

Viabilidad de un acuerdo migratorio en el marco del TLCAN

(Recibido: diciembre/03 -aprobado: febrero/04)

*Federico Novelo Urdanivia**

Resumen

El trabajo parte de que TLCAN no es un espacio propicio, si es que existe alguno, para la celebración de un acuerdo migratorio México-Estados Unidos. Esta afirmación se argumenta examinando, primero, la forma en que la migración es abordada desde diversas teorías económicas; segundo, la extraordinaria dimensión y el carácter de la migración México-Estados Unidos; tercero, se intenta precisar los referentes y la dimensión del TLCAN, mismo que –en la lógica oficial mexicana– constituiría el marco adecuado de un acuerdo migratorio, muy a pesar de su deliberada exclusión del acuerdo; se analiza el tratado, también como referente fundamental del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que le dificulta notablemente las posibilidades de albergar un acuerdo migratorio signado por México y los Estados Unidos. Por último, se llega a unas conclusiones iniciales, sobre la evidencia de la migración como una realidad sin acuerdo.

Palabras clave: migración, México, TLC, ALCA

Clasificación JEL: J61, O15

* Profesor-Investigador del Departamento de Producción Económica de la UAM Xochimilco (fjnovelo@cueyatl.uam.mx).

Introducción

Entre los propósitos más destacados de la política exterior del actual gobierno mexicano, destaca el de elevar el *status* del TLCAN, para llevarlo a la condición de *NAFTA PLUS*, es decir, un proceso de integración más radical y profundo, que trascienda el umbral de la libertad de comercio e inversión, para arribar al tratamiento de la armonización de políticas públicas y, sobre todo, para dar cobijo a un acuerdo migratorio que institucionalice y regule el movimiento migratorio de trabajadores mexicanos de muy baja remuneración y con pocas oportunidades de empleo en su propio país, los que se han convertido en altamente funcionales para el desempeño de tareas mal remuneradas, o sucias, o riesgosas, o todo junto, en el sistema económico de los EUA. Este propósito intenta responder al tratamiento unilateral del flujo migratorio más grande del mundo –arriba de 300 mil mexicanos al año durante la segunda mitad de la década de los noventa– y que se verifica entre naciones que han alcanzado acuerdos y éxitos notables en su asociación económica y comercial.

Hasta la segunda semana del mes de septiembre del año 2001, la firma de tal acuerdo alcanzó su mayor posibilidad, con la visita del presidente Vicente Fox a Washington y la presentación de ese reclamo al Congreso estadounidense. El cambio de prioridades de los EUA, establecido a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre del mismo año, más la visibilidad de la fase depresiva del ciclo económico en aquel país, son circunstancias que, por lo menos, alejan sensiblemente esa posibilidad si es que no la cancelan, como es mi opinión, por cuanto han permitido ver en perspectiva las dificultades de la recuperación económica y, por así llamarlo, el carácter también cíclico de la demanda masiva de fuerza de trabajo poco calificada. Algunas regiones y sectores de aquella nación requieren del concurso de mano de obra barata proveniente del exterior, con arreglo a la calendarización, por ejemplo, de las actividades agrícolas y, casi siempre, de los servicios intensivos en mano de obra; pero ello no es sinónimo de la conveniencia de pactar un instrumento que obligue al gobierno del vecino país a legalizar el tránsito y la eventual residencia de esos trabajadores, menos aún, de manera retroactiva. La exaltación de emociones xenófobas y racistas, presentes en buena parte de la sociedad y en los actores políticos estadounidenses, ahora acrecentadas al calor de aquellos atentados y de diversas iniciativas de leyes federales y estatales, no es un dato menor en las dificultades que sortea un eventual acuerdo en la materia.

El presente trabajo pretende clarificar, primero, la forma en la que la migración es abordada desde diversas teorías económicas; segundo, la extraordinaria dimensión y el carácter de la migración México-EUA, percibida convencionalmente como resultado del fracaso de la política económica y social del gobierno mexicano a lo largo del tiempo, expresada en el abandono de las políticas de creci-

miento y de pleno empleo para privilegiar, por ya más de dos décadas, el combate a la inflación; en tercer término, este trabajo se orienta a precisar los referentes y la dimensión del TLCAN, mismo que –en la lógica oficial mexicana– constituiría el marco adecuado de un acuerdo migratorio, muy a pesar de la deliberada exclusión del tema en la letra de ese instrumento; aquí, interesa analizar otra faceta del tratado, la que le convierte en referente fundamental del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y que, por ello, le dificulta notablemente las posibilidades de albergar un acuerdo migratorio signado por México y los EUA, mismo al que, con tal antecedente, pudieran apelar las otras 32 naciones que habrán de involucrarse en el ALCA o, al menos, las de las regiones del Caribe y de América Central. Por último, el trabajo llega a un cuerpo de iniciales conclusiones, sobre la lógica, harto visible, que hace de la migración una realidad sin acuerdo.

1. Hipótesis

El TLCAN no es un espacio propicio, si es que existe alguno, para la celebración de un acuerdo migratorio México-EUA, por las siguientes razones:

- a) El papel del instrumento en la definición de los aspectos más relevantes del ALCA, que tiende a reproducir la estrechez del umbral de la libertad de comercio e inversión, sin ninguna pretensión de trascenderla ni de conformar un proceso de integración regional radical, con unidad monetaria, armonización de políticas públicas y libertad de tránsito de *todos* los factores productivos;
- b) El carácter y unidireccionalidad del propio flujo migratorio, de México a los EUA, que es el más sistemático, masivo y duradero (más de 100 años de verificación), entre países vecinos, y
- c) La percepción estadounidense, gubernamental y ciudadana, sobre su propia soberanía, que le conduce a negarse al establecimiento de ningún tipo de acuerdo para definir las normas y condiciones de ingreso de extranjeros a su territorio. La evidencia disponible hace visible la disposición a perpetuar el tratamiento unilateral del tema.

2. Economía y migración

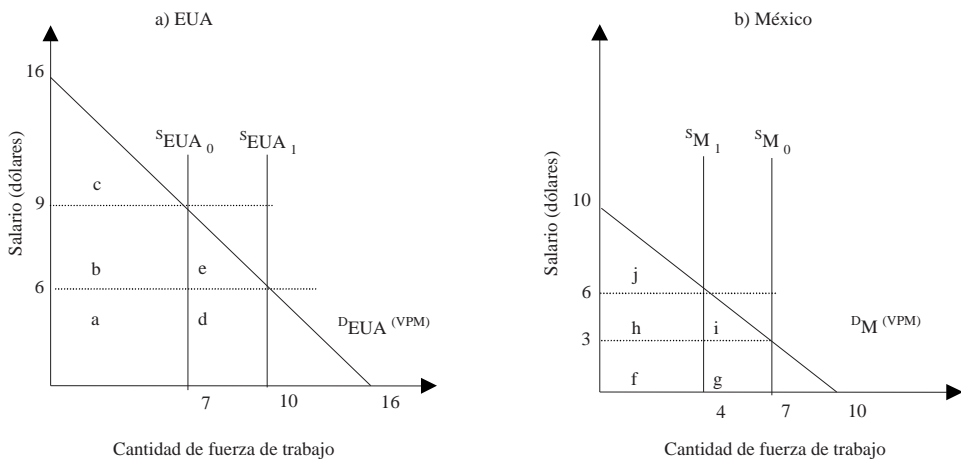
En el análisis actual de las migraciones, se ha puesto una especial atención en la forma en la que la ciencia económica aborda, desde distintas perspectivas teóricas, el fenómeno (Durand y Massey, 2003: 11-43) y (Arango, 2003: 4-22).

Se parte de las ideas neoclásicas, especialmente la del *equilibrio general*, que describe al migrante como el agente maximizador de beneficios que, al calor de diferencias sensibles entre el salario doméstico y el ofrecido en el lugar de destino, construye expectativas racionales que incentivan poderosamente la migración, de forma tal que, al incrementar la oferta de trabajadores en el exterior y reducirla en el país de origen, produce el triple efecto de la reducción salarial en el primero, el aumento salarial en el segundo y el incremento del producto total acompañado del deterioro de los términos de distribución:

[...] las leyes malas u opresivas, los impuestos elevados, un clima poco atractivo, un entorno social desagradable e incluso la coacción (comercio de esclavos, deportación) han producido y siguen produciendo corrientes migratorias, pero ninguna de estas corrientes se puede comparar en volumen con las que surgen del deseo inherente de la mayoría de los hombres a prosperar en el aspecto material (Ravenstein, 1885-1889: 286).

La mecánica de este proceso, siempre de acuerdo con la teoría convencional, supone a un agente económico individual, suficientemente informado de las circunstancias actuales y mediatas de la realidad salarial en su país y en el extranjero, capaz de calcular el flujo de beneficios de la migración, así como el relativo a los costos de tal mudanza territorial; informado también, del espectro de oportunidades de trabajo en la nación receptora, aunque conozca poco, y se interese menos, por los efectos que tal migración pudiera tener en los dos sistemas económicos, dicha mecánica se ilustra en la siguiente gráfica:

Gráfica 1



Al encontrarse definida la curva de demanda de trabajadores por el valor del producto marginal (VPM) y la oferta de los mismos por la población, se tiene que en los EUA se ocupan siete trabajadores por un salario equivalente a 9 dólares por hora; mientras tanto, en México se ocupan siete trabajadores por 4 dólares la hora. El diferencial de salarios incentiva la emigración de tres trabajadores mexicanos a los EUA, mismos que, al ocuparse junto con los siete que ya trabajaban, producen el efecto del incremento del producto, sumando las áreas e+d, y el de la reducción en la remuneración para colocarla en 6 dólares la hora. En México, la migración citada reduce la oferta de trabajo hasta cuatro oferentes, con lo que la remuneración se eleva a 6 dólares, de lo que deriva el establecimiento del equilibrio en las remuneraciones y se suprimen los incentivos para la migración; el supuesto es consistente con la hipótesis de convergencia de los salarios, aunque no se cumple en la realidad porque no existe convergencia en la productividad. Finalmente, el ejemplo ilustra el crecimiento del producto total y el deterioro en la distribución del mismo.

La llamada *Nueva economía de las migraciones laborales* no hace sino enmendar la página a la contribución neoclásica, de forma tal que identifica a la fuente de la decisión migratoria, no en el agente individual maximizador, sino en el hogar o en la familia que construye la estrategia de la migración de una parte de sus miembros, con el propósito no sólo de maximizar ingresos sino, fundamentalmente de diversificar sus fuentes y reducir los riesgos. En la medida en que la finalidad de la emigración es maximizar los ingresos, no lo es necesariamente en términos absolutos, cuanto en relación con otros hogares en su grupo de referencia, retomando de este modo la vieja noción de la privación relativa (Stark y Taylor, 1989). Se infiere entonces, que cuanto más desigual sea la distribución del ingreso en una comunidad determinada, más se percibirá la privación relativa y mayores serán los incentivos para la emigración. Cabe señalar que, a diferencia de la explicación neoclásica, la nueva economía de las migraciones laborales es sensible a la distribución de los ingresos.

Al abordar el asunto desde la perspectiva de los ámbitos receptores de las migraciones, *la teoría de los mercados de trabajo segmentados* analiza las razones estructurales de la necesidad de mano de obra extranjera en las economías desarrolladas. La segmentación se origina en la dualidad de mercados de trabajo intensivos en capital, que coexisten con aquellos que lo son en trabajo, en un marco rígido de jerarquía laboral; la existencia de puestos de trabajo mal remunerados, riesgosos, sucios y de *status* inexistente social es un incentivo adverso para que la población doméstica acepte semejantes empleos, mismos que no pueden recibir los incentivos tradicionales de mercado, como aumentos salariales en virtud de generar dos opciones igualmente indeseables: la pérdida de jerarquía laboral o, en caso de mantenerla, la escalatoria general de salarios que produciría una *inflación estructural*,

ya que nada garantiza que tales incrementos se hagan acompañar del crecimiento proporcional de la productividad. Es ahí donde el inmigrante puede convertirse en solución, ya que esos bajos salarios suelen ser mayores a los de su lugar de origen, espacio en donde el migrante busca su propio *status*, y no en el lugar de destino, por lo cual el migrante sí cuenta con incentivos para ocupar esos puestos de trabajo.

Falta una explicación de inspiración marxista. La *teoría del sistema mundial* que hace referencia a la penetración del capitalismo en economías periféricas y semi-periféricas como variable explicativa de la modernización de los procesos productivos, de forma tal que el capital sustituye y desplaza a la fuerza de trabajo, obligándola a migrar al centro, en donde obtendrá bajas remuneraciones, reproduciendo el esquema general de desigualdad que caracteriza al orden capitalista. Immanuel Wallerstein (1979) es el más reconocido autor de esta propuesta.

Una conclusión plausible, en mi opinión, conduce a situar a estos cuerpos teóricos, a pesar de las intenciones de sus respectivos creadores y/o impulsores, en condiciones preferentes de complementariedad sobre las de eventual competencia. Como quiera que sea, la realidad multifacética y cambiante de las migraciones internacionales se encuentra lejos aún de la disponibilidad de su propia economía política, y la agenda por desarrollar debe incluir las incipientes aportaciones del institucionalismo económico, cuyos defensores le perciben como una teoría positiva que nos informa *cómo son* las cosas, en tanto juzga al resto de teorías económicas como normativas, las que nos dicen *cómo deben ser*.

3. La migración México-EUA

En contra de versiones muy difundidas, la evidencia disponible muestra que la migración de trabajadores mexicanos a los EUA se origina preferentemente en el nivel salarial del segundo país, más que en la desocupación del primero, y que los niveles de ocupación y escolaridad de los migrantes no son los más bajos de la Población Económicamente Activa (PEA) de México (Del Castillo Vera, 1991: 472-475), fluctuando entre los seis y los nueve años de educación. Desde la perspectiva estadounidense, el considerable incremento en la oferta de trabajo con calificación menor a la de los estudios de preparatoria o equivalente, en donde la inmigración de origen mexicano tiene un peso significativo al lado del déficit comercial, visible especialmente durante los años ochenta, arrojaron el saldo de una caída salarial para estos estratos de calificación y para esa década, cercana a los 10 puntos porcentuales en relación con los salarios de trabajadores con estudios de educación media superior o superior (Carbaugh, 1998: 300).

El peso de los efectos causados por la apropiación de puestos de trabajo, la presión para reducciones salariales, el consumo de demasiados servicios gubernamentales, el padecimiento de enfermedades contagiosas y la naturaleza clandestina de su entrada a los EUA, en la que se cobijan elevados niveles de explotación y la evaporación del menor respeto por sus derechos humanos, da cuerpo a la recurrente invocación de medidas, legales y represivas, cada vez más brutales en contra de los inmigrantes.

Con arreglo a la teoría económica, en el fondo y al tiempo que se asume que la inmigración acrecienta el producto, no deja de insistirse en que hay un efecto colateral, consistente en el deterioro de la distribución, por cuanto el incremento en la oferta de trabajadores opera como presión a la baja de los salarios.

Análisis económicos más precisos, sugieren que los estancamientos salarial y ocupacional estadounidense, particularmente en la manufactura, son resultado de la combinación de un elevado ritmo en el crecimiento de la productividad industrial, precedente con un uso preferente del ingreso marginal en el consumo de servicios sobre el de bienes (Krugman, 1996: 262-272); y en esa situación, la capacidad de adaptación de los migrantes mexicanos, experimentados mayoritariamente en actividades agropecuarias, al desarrollo de nuevas actividades, industriales y de servicios, favorece una suerte de *integración orgánica* a la demanda dominante de trabajadores en los EUA.

Una parte de la oposición al libre flujo del trabajo hacia el país del norte, descansa en la intensidad que tal migración alcanzó en los años recientes, de forma que, mientras la inmigración estadounidense correspondió a 152 mil personas entre 1820 y 1830, para 1981-1990 llegó a 7. 338.¹

En el marco de la globalización, y con una combinación de añejos y conocidos problemas estructurales del sistema económico mexicano, además de novedosos problemas coyunturales que van de la vulnerabilidad del sistema financiero a la inadecuada educación pública, pasando por obstáculos burocráticos y una densa cortina de delincuencia y corrupción, la profundización en la disparidad de ingresos entre países ricos y pobres constituye un fuerte incentivo para aumentar la presión para emigrar a los primeros, los que responden erigiendo barreras más altas a la inmigración y a las importaciones primarias.

En este sentido, el gran supuesto del consenso de Washington, en el que los mercados libres acarrearían la convergencia económica, es erróneo; de la misma forma es equivocado el mito liberal, mediante el cual las sociedades que se modernizan, se asemejan (Gray, 2001: 34). El uniformismo derivado de imaginar que hay un sólo sistema económico compatible con las exigencias de la moderni-

¹ U.S. Department of Commerce (1995: 213).

dad favorece la negación de oportunidades, especialmente a los países pobres, para buscar los mecanismos de su propio desarrollo, sin subordinación a los planteamientos económicos impuestos desde los organismos multilaterales, en los que la sobrerrepresentación de los países ricos es totalmente visible.

Desde la conclusión de los programas Bracero (1942-1964), el objetivo de los diferentes gobiernos de México, ha sido mantener abierta la puerta del mercado laboral de EUA, con una política que consiste en no tener política y que, en el mejor de los casos, toma una pálida expresión en la insistente defensa de los derechos de los migrantes a través de una débil protección consular. Desde la causa estadounidense la respuesta fue una política semipermisiva hasta mediados de los años noventa, concretamente hasta 1994, cuando da inicio un ciclo antiinmigrante que, mediante la propuesta 187, aprobada en California ese mismo año, privaría a los indocumentados del derecho de acceso a los servicios básicos de educación y salud; por fortuna, y por inconstitucional, tal propuesta fue invalidada por las cortes.

En el ámbito federal, y durante el mismo año, el gobierno de Washington inició operaciones policiacas en la frontera para frenar la inmigración de indocumentados, como la *Guardián y Mantén la línea*, hasta llegar en 1996 a la aprobación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés). Esta situación, a partir de la reacción del anterior gobierno mexicano, permitió la creación de un Grupo de Migración y Protección Consular dentro de la Comisión Binacional, que elaboró un estudio entre 1995 y 1997.

La rápida condena, como inaceptable, del *status quo migratorio* entre México y los EUA, alcanzada por consenso del Grupo México-EUA sobre migración, abrió la puerta para la elaboración de nuevas propuestas que también encontraron un ambiente propicio en las campañas presidenciales de George Bush hijo y Vicente Fox, quienes, como sucede cada docena de años, iniciarían sus respectivos mandatos durante el mismo año. De manera inusual, el tema migratorio no recibió el trato persecutorio que se le suele dispensar en esas campañas, y en los EUA no escasearon los reconocimientos al papel que los inmigrantes han desempeñado en el crecimiento del PIB estadounidense.

Ya en funciones de gobierno, el presidente Bush distinguió a su contraparte mexicana en dos ocasiones, la primera cuando visitó al presidente Fox en San Cristóbal, Guanajuato, a las tres semanas de haber tomado posesión, siendo su primer viaje al exterior como presidente de los EUA, en el que acordó la creación de una comisión de migración de alto nivel, integrada por los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores de México y por el secretario de Estado y el procurador general de los EUA, y una segunda, al reservar la primera visita de Estado a Washington para el presidente mexicano, oficialmente iniciada a partir

del 5 de septiembre de 2001, durante la cual el licenciado Fox habló durante una sesión conjunta del Congreso, e insistió en el crucial tema:

Necesitamos un acuerdo migratorio para finales de este año. Es decir, para asegurarnos que en los cuatro años del gobierno del presidente Bush o en los seis del mío no quede ningún mexicano indocumentado en este país.

Esa declaración, qué duda cabe, fue más apremiante que la captada por la prensa a su llegada a Washington, el 3 de septiembre:

[...] estamos concientes de lo que podemos y no podemos hacer en el corto plazo [...] Así que no hay prisa [...] Tenemos tiempo para construir. La administración del presidente Bush está apenas comenzando. La mía está empezando. Creo que nuestro cálculo es que en los próximos cuatro o seis años tendremos algo verdaderamente significativo.²

4. La enchilada completa

Para muchos analistas, el problema radicó, antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre, en el cuerpo de propuestas hechas por México, así como en su carácter integral, la llamada *enchilada completa* a la que hacía referencia el canciller Jorge G. Castañeda, y cuyos componentes, especialmente la regularización migratoria, resultaban *indigestos*, para buena parte de los legisladores estadounidenses. Desde abril de 2001, los cinco elementos de negociación o los componentes de *la enchilada*, fueron:

1). La propuesta consistió en no repetir los errores de los programas de braceros, por lo que se insistió en la necesidad de que los trabajadores mexicanos tuvieran los mismos derechos que los estadounidenses. Para esto debía garantizarse la portación de la visa con el fin de asegurar la movilidad laboral. No se trataba de instituir un programa piloto en la agricultura, sino en los sectores industrial y de servicios. Con un programa temporal que contuviera con las dimensiones adecuadas, entre 250 y 350 mil personas, el gobierno de Fox buscaba recuperar la circularidad del flujo migratorio, incidiendo así en los costos que representa la migración en lo demográfico, social-familiar y económico.

2) Regularización de la situación migratoria de los connacionales indocumentados en los EUA. El cálculo es que aproximadamente 3.5 millones de mexi-

² Sullivan (2001: A01).

canos se encuentran en forma no autorizada en ese país.³ Poseen distintas antigüedades: unos llegaron antes de 1997, otros entre 1997 y 2000, y los más recientes en 2001 y 2002. Estos tres segmentos complicaban la negociación para México. Entre las soluciones que se propusieron estuvo la de una fecha de registro (*registry date*), para garantizar la posibilidad de ajustar su situación migratoria a partir de su fecha de entrada. Es decir, se proponía regularizar a los que hubieran ingresado al vecino país antes de 1997, siempre y cuando no tuvieran antecedentes penales y contasen con empleo. Para aquellos migrantes cuya entrada fue entre 1997 y 2000, la solución propuesta consideraba sus méritos y antecedentes a través de un sistema de puntajes, esta propuesta no consideraba absolutamente nada para los más recientes.

3) Programas de impulso al desarrollo regional de México. En el largo plazo, la posibilidad de reducir las tasas de migración hacia los EUA puede conseguirse mediante el desarrollo de proyectos estratégicos en áreas expulsoras de migrantes.

4) Promover programas que fortalezcan la seguridad de la frontera. Las cifras de muertes de connacionales al intentar cruzar son alarmantes, por lo que se requieren acciones conjuntas para reducir los riesgos. Desde programas en los medios de comunicación destinados a informar de los peligros, hasta la tolerancia cero hacia el tráfico de personas, en especial con las bandas de coyotes y polleros. El memorando binacional firmado en junio de 2001 apuntó en este sentido.

5) Revisión de los programas de visas. El secretario Castañeda y sus negociadores impulsaron el reconocimiento especial de México como socio de la región de libre comercio de América del Norte. Es decir, sacar a México y Canadá de las cuotas nacionales que otorga Washington, y crear un programa específico para los socios del TLCAN (Fernández de Castro, 2002: 122-123).

En la estrategia del gobierno mexicano, los elementos clave son los dos primeros, aunque la posición del canciller Castañeda, explicitada en junio del 2001, durante la XIX convención de la Asociación de periodistas hispanos, en Phoenix, Arizona, los incluía a todos: "*La enchilada completa o nada*", intentaba hacer alusión al carácter integral de la propuesta y, de paso, a la indisposición de México a negociar cada elemento por separado. Si la soberanía de una nación tiene un referente territorial y se expresa, entre otras cosas, en la normatividad establecida para aceptar o no inmigrantes, la posición oficial de nuestro país aparecía como una provocación tan inflexible como inquietante para un segmento considerable de la clase política de los EUA, a pesar de las ventajas recíprocas, visibles en perspectiva, de un acuerdo migratorio.

³ Bustamante (2003: 24) sugiere un número cercano a seis millones de indocumentados.

El caso especial del segundo elemento, la regularización de la condición migratoria de los indocumentados, concebida por no pocos legisladores estadounidenses como una suerte de recompensa para quienes violaron la ley, tanto por su eventual cobertura, como por su origen (México), fue adquiriendo durante el proceso, sino desde su primera invocación, la condición de *indeseable*. Por ser la reforma de mayor densidad legislativa, al actuar a contracorriente del gran ciclo antiinmigrante y por provenir de un socio comercial que, a fin de cuentas y para todo efecto práctico, no ofrecía nada para las relaciones de ambos países, que modificara su condición de socio menor y subordinado, por no hablar de la indisposición de la clase política de los EUA para atender sugerencias, menos aún condiciones, de un gobierno extranjero, esta demanda regularizadora no parecía disponer de ningún futuro.

Además del presumible y reconocido impacto de la inmigración mexicana en la prosperidad del vecino país, existe un tipo de ventaja tendencial de esta inmigración, vinculada con la *encanización* de la fuerza de trabajo nativa y la creciente dificultad para el financiamiento de las pensiones a las que tiene derecho, ella y la inmigrante documentada, por toda una vida de trabajo. Frente a un crecimiento natural de la población preferentemente débil, la relación trabajadores en activo sobre pensionados, asombrosamente reducida, se encuentra en posibilidades de colocarse en una condición adecuada si, y sólo si, se favorecen las condiciones para incorporar, regularizar y cobrar impuestos a trabajadores inmigrantes, a menos que se tenga disposición oficial a pagar los costos políticos de incrementar los impuestos, en lugar de aumentar el número de contribuyentes:

Cuadro 1
**Realidad y previsión de la relación de trabajadores en activo
por pensionado en los EUA**

<i>Año</i>	<i>Trabajadores por pensionado</i>
1950	16
1994	3.3
2025	2

Fuente: OASDI (2000: 34). Las cifras corresponden, en el último de los años considerados, a un mercado de trabajo cerrado a la inmigración legal.

Es de sobra conocido el efecto adverso que, en cascada, produjeron los atentados terroristas del 11 de septiembre, el pasmo inmediato del gobierno mexicano y el nuevo cuerpo de prioridades de la política exterior de los EUA, mismo que, en relación con la guerra en contra de Irak, produjo un nuevo desencuentro

entre los gobiernos de Bush y de Fox. Aunque el compás de espera al que se ve sometida la iniciativa mexicana sobre el acuerdo migratorio puede resultar extraordinariamente grande, si no definitivo, es un hecho que los esfuerzos diplomáticos de México deberán continuar insistiendo en la búsqueda de una responsabilidad compartida en el ámbito migratorio, esfuerzos que, por lo pronto y por inspiración del canciller Luis Ernesto Derbez, se enderezan en el intento de metamorfosear la *enchilada* en el *rompecabezas*.

5. Lo que es y lo que no es el TLCAN

A pesar de las novedades que acompañaron a la negociación y alumbramiento de la versión definitiva del instrumento, tales como la incorporación de la inversión y –dentro de ella– de los derechos de propiedad intelectual, de los servicios, de los asuntos ambientales y laborales, el TLCAN enfrenta las limitaciones de todo instrumento de integración regional que no trasciende el umbral de la libertad de comercio e inversión y que, para el tema que nos ocupa, sólo hace una débil referencia a los trabajadores migratorios: “Proporcionar a los trabajadores migratorios en territorio de cualquiera de las partes la misma protección legal que a sus nacionales, respecto a las condiciones de trabajo” (SECOFI, 1994: 1187).

En opinión de calificados analistas (Krugman, 1999: 184-185) y (Weintraub, 1997: 93), el TLCAN tiene propósitos que, con mucho, trascienden a los económicos, por lo menos desde la perspectiva estadounidense. Es un tratado con implicaciones políticas y sociales, con repercusiones culturales y ambientales e históricamente corresponde al propósito de superar un largo periodo, en las relaciones entre México y los EUA, presidido por la indiferencia y/o el reclamo recíproco, para pretender arribar a formas de cooperación que, por supuesto, también trascienden a los aspectos económicos y comerciales. Pese a la presencia de todas estas motivaciones, la letra del instrumento sólo recoge los aspectos relacionados con comercio e inversión. El TLC ha sido descrito de muy diversas formas. Una de las más frecuentes es aquella que lo percibe como:

[...] uno de los tratados comerciales más avanzados del mundo pues: 1) reconoce la globalización creciente y la interdependencia económica; 2) vincula el comercio de bienes con el de servicios y los movimientos de capital y 3) adopta los principios del multilateralismo establecidos en el GATT (Guémez y Zabludovsky, 1994: 13).

En esta misma apologética descripción del instrumento, se apuntan los siete principios rectores que cobijaron las negociaciones: 1) la liberación del co-

mercio en bienes, servicios y flujos de inversión se realizaría con estricto apego a lo establecido por la Constitución mexicana; 2) el TLC sería compatible con el artículo XXIV del GATT con el fin de mantener y fomentar en el futuro el comercio con países fuera de América del Norte; 3) el calendario de desgravación debería reflejar la asimetría entre México y sus vecinos del norte, dando oportunidad a la industria nacional de ajustarse a la competencia internacional; 4) impedir que las normas y estándares técnicos se convirtieran en barreras no arancelarias para las exportaciones mexicanas; 5) establecer reglas de origen transparentes para asegurar los beneficios del TLC a los productores de los tres países, evitando así problemas de triangulación donde algún país no socio recibiera estos beneficios, al mismo tiempo que garantiza su competitividad pues podrán incorporar insumos de países ajenos al TLC; 6) el establecimiento de reglas claras para evitar subsidios que distorsionen al comercio y afecten las condiciones de competencia y 7) la creación de instancias administrativas que permitieran la aplicación sencilla y expedita a la solución de controversias, proporcionando diferentes vías para agilizar su solución (Guémez y Zabludovsky, 1994).

La visión general, que elaboró Jaime Zabludovsky, incluye las reservas que benefician al Estado mexicano, por lo que hace a la inversión: 1) la propiedad y operación de sistemas de satélites y estaciones terrenas; 2) los servicios de telegrafía y radiotelegrafía; 3) la operación, administración y control del sistema ferroviario mexicano; 4) la emisión de billetes y monedas y 5) los servicios sociales (salud, educación pública, administración de justicia, etcétera). El Estado mexicano se reserva el carácter estratégico del sector energético y el derecho exclusivo de invertir en la industria petrolera, en las actividades que la componen y en el comercio de los bienes reservados al mismo. De otro lado, también se menciona aquello que queda reservado a los mexicanos: 1) los servicios de notarios, agentes aduanales y tripulación de ferrocarriles y embarcaciones de bandera mexicana (Artículo 32 constitucional) y 2) se excluye a los extranjeros de la adquisición del dominio directo de tierras y aguas ubicadas en la frontera y en los litorales mexicanos (Artículo 27 constitucional).⁴

En la forma de presentar a este instrumento, como proveedor de grandes beneficios para cada una de las naciones involucradas, se fue confeccionando un problema significativo para la evaluación del propio TLC. En su tercer informe presidencial, del 28 de enero de 1992, el ex presidente George H. W. Bush, expresó:

⁴ Guémez y Zabludovsky (1994: 14).

En los últimos doce meses el mundo experimentó cambios de una proporción casi bíblica: el comunismo ha muerto y, por la gracia de Dios, América ganó la Guerra Fría. Nosotros, los Estados Unidos, líderes del occidente, nos hemos convertido en líderes del mundo. Nuestro futuro económico depende de que continuemos siendo líderes y en nuestras manos está lograrlo. Para ello, debemos derribar las paredes que estorban el mercado mundial: abriendo mercados por doquier y negociando acuerdos que eliminen tarifas y subsidios lesivos a los trabajadores y agricultores estadounidenses. *También procuraremos conseguir más empleos para nuestros trabajadores a través del Tratado de Libre Comercio y de la Iniciativa para las Américas.*⁵

Por su parte, William Clinton también percibió amplios beneficios para su país a través de la operación del TLCAN, tal y como lo expresó en su primer informe presidencial (25 de enero de 1994):

Nuestro plan económico hizo posible mantener nuestra fortaleza y credibilidad en el mundo. Ahora reducimos nuestro déficit y regresamos a la competitividad mundial, haciéndonos eco del derrumbe de las barreras comerciales. En un año, con el NAFTA y con el Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT) y con nuestros esfuerzos en Asia, así como con la Estrategia Nacional de Exportación, establecimos mecanismos para abrir nuevos mercados mundiales a los productos estadounidenses, más que en lo registrado en las últimas dos generaciones.⁶

Por lo que hace a la parte mexicana, no puede exagerarse el grado de optimismo oficial con el que se contempló el alumbramiento del TLCAN. Baste citar los últimos párrafos de la introducción firmada por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari:

El Tratado reconoce, en los plazos de desgravación, las diferencias que existen en los grados de desarrollo de las tres economías. A partir del 1º de enero de 1994, Estados Unidos eliminará los impuestos con que grava el 80% de nuestras exportaciones y eliminará las cuotas existentes para numerosos productos. Gracias a ello, México podrá exportar de inmediato, sin cuotas y sin impuestos, textiles, automóviles, estufas de gas, ganado, fresas y otros productos. A Canadá podemos exportar, también de inmediato, cerveza, equipo de cómputo, partes de televisores, entre otros bienes. México, a su vez, abrirá sus fronteras, de inmediato, a solamente el 40 % de los productos que importamos, la mayo-

⁵ Ampudia (1996: 237-238). Las cursivas son mías.

⁶ Ampudia (1996: 239-240).

ría de los cuales no se producen en México, como son fotocopiadoras, videocaseteras, maquinaria, equipo electrónico e instrumentos de precisión.

Esta diferencia en los plazos de desgravación constituye un reconocimiento, en los hechos, a la asimetría existente en las economías de los tres países y proporciona, a los empresarios mexicanos, un plazo adicional para adaptarse a las nuevas circunstancias del Tratado. Quisiera recordar, por una parte, que la apertura de la economía mexicana a la competencia internacional tuvo lugar con nuestro ingreso al GATT y que las empresas mexicanas han sabido enfrentar el reto. Por la otra, que todos los sectores productivos fueron consultados desde antes de iniciar la negociación sobre los plazos y modalidades que asumió la desgravación con Canadá y Estados Unidos y que la consulta se prosiguió a todo lo largo del proceso negociador. Gracias a ello, se alcanzó un buen Tratado para México.⁷

En realidad, con el tratado –desde su negociación, incluso– se produjo un gran cambio en la política exterior de México:

A lo largo de la historia mexicana, la política exterior había tenido una congruencia con el proceso de consolidación del Estado-nación. Es decir, entre más evolucionaba el Estado mexicano, su política exterior se hacía más compleja en su elaboración, más plural en términos ideológicos, más multidireccional en criterios regionales y más multitemática. Sin embargo, a partir del cambio estructural modernizador que se inició con Miguel de la Madrid y se intensificó con Salinas de Gortari, la política exterior ha sufrido un retroceso. En primer lugar, esta política tiene un sesgo económico muy marcado. En segundo, hay una concentración en la relación con los países del norte, léase Estados Unidos y miembros de la OCDE. En tercero, el gobierno mexicano ponderó los intereses a corto plazo, sacrificando los de largo alcance. Por ello, es posible advertir un cambio notable en la política exterior del gobierno de Salinas de Gortari respecto a la tradicional actitud internacional de México. Por un lado, la posición de México frente a Estados Unidos pasó de ser una política exterior progresista, de relativa independencia, y de conflicto, a una política exterior conservadora, dependiente y de plena colaboración. En efecto, México en el sexenio 1988-1994 disminuyó su activismo en Centroamérica para no enfrentarse con la posición de Estados Unidos. Frente al problema panameño, a la Guerra del Golfo [Pérsico], y al asunto haitiano, la actitud de México fue débil y más bien se alineó a la posición estadounidense, puesto que no rechazó enérgicamente estas intervenciones estadounidenses como lo había hecho en el pasado. Salinas de Gortari basó, y apostó, su política exterior en la firma del Tratado de Libre Comercio (Velásquez Flores, 1995: 273-274).

⁷ SECOFI (1994: IX-XI).

En medio de este enrarecido ambiente, y como un nuevo punto de vista, se ha publicado el informe de Sidney Weintraub, *Nafta at Three. A Progress Report*, por el Centro de Estudios Estratégicos Internacionales, de Washington, (cuya versión en español, *El TLC cumple tres años*, fue publicada por el FCE), en el que se intenta poner de pie aquello que los políticos han tenido de cabeza. El tema central del texto es cómo evaluar al TLC, y cómo reconocer algunas de sus más significativas aportaciones al proceso de integración económica regional y al crecimiento de ocupación, productividad y salarios.

En este cuerpo de reflexiones, todas apologéticas sobre el TLCAN, no existe la menor referencia a la necesidad de otorgar un trato bilateral al notable asunto de la migración. De otro lado, y en relación con las ofertas iniciales, ciertamente no es el ámbito de América del Norte, el espacio en el que se hace visible la aprobación de la *Hipótesis de Convergencia*, ya que ni en las formas convencionales de medir el bienestar (PIB per cápita) ni la productividad (Capital por Trabajador empleado) se ha experimentado, ni está en perspectiva un crecimiento más acelerado en el sistema económico de México, en relación con los de Canadá y los EUA.

Conclusiones

Consideradas en una escala global, todas y cada una de las promesas del libre comercio se encuentran incumplidas, sin crecimiento del bienestar, sin verificación de la hipótesis de convergencia, sin reducción de las alarmantes expresiones de desigualdad ni entre naciones ni al interior de ellas y finalmente sin incentivos para otorgar un espacio a la esperanza. Vistas en el ámbito regional de América del Norte, con la añeja discriminación de la migración –brutalmente endurecida después del 11 de septiembre de 2001–, esas promesas, a la luz de las lógicas que sugieren la posibilidad que las integraciones regionales apuntalen libre comercio o proteccionismo (Viner, 1950: cap. IV), tienden a excluir, quién lo diría, al propio libre comercio, la reina de las instituciones de la globalización que, en sus propios términos, cede su sitio a formas peculiares de proteccionismo, ahora presentadas como *reglas de origen* o, en los términos de Viner, premios a proveedores menos eficientes y beneficiados por el mismo tratado.

La ausencia de institucionalidad sobre el tema de la migración, entendida como el consenso compartido, como las reglas del juego pactadas entre la nación emisora y la receptora, no equivale a la supresión del tema, ni mucho menos. Describe, en el mejor de los casos, la indisposición de la primera a reconocer facultades de interlocución en la segunda, toda vez que la expresión formal

de las instituciones correspondientes no puede ser sino el establecimiento de leyes relativas a trabajadores temporales, a la regularización migratoria de los indocumentados ya residentes y a la forma de expedir y respetar visas para migrantes mexicanos.

Al reconocer que el flujo migratorio México-EUA es el movimiento de personas más grande en el planeta y que, además, se verifica anual y sistemáticamente, el gobierno federal estadounidense —y buena parte de sus gobiernos locales, no sólo sureños— se encuentran en la encrucijada de predicar el bilateralismo, cuando tales cuestiones siempre con menores flujos, operan en el resto del planeta y de practicar el unilateralismo en el caso aquí expuesto. Tarde que temprano el asunto encontrará solución; si no en el corto plazo, por la densa cortina de prejuicio y racismo que ahora, y casi siempre, adornan a la actitud del vecino de norte (Octavio Paz afirmó que los EUA tratan a México guiados por dos hermanas gemelas: la ignorancia y la arrogancia), sí, en un plazo que coloque, lo veremos, a descendientes de mexicanos a la cabeza de esos gobiernos locales y del mismo gobierno federal. Esperar ha sido costumbre y afición del pueblo de México, cuando no obligación. Todo indica que, sobre el tema de la migración, esa espera, ahora sí será rentable.

Referencias bibliográficas

- Ampudia, Ricardo (1996). *México en los informes presidenciales de los Estados Unidos de América*, México: FCE.
- Arango, Joaquín (2003). “La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra” en *Migración y Desarrollo*, núm.1, Red Internacional Migración y Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, octubre, pp. 4-22.
- Bustamante, Jorge A. (2003). “Los migrantes van de mal en peor” en *Milenio Diario*, México, 8 de diciembre.
- Carbaugh, Robert J. (1999). *Economía internacional*, México: International Thompson editores.
- Del Castillo Vera, Gustavo, (1991). “Movilidad internacional del trabajo entre México y los Estados Unidos” en *México ante el libre comercio con América del Norte*, México: COLMEX-Universidad Tecnológica de México.
- Durand, Jorge y Massey, Douglas S. (2003). *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Fernández de Castro, Rafael (2002). “La migración sobre la mesa de negociación” en *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México: Ariel.

- Guémez, Guillermo y Zabludovsky, Jaime (1994). “Visión general del tratado” en *Entendiendo el TLC*, México: FCE.
- Krugman, Paul (1994). *Vendiendo prosperidad*, México: Ariel.
- (1999). *Internacionalismo pop*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- OASDI (2000). Federal Old Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds, Washington, p. 34.
- Ravenstein, E. G.(1885-1889). “The laws of migration” en *Journal of the Royal Statistical Society*, Londres.
- SECOFI (1994). *Tratado de libre comercio de América del Norte*, texto oficial, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Stark, O y Taylor, J. E. (1989). “Relative deprivation and international migration” en *Demography*, Boston.
- Sullivan, Kevin (2001). “Fox says immigration reform will takes years” en *The Washington Post*, Tuesday, September 4, page A01.
- U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1995). *Statistical abstracts of the United States* (Washington, D.C.; Government Printing Office).
- Velásquez Flores, Rafael (1995). *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México: editorial Nuestro Tiempo.
- Viner, Jacob (1950). *The customs union issue*, Nueva York: Lancaster Press for Carnegie Endowment for International Peace.
- Wallerstein, Immanuel (1979). *El moderno sistema mundial*, España: Siglo XXI tomo I.
- Weintraub, S. (1997). *El TLC cumple tres años*, México: FCE.