos sobre el futuro económico, social y ambiental de Norteamérica en una era de libre comercio. La mayoría de los escenarios en circulación eran el producto de paradigmas teóricos e ideológicos antagónicos, y también muchas veces de análisis superficiales que producían visiones exageradas de las implicaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En el territorio luminoso se ubicaban las visiones que pronosticaban que el libre comercio traería bonanza para los tres países en términos de más empleo, ganancias en productividad y salarios reales, transferencia de tecnología, competitividad a escala global y mejoría del medio ambiente en un proceso de convergencia hacia arriba. En el territorio admonitorio se asentaron las visiones que advertían del riesgo de una regresión salarial, deterioro de las condiciones laborales, afectación de la salud pública, abuso del medio ambiente y de los recursos naturales, y desmantelamiento de cadenas productivas completas en un proceso de convergencia a la baja.

La región fronteriza México-Estados Unidos ocupó un lugar prominente en esta discusión, en parte porque los agudos y conspicuos problemas sociales y ambientales de la región eran considerados un presagio del futuro de Norteamérica bajo un régimen de libre comercio, y también porque la región parecía estar mejor po-

sicionada que ninguna otra para beneficiarse del TLCAN. Así, había consenso de que lo bueno o lo malo que resultara del Tratado se expresaría con mayor nitidez en la frontera común entre Estados Unidos y México.

A casi una década de entrada en vigor del TLCAN, Norris. C. Clement, de la Universidad Estatal de San Diego, considera que el régimen de libre comercio empieza a estar suficientemente maduro para merecer una evaluación de sus resultados y determinar las tonalidades del desarrollo que ha traído a la frontera México-Estados Unidos.

En el libro titulado *The us-Mexican Border Environment: us-Mexican Border Communities in the NAFTA Era*, Clement presenta un examen del impacto del TLCAN en la región fronteriza México-Estados Unidos para entender que demografía, economía, infraestructura y medio ambiente de los condados y municipios fronterizos han cambiado después de seis años de la aplicación del tratado en enero de 1994. El estudio se realizó con la ayuda de un grupo de investigadores miembros de la Red de Economía Fronteriza (NOBE/REF), una organización de economistas interesados en temas de desarrollo regional y que ha recibido el patrocinio de la oficina en El Paso, Texas, del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Resultado de la aplicación de una "metodología consistente para entender la economía y otras características" de las principales comunidades en ambos lados de la frontera, el estudio se nutrió de información preexistente, de la aplicación de métodos econométricos (análisis de cambio-participación) y de entrevistas con funcionarios, empresarios, académicos y representantes de grupos comunitarios en las principales ciudades de la frontera. Adicionalmente, el estudio se propuso determinar la necesidad de indicadores y de herramientas analíticas para evaluar la situación actual y monitorear la evolución de variables demográficas, económicas, ambientales y de calidad de vida de las comunidades de la frontera.

La premisa principal del análisis es que siendo una región heterogénea y asimétrica, la aplicación de las disposiciones del TLCAN están lejos de producir resultados homogéneos a lo largo y ancho de la franja fronteriza. El análisis también reconoce que la implementación del TLCAN no ha ocurrido en un vacío económico ni institu-

cional, y por lo tanto, sus resultados interactúan y se mezclan con los resultados de otros procesos nacionales y regionales. Sin embargo, el autor del libro considera que a pesar de las diferencias y complicaciones, es posible identificar procesos de cambio que expresan tendencias compartidas por todas las comunidades de la frontera. Veamos cuáles son estas tendencias.

De entrada, el estudio informa que el comercio entre México y Estados Unidos se incrementó en 141% entre 1993 y 1999, y que la inversión extranjera directa creció cerca de 300% al promediar 11.4 mil millones de dólares anuales a finales de 1998. En virtud de que la mayor parte de la actividad comercial entre los dos países se efectúa por vía terrestre, las ciudades de la frontera observaron un crecimiento significativo de movimiento de carga a través de sus puertos internacionales. La actividad industrial en la frontera también creció después de la puesta en práctica del TLCAN, ya que el empleo maquilador aumentó en 88.4% entre 1994-2000, comparado con el magro crecimiento de 14.5% durante los cinco años previos a este periodo. Aunque el autor destaca la importancia de la aplicación de las estipulaciones del tratado de libre comercio en materia de inversión, también reconoce el impacto de las reformas de la economía mexicana y de la caída de los salarios y la devaluación del peso en 1994 sobre la expansión de la inversión extranjera directa en la industria maquiladora. Asimismo, si bien la frontera experimentó un crecimiento industrial importante después del TLCAN, la expansión de la industria maquiladora fue mayor en algunas localidades urbanas del interior de México, un fenómeno que el autor atribuye a costos laborales menores, una oferta flexible de mano de obra, mejor infraestructura de transporte e incentivos fiscales ofrecidos por gobiernos estatales y municipales a inversionistas extranjeros.

En cuanto a la dinámica demográfica, la interacción entre el tratado y la frontera es significativa, aunque es más evidente en el lado mexicano. Tanto la población fronteriza de Estados Unidos como la de México registraron tasas de crecimiento considerablemente mayores que las de sus respectivos países a lo largo de la década pasada. Sin embargo, el crecimiento de la población en los municipios fronterizos mexicanos se aceleró durante la segunda mitad de los

noventa y duplicó en velocidad el ritmo de crecimiento de la población a nivel nacional.

La expansión del empleo en el lado mexicano durante el mismo periodo rebasó el crecimiento de la población, lo que derivó en tasas de desocupación relativamente bajas en la frontera y aisló a la región de los efectos del estancamiento económico que se produjo en México a principios de 1995. El autor refiere que durante la segunda mitad de los años noventa la proporción de trabajadores en la frontera que ganaban menos de un salario mínimo cayó hasta 4.4%, mientras que a escala nacional el mismo indicador subió hasta el 11.2%. Como resultado de una expansión económica mayor que el crecimiento poblacional, la brecha entre el producto interno bruto per cápita de la frontera y el resto del país se amplió, y en 2000 el PIB per cápita de los municipios fronterizos fue de 19,600 pesos contra 14,200 pesos a nivel nacional. En contraste, el ingreso per cápita de la población fronteriza de los Estados Unidos es menor que el del país en su conjunto, y no parece haber mejorado como resultado del TLCAN.

El libro presenta un examen más detallado de la dinámica del empleo en la frontera mediante la utilización de la técnica de cambio y participación. Esta técnica permite distinguir el efecto de factores nacionales, sectoriales y regionales en el crecimiento del empleo. De acuerdo con este análisis, los servicios y el comercio continúan siendo la principal fuente de empleo en los condados fronterizos de Estados Unidos, y esta condición se acentuó después de la entrada en vigor del TLCAN, ya que estos dos sectores fueron responsables de la mitad de los empleos creados en el área en los años recientes. Un aspecto interesante es que los condados fronterizos, en promedio, están especializándose en industrias que están creciendo relativamente poco o están declinando en los Estados Unidos. Aunque limitado por la falta de información adecuada, el análisis de cambio y participación en los estados fronterizos de México sirvió para reiterar que la dinámica del empleo manufacturero en la frontera es fundamentalmente distinta de la del resto del país.

La noción de que el TLCAN ha tenido un impacto significativo sobre la economía fronteriza es más o menos generalizada en la región, aunque existen algunas diferencias entre ambos lados de la

frontera. Norris informa que cerca de dos tercios de 147 entrevistados en las ciudades fronterizas estadounidenses coincidieron en que el libre comercio ha afectado positivamente la cooperación transfronteriza para el desarrollo económico, el nivel de inversión, la creación de empleo, la productividad y el nivel de consumo. Sin embargo, la percepción de que el TLCAN ha tenido un efecto positivo sobre el nivel de ingreso de la población fronteriza es menos extendida, ya que sólo 43% de los entrevistados percibió un cambio en este sentido. En el lado mexicano, el 50% de 148 entrevistados atribuyó efectos positivos al tratado tanto en términos de inversión como de empleo, y sólo 40% refirió mejoras en el nivel de ingreso de la población.

La misma encuesta indicó que tanto en México como en Estados Unidos se percibe que el libre comercio ha generado presiones extraordinarias sobre la infraestructura de los puertos fronterizos y sobre los servicios urbanos básicos disponibles en la región. Por ejemplo, tres de cada cuatro entrevistados indicaron que la presión del TLCAN sobre la vivienda, el agua y el manejo de residuos municipales había sido considerable en ambos lados de la frontera. Sin embargo, menos de una quinta parte de ellos consideró que la infraestructura de su ciudad había empeorado después de la entrada en vigor del tratado. De acuerdo con los entrevistados, el antídoto contra la presión del TLCAN sobre el equipamiento y la infraestructura fronteriza fueron flujos financieros más abundantes y en mejores términos, así como mejores prácticas de planeación en la frontera.

En materia ambiental los resultados presentados por el estudio son menos transparentes. Por una parte, prevalece entre los entrevistados de ambos lados de la frontera la noción de que el TLCAN ha favorecido las perspectivas de mejoría ambiental para la región. Esta percepción está asociada con diversos factores, incluyendo la creación de nuevas instituciones ambientales fronterizas, la mayor coordinación gubernamental, la creciente cooperación entre comunidades locales y la mayor atención nacional a los problemas ambientales de la región. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados en México (58%) y en los Estados Unidos (66%) opinó que la calidad actual del medio ambiente en la región no ha mejorado o de plano ha empeorado durante los últimos años.

Una preocupación que guió el estudio del profesor Norris es la convicción de que la capacidad de la frontera para manejar los procesos económicos, demográficos, urbanos y ambientales asociados con el desarrollo en general y con el TLCAN en particular depende de los instrumentos de pronóstico disponibles y de su aplicación en la toma de decisiones en el ámbito local. De esta manera, el estudio indaga varias líneas de necesidad, para presentar una perspectiva que podría ser de interés para las instituciones académicas de la región. Por un lado, la escala de prioridades de la frontera en materia de sistemas de pronóstico y monitoreo tiene en la cima los modelos demográficos y económicos, y otorga menor importancia a los sistemas de monitoreo de calidad ambiental y de monitoreo de la calidad de vida. Considerando que este tipo de modelos de pronóstico demográfico y económico están actualmente disponibles en la región, y su accesibilidad es relativamente alta según lo reportaron los entrevistados, la importancia otorgada a éstos en la encuesta parece reflejar una exigencia de modelos más adecuados a las necesidades de la frontera. Por otro lado, la accesibilidad a este tipo de herramientas es claramente desigual, con la mayor desventaja entre las comunidades mexicanas en general, y las comunidades más pequeñas en particular.

Las conclusiones del estudio de Norris son congruentes con lo que un observador atento de la frontera podría anticipar. El TLCAN ha contribuido a generar empleos en la región y ha reforzado la posición de muchas ciudades fronterizas como áreas de oportunidad económica en México. El efecto de esto es que la frontera sigue siendo un imán para la migración interna mexicana en virtud de que las disparidades regionales características del México anterior al TLCAN se han agudizado. Por su parte, las condiciones económicas en la frontera estadounidense no han mejorado, en parte porque la mayoría de ellas sólo han podido beneficiarse marginalmente de los flujos comerciales posteriores al acuerdo, y porque una parte importante de su base económica se reubicó en el lado mexicano en la forma de nuevos centros comerciales y de abasto. Aunque el autor enfatiza que su estudio no tenía como objeto cuantificar los impactos del TLCAN en la frontera, ni establecer una relación de causalidad,

es obvio que el régimen de libre comercio modificó expectativas y, por lo tanto, el comportamiento de agentes económicos y políticos clave en la frontera. Muchas de estas expectativas no se han desvanecido, de modo que siguen siendo motor de cambio en la región. Algunos procesos asociados con estas expectativas son el reforzamiento de la colaboración transfronteriza en ámbitos tradicionales como el desarrollo económico, pero también en ámbitos menos convencionales como la administración urbana, la gestión ambiental, los sistemas de gobernación local y la administración de la justicia. Tal vez por esto el autor también concluye que es necesario refinar la investigación sobre los impactos regionales del TLCAN y desarrollar programas de colaboración, multisectoriales y binacionales, para identificar con mayor precisión las necesidades de la región y capitalizar su fortalezas.

Sin duda, el panorama presentado por Norris en los cinco capítulos de su libro hace evidente que el claroscuro es la tonalidad que mejor caracteriza el tipo de desarrollo impulsado por el TLCAN en la frontera México-Estados Unidos. Aunque ésta es la región que más se ha beneficiado con el tratado, de acuerdo con los resultados presentados por el autor, el empleo y los ingresos generados en la frontera han sido insuficientes para producir mejoras significativas en el nivel de bienestar de la población. El porcentaje de ésta en la frontera mexicana que vive en condiciones de pobreza extrema es comparable con el porcentaje a nivel nacional, y los niveles de desigualdad son mayores en la región que el resto del país, según la Comisión para Asuntos de la Frontera Norte. La mayoría de las comunidades fronterizas de Estados Unidos siguen padeciendo niveles de ingreso y bienestar inferiores al promedio de su país, y la brecha parece seguir creciendo. También, aunque la expansión económica asociada con el TLCAN produjo presiones sobre la infraestructura y el medio ambiente fronterizos, la respuesta gubernamental en la región ha compensado al menos el impacto negativo pronosticado, y en algunos casos ha aminorado el deterioro ambiental agudo observado en algunas ciudades de la frontera.

La acción de la Comisión de Cooperación Ecológica de la Frontera y del Fondo para la Infraestructura Ambiental Fronteriza de la

Agencia de Protección Ambiental, entre otros, han permitido mejoras substanciales en áreas como el tratamiento de aguas residuales y abasto de agua potable en ciudades como Tijuana, El Paso, Ambos Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Brownsville. Así, ni la visión luminosa, ni el pronóstico admonitorio de principios de los noventa parece coincidir con la realidad descrita por Clement Norris en su interesante y oportuno libro. Posiblemente ambas visiones pecaron al marginar la influencia potencial de actores y de factores locales en la definición de los procesos de cambio que llevarían a la región a su estado actual.

Francisco Lara^{*}

^{*} Consultor independiente. Se le puede enviar correspondencia a 1550 McIntyre Drive, Ann Arbor, MI 48105. Correo electrónico: flara@umich.edu