

El cambio de expectativas en el libre comercio y la migración

DEMETRIOS G. PAPADEMETRIOU

LAS PASIONES POLÍTICAS EN TORNO DE LA RATIFICACIÓN DE ESTADOS UNIDOS del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los exagerados reclamos sobre los efectos del tratado de comercio, en muchos sentidos confundió, en lugar de informar, la discusión sobre el objetivo del TLCAN. La evolución del debate en Estados Unidos desde la comprensible hipérbole que acompaña a la “venta” de políticas contenciosas al nefasto “si las ratificaciones del TLCAN fracasan” fue particularmente desafortunada. Dicha retórica prácticamente garantizó que cualquier evaluación posterior del valor del convenio estaría recargada de expectativas irrealistas en zonas que eran estrictamente secundarias a la meta del TLCAN de promover el comercio y la inversión fronteriza reduciendo los aranceles y otras barreras.

Es posible que la migración sea una de estas áreas, aunque sería prácticamente imposible que fuera más importante para los habitantes de México y, en cierta forma, de Estados Unidos. En efecto, una evaluación del TLCAN desde la óptica de la migración está colmada de dificultades. Los principales sucesos económicos simultáneos tanto en México como en Estados Unidos desde que el TLCAN entrara en vigencia —desde la crisis económica mexicana de mediados de los años noventa y la devaluación del peso hasta el notable crecimiento económico de Estados Unidos más adelante en ese decenio— al

igual que las raíces profundas y estructurales de la migración en la histórica relación de los dos países, confunde el proceso de aislar y medir con exactitud los efectos precisos del TLCAN en la migración de México a Estados Unidos. Dicha evaluación debe intentarse de todas maneras, aunque más no sea por el hecho de que el libre comercio y la migración están tan íntimamente vinculados en la percepción del público. Mi evaluación analizará si el TLCAN cumplió con las predicciones del efecto del tratado de comercio en la migración y explorará lo que se puede aprender del TLCAN cuando se considere la migración en las negociaciones comerciales futuras.

Un examen de resultados y observaciones clave

Hace diez años, tanto los funcionarios de Estados Unidos como de México argumentaban apasionadamente que el TLCAN, al alentar el aumento de los puestos de trabajo en México, reduciría la inmigración ilegal de México a Estados Unidos. Hasta el momento, estas esperanzas no se han materializado. Aunque las oportunidades de trabajo en el sector exportador de México han aumentado (principalmente en la manufactura), las ganancias netas de empleos han sido moderadas en el mejor de los casos, y, según el momento de la medición, hasta

inexistentes. Por otra parte, los jornales promedios en los dos países apenas han empezado a converger. En parte debido a estos factores, pero también debido a la robusta demanda de Estados Unidos de mano de obra de bajos jornales y otras fuerzas estructurales, la inmigración ilegal desde México ha subido bruscamente desde 1994 a pesar de la vigilancia cada vez mayor en la frontera que comenzó aproximadamente al mismo tiempo que el TLCAN. En efecto, según la mayoría de los cálculos, la población de inmigrantes mexicanos no autorizados en Estados Unidos se duplicó y más entre 1990 y 2000 (dándose la mayoría de ese crecimiento después de 1994) y ha seguido aumentando intensamente en el nuevo siglo.

¿Es el TLCAN, por lo tanto, responsable de este aumento de la migración, como habían predicho algunos de sus críticos? No lo creo. El análisis apunta en cambio a una situación en que la crisis financiera y la reestructuración en México que precedieron y siguieron a la aprobación del tratado de comercio, la permanente imposibilidad de México de crear puestos de trabajo para abastecer al millón o más de nuevos trabajadores que ingresaban a la fuerza laboral anualmente, el auge de la economía de Estados Unidos y las fuertes redes de migración que vinculan a los dos países han tenido un efecto mucho más potente sobre la migración que el TLCAN.

La lección que permea el análisis es clara: los tratados de comercio e inversión similares al TLCAN no neutralizan ni generan fuerzas que impulsan a las personas a migrar. El TLCAN no ha rescatado ni hundido a la economía mexicana, y los cambios netos en el empleo durante los cortos diez años, aunque llenos de incidentes, no han sido lo suficientemente significativos para compensar las presiones y los incentivos de la migración. Los formuladores de políticas, por lo tanto, no deben esperar que los convenios de libre comercio “resuelvan” los problemas de migración. Las realidades socioeconómicas que impulsan la migración sobrevivirán y se comportarán independientemente de tales conve-

nios. En definitiva, reconocer estas realidades y ocuparse del manejo prudente y coordinado —incluso conjunto— de la migración puede ser la única opción viable.

El manejo de la migración no se puede centrar exclusivamente en los controles, empero. Manejar el caudal migratorio más eficazmente implica el reconocimiento y la regulación de la demanda de inmigración más permanente y las visas temporarias de trabajo en ambos países; en otras palabras, requiere la expansión más organizada de canales legales de migración y asumir la responsabilidad conjunta por el proceso mismo de la inmigración. Esta es la única manera de mejorar en el área de migración, al menos hasta que el crecimiento económico que los tratados de comercio y otras iniciativas pueden generar a largo plazo pueda modular la demanda a ambos lados de la línea divisoria de la migración.

En el décimo aniversario del TLCAN, sin embargo, hay otra pregunta más que todavía viene al caso. ¿Son las negociaciones y los tratados de libre comercio un foro válido para abordar la migración en sí? La respuesta de los negociadores del TLCAN fue un muy tímido “quizá”. El convenio pasó completamente por alto el tema más importante de la migración de mano de obra poco calificada al mismo tiempo que permitió a profesionales de sesenta y tres categorías ocupacionales aceptar empleo en cualquier lugar dentro del espacio del TLCAN. Pero tal “generosidad” fue aparentemente un evento efímero. En posteriores tratados de libre comercio de Estados Unidos con Chile, Jordania y Singapur, al igual que un tratado canadiense con Costa Rica, Estados Unidos y Canadá se han alejado de este enfoque. Ello indica con claridad cuán difícil serán probablemente las negociaciones sobre el movimiento de “personas naturales” con motivo de empleo en las negociaciones sobre el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA) y la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Argumento que la única solución viable a los desacuerdos fundamentales sobre la migración en un futuro cercano reside en la cooperación bilateral y, gradualmente, regional. En la medida en que ejercicios similares al TLCAN viabilicen la cooperación —como ha sido el caso del TLCAN en muchos sentidos— los tratados de libre comercio pueden convertirse en anticipos en la inversión a largo plazo en los “hábitos de la cooperación”. De hecho, los tratados de comercio no deben ser considerados la última palabra en las relaciones bilaterales o regionales, sino parte de un proceso permanente de participación. Para citar el sentir de Winston Churchill sobre la promesa de una Europa unida, las relaciones generales entre vecinos son como seres animados que crecen y se adaptan en respuesta a las cambiantes condiciones en el terreno. Los convenios similares al TLCAN pueden por lo tanto efectuar contribuciones importantes al crecimiento fructífero de “seres vivos” que a su vez pueden sentar las condiciones de una mayor cooperación en materia de migración y otros temas que generan profundas divisiones.

Puede ser valioso efectuar una observación final a medida que los líderes del continente americano intentan concluir las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas para el plazo final de 2005. No detener la inmigración ilegal a través de la frontera entre México y Estados Unidos demuestra claramente que la gente seguirá capitalizando la promesa económica de la migración independientemente de que su gobierno la apruebe o no. En el caso del TLCAN, el marcado crecimiento en el movimiento de bienes y capital no ha servido para reemplazar el movimiento de personas. Cuando los socios del TLCAN decidan concentrarse más directamente en enfoques factibles para manejar la migración y busquen otros elementos de negociación para el comercio, las políticas más inteligentes que funcionen a favor, y no en contra del mecanismo del mercado o de la naturaleza humana deben ser una señal importante para cualquier esfuerzo serio.

Cláusulas de movilidad del TLCAN: clima político y resultado

El TLCAN instauró un conjunto común de reglas de conducta en el comercio y la inversión para tres países que ya participaban del intercambio comercial de grandes cantidades de productos y el movimiento de un número significativo de personas. En realidad, desde hace tiempo los ciudadanos de cada país signatario han efectuado contribuciones importantes a las vidas económicas de los otros dos países, desde la labor de los trabajadores mexicanos que se remonta a más de un siglo en Estados Unidos (y comenzara mucho más recientemente en la agricultura canadiense) hasta el intercambio de ejecutivos y especialistas de empresas multinacionales, al igual que estudiantes y profesionales de todo tipo.

No se sabía con certeza al principio qué tipo de apertura tendrían los tres países con respecto al movimiento de personas. La Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos fue en el mejor de los casos evasiva al respecto, mientras que muchos de sus negociadores consideraron la apertura migratoria como un precio aceptable por la apertura en materia de comercio y las inversiones que exigía su principal actor: los medios empresariales de Estados Unidos. En contra de esa postura se encontraban los principales organismos nacionales que lideraron las negociaciones sobre la movilidad, al igual que la Oficina de Asuntos Consulares del Departamento de Estado de EEUU. Estos organismos trajeron a la mesa de negociación no sólo la pericia técnica necesaria para conducir las negociaciones sino también la sensación, reforzada mediante consultas frecuentes, de que el Congreso de Estados Unidos no apoyaría un ensanchamiento demasiado grande de la movilidad.

Para complicar más las cosas se agregaron dos temas. Canadá y Estados Unidos ya habían acordado, según el Acuerdo de Libre Comercio de Canadá-

Estados Unidos de 1988 (CUFTA), contemplar el movimiento de personas de negocios, inversionistas y cerca de sesenta clases de profesionales. Estos individuos podrían cruzar la frontera sin visas durante períodos indeterminados y sólo sujetos a algunos procedimientos, un hecho basado en parte en el tratamiento recíproco especial de los ciudadanos de ambos países que se retrotrae a mediados del siglo XIX. En muchos sentidos, las cláusulas de movilidad de CUFTA representaron una medida evolutiva en un bloque económico de constante integración bilateral, al igual que el producto de un Estados Unidos que era más confiado y “abierto” que en cualquier otro momento desde entonces. El hecho de que Canadá ya había establecido un sistema de inmigración maduro y bien administrado, que en muchos aspectos era análogo al de Estados Unidos, también creó un clima de confianza en la capacidad de los canadienses de cumplir con sus obligaciones.

En contraposición, incorporar a México haciendo coincidir las cláusulas de movilidad de CUFTA fue en muchos aspectos revolucionario, en el sentido de que México no tenía un “sistema” de inmigración bien establecido y no quedaba claro con qué rapidez o eficiencia podría cumplir con cualquiera de sus obligaciones en este sentido. La realidad de que las tasas de visas rechazadas de mexicanos que intentaban ingresar a Estados Unidos excedía el 30 por ciento de las solicitudes, casi exclusivamente por el motivo de que el aspirante solicitaría empleo no autorizado en Estados Unidos, fue una complicación más.

La postura inicial de México en cuanto a la movilidad de la mano de obra fue muy diferente del criterio de sus vecinos del norte. México estaba interesado en abrir un diálogo amplio sobre todas las formas de migración entre sí mismo y sus dos socios futuros. Sin embargo, México también dejó sentado que no estaba dispuesto a arriesgar la relación económica en general por insistir en esa postura. El tema “migración” fue eliminado rápidamente de la mesa de negociaciones por Estados Unidos cuando la administración del Presidente George H. Bush llegó a la conclusión de que seguir

adelante con cualquier cláusula sustancial de carácter migratorio podría hundir la totalidad del convenio en el Congreso de Estados Unidos. México se adaptó a la situación y el tema se tornó irrelevante cuando México retiró partes del sector petrolero mexicano de la mesa de negociaciones.¹

Habiendo Estados Unidos y México acordado proteger sus “sectores” más sensibles políticamente, los negociadores de Estados Unidos todavía enfrentaban un dilema político sobre la movilidad. Las cláusulas de movilidad de CUFTA habían creado la visa “TC”, que esencialmente había seguido la legislación de inmigración de Estados Unidos del momento (la visa “H” para personas no inmigrantes, como se la denominó en ese momento). La categoría de visa H, sin embargo, había sido reconfigurada drásticamente en una nueva legislación en 1990. Aunque las cláusulas de CUFTA seguían vigentes, extender estas cláusulas a México modificaría la ley de Estados Unidos en un área donde el Congreso de Estados Unidos protege su primacía con considerable celo.

En definitiva, el TLCAN adoptó un grupo levemente refinado de las cláusulas de movilidad de CUFTA, con una excepción importante: México aceptó un tratamiento inferior para sus profesionales en relación con lo concedido a los profesionales de las otras dos partes firmantes del convenio. A los empresarios, inversionistas y profesionales canadienses y estadounidenses se les proporcionó un sistema reglamentado y acceso predecible a todo el espacio del TLCAN mediante la armonización de normas, procedimientos y la mayoría de los requisitos de licencia y certificación. A los mexicanos, sin embargo, todavía se les exigiría obtener una visa antes de ingresar a Estados Unidos (pero no para ingresar a Canadá). Más significativo, por otra parte, es que en otra deferencia a las sensibilidades del Congreso de Estados Unidos, los profesionales mexicanos tendrían que cumplir con ciertos requisitos procesales adicionales, y el número total de visas a su alcance no podría exceder 5.500 por año hasta 2004.

México ni siquiera se ha acercado al número de ingresos en ningún momento durante los últimos diez años, por dos razones principales. En primer lugar, el empleo temporario de profesionales mexicanos según la visa “TLCAN” o “TN” de un año pero renovable nominalmente sin límite, implica una cantidad significativa de papeleo. Por ello, muchos abogados de inmigración en Estados Unidos aconsejan a los solicitantes mexicanos de la visa TN que realicen el esfuerzo extra (y paguen los honorarios adicionales necesarios) para obtener la visa H-1B, que les “garantiza” una residencia de seis años. La visa H-1B tiene otra ventaja clara respecto de la visa TN: no requiere que el titular demuestre a las autoridades de inmigración de Estados Unidos que no se proponen abandonar su residencia mexicana, o sea, que no se proponen convertirse en “inmigrantes” en Estados Unidos, un requisito que se torna más problemático cuanto más tiempo permanece el trabajador en Estados Unidos. En segundo lugar, no existen pruebas que indiquen que el gobierno mexicano ha procurado divulgar ampliamente la disponibilidad de la visa TN o argumentar firmemente (o sea, llevar el tema a niveles políticos más elevados) para eliminar alguna o todas las cláusulas desiguales. La mejor explicación de esta pasividad es la ambivalencia de los funcionarios mexicanos sobre la posibilidad de que la visa TN acelerara la ya sustancial “fuga” de profesionales mexicanos talentosos a Estados Unidos con otras visas: una variante de la “fuga de cerebros”.²

Un análisis breve de los flujos de trabajadores temporarios entre los tres socios del TLCAN revela un significativo aumento de los trabajadores asociados al TLCAN al igual que los no asociados al mismo. Más sorprendente es el aumento de trabajadores profesionales temporarios canadienses y estadounidenses. Con el TLCAN, el gobierno mexicano estableció por primera vez un proceso formal para permitir el ingreso de profesionales extranjeros, permitiendo de esa forma tanto a las empresas nacionales como extranjeras aprovechar de la formidable ventaja comparativa entre Estados Unidos y Canadá en servicios altamente calificados (véanse los cuadros 1–3).

En particular, apenas se mencionó la modesta apertura del TLCAN en el movimiento autorizado de cierto tipo de profesionales en los debates de ratificación del TLCAN en Estados Unidos. En cambio, una parte sustancial de ese debate se concentró en si el TLCAN produciría una disminución significativa del movimiento no autorizado de personas por la frontera entre México y Estados Unidos. Los funcionarios estadounidenses y mexicanos estuvieron de acuerdo en sus posturas de que, al promover el crecimiento económico en México mediante el aumento del comercio y la inversión extranjera, el TLCAN reduciría la presión de la inmigración ilegal en la frontera sur de Estados Unidos. El presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari expresó reiteradamente la esperanza de que México exportara productos, no personas.³ La procuradora general de Estados Unidos en ese momento, Janet Reno, argumentó:

*No reduciremos el flujo de inmigrantes ilegales hasta que estos inmigrantes encuentren trabajos decentes, a jornales decentes, en México. Nuestras mejores perspectivas de reducir la inmigración ilegal son un crecimiento económico sostenido y robusto en México. El TLCAN creará trabajos en México: empleos para trabajadores mexicanos que de otro modo podrían quizá cruzar ilegalmente la frontera.*⁴

La lógica que subyace a estas discusiones no era nueva. La idea de que el libre comercio y la inversión extranjera pueden actuar como catalizadores del desarrollo, y de esa forma al menos como sustitutos parciales de la migración, había generado una cooperación bilateral en materia de políticas públicas ya en 1965, con el establecimiento del Programa Fronterizo de Industrialización.⁵ Según este programa, las fábricas en la frontera del lado mexicano podían importar insumos libres de aranceles para ensamblar en México y luego reexportar productos acabados a Estados Unidos, también sin aranceles, iniciándose así el fenómeno de maquiladoras que se convertiría en algo tan significativo hacia comienzos de la era del TLCAN. El programa fronterizo no fue, en definitiva, un sustituto eficaz de la migración

Cuadro 1. Flujo de trabajadores temporarios^a y profesionales en virtud del TLCAN a los Estados Unidos de Canadá y México, ejercicios fiscales 1994 y 2001

Tipo de ingreso (Categoría de visa)	EF1994		EF2001	
	Canadá	México	Canadá	México
Trabajadores ajenos al TLCAN ^b	23.992	24.885	61.437	113.586
Comerciantes e inversionistas en virtud del tratado (E1/E2)	3.123	278	3.704	3.354
Trabajadores en ocupaciones especiales (H1B)	3.527	3.256	16.454	14.423
Transferidos dentro de la empresa (L1)	6.482	2.632	22.838	15.723
Profesionales en virtud del TLCAN (TN)	24.826	11	92.915	2.571

Fuente: *The Yearbook of Immigration Statistics*, Bureau of Citizenship and Immigration Services, varios años.

^a Las cifras incluyen a personas en entrenamiento, visitantes para los que el empleo es incidental al propósito de su visita, cónyuges e hijos. Contienen ingresos, no personas. En algunos casos, la persona puede ingresar al país varias veces.

^b Incluye las siguientes categorías de visas para trabajadores temporarios: E-1, E-2, H-1A, H-1B, H-2A, H-2B, H-3, J-1, L-1, O-1, O-2, P-1, P-2, P-3, Q-1 y R-1.

y algunos analistas argumentan que en realidad puede haber desatado la migración no autorizada a Estados Unidos.

El efecto del TLCAN sobre el comercio y la inversión directa extranjera excedió ampliamente el del programa fronterizo. Durante los ocho años, desde 1994 a 2001, la inversión directa extranjera de Estados Unidos aumentó cerca de 220 por ciento, de US\$5.000 millones a US\$16.000 millones (véase el cuadro 4).⁶

No obstante, al igual que el programa fronterizo, el TLCAN no produjo una disminución en la migración de México; en realidad, todo indica que dicha migración sigue aumentando rápidamente. La expli-

cación de este fenómeno es que los efectos del TLCAN sobre la migración hasta la fecha han estado sujetos a corrientes de varias tendencias y fuerzas mucho mayores. La primera es la prolongada historia migratoria entre ambos países, que ha destinado a los trabajadores mexicanos a mercados de trabajo de bajos jornales y poco valor agregado en Estados Unidos. La segunda es un influjo demográfico de nuevos ingresantes al mercado laboral de México, que sólo ahora está empezando a mostrar indicios de agotamiento. La tercera es el hecho de que el TLCAN es sólo parte de una reestructuración de dos decenios de la economía mexicana que, hasta el presente, ha servido sólo para promover la migración.

Cuadro 2. Flujo de trabajadores temporarios y profesionales en virtud del TLCAN a Canadá de los Estados Unidos y México, ejercicios fiscales 1994 y 2001

Tipo de ingreso	EF1994		EF2001	
	EEUU	México	EEUU	México
Trabajadores ajenos al TLCAN	16.791	5.207	15.613	11.011
Gerencia	1.053	4	592	11
Profesionales	8.058	104	7.895	162
Calificados y técnicos	4.896	28	4.879	83
Intermedio y administrativo	856	4.848	658	10.465
Elemental y obreros	396	13	332	35
No especificado	1.532	210	1.257	255
Profesionales en virtud del TLCAN	6.385	34	8.236	101

Fuente: datos inéditos cortesía de Citizenship and Immigration Canada.

Nota: las cifras expresan a las personas que recibieron permiso de trabajo.

Cuadro 3. Flujo de trabajadores temporarios y profesionales en virtud del TLCAN a México de Estados Unidos y Canadá, ejercicios fiscales 1994 y 2001

Tipo de ingreso	EF1994 ^a		EF2001	
	EEUU	Canadá	EEUU	Canadá
Trabajadores ajenos al TLCAN	1.173	49	8.743	3.029
Inversionistas	341	22	7.342	2.333
Transferidos dentro de la empresa	832	27	1.401	696
Profesionales en virtud del TLCAN	2.628	240	46.335	3.890

Fuente: Instituto Nacional de Migración, INM, México.

Nota: las cifras expresan los permisos de trabajo.

^a La recopilación de los datos de 1994 comenzó en abril.

Redes migratorias e inercia de la migración

La migración de México a Estados Unidos —en la medida que aumentó durante el siglo XX— se dispersó geográficamente y, como fuerza social y económica, con un carácter más permanente. Las redes sociales y de contratación que vinculan a los dos países están tan profundamente arraigadas que la migración es una parte intrínseca de las economías y las sociedades de ambos países. Para los años cuarenta, mucho después que la mayoría de las demás corrientes inmigratorias a Estados Unidos habían empezado a incluir a un gran número de mujeres, la migración de México siguió incluyendo un movimiento circular de trabajadores mexicanos varones de los estados rurales del centro de México al sudoeste de Estados Unidos. A mediados de los años cin-

uenta, en la cúspide del arreglo especial para la mano de obra agrícola entre México y Estados Unidos conocido como el programa bracero (que se extendió desde principios de los años cuarenta a 1964), más de medio millón de trabajadores mexicanos estaban migrando anualmente a Estados Unidos. No obstante, suficientes trabajadores estaban migrando fuera de los parámetros del programa, de tal manera que Estados Unidos deportó a más de 3 millones de mexicanos entre 1950 y 1955 sin perjudicar seriamente la capacidad de los hacendados de Estados Unidos de emplear mano de obra mexicana.

La inmigración mexicana permanente a Estados Unidos, en relación con el modelo más característico de viajes cortos repetidos hacia el norte para trabajo estacional, todavía era relativamente poco común a mediados del siglo XX a pesar del hecho de que el

Cuadro 4. Inversión Directa Extranjera en México, 1994-2001

MILES DE DÓLARES

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
Estados Unidos	4.954	5.394	5.178	7.281	5.106	6.747	10.622	15.989
No Maquiladora	4.127	4.203	3.959	5.878	3.196	4.303	8.039	14.585
Maquiladora	827	1.191	1.219	1.403	1.910	2.444	2.583	1.404
Otros países	5.678	2.833	2.511	4.645	2.677	5.418	3.042	2.914
No Maquiladora	5.610	2.657	2.314	4.368	2.477	5.084	2.642	2.677
Maquiladora	68	175	197	278	200	334	400	237

Fuente: Secretaría de Economía, México.

^a Enero-septiembre.

sistema de ingreso a Estados Unidos para los inmigrantes permanentes de alguna manera favoreció a México (y Canadá). Específicamente, la Primera Ley de Cuotas de 1921 estableció un sistema de cuotas basado en la nacionalidad para el hemisferio oriental, mientras que el hemisferio occidental no se vio afectado. Recién en la enmienda de 1965 a la Ley de Inmigración y Nacionalidad se designó un tope de 120.000 ingresos anuales, en vigor desde 1968 a 1978, para el hemisferio occidental, siendo México y Canadá beneficiarios de facto. Los ingresos permanentes de México promediaron aún así sólo 45.000 por año en los años sesenta, en gran parte debido a la preferencia de los trabajadores mexicanos por la migración circular y las reglas procesales bastante estrictas de Estados Unidos, particularmente el requisito de un certificado de trabajo.⁷ Por tanto, en 1960 los mexicanos representaban sólo 6 por ciento de la población total nacida en otro país y residente en Estados Unidos.⁸

Con el transcurso del tiempo, estos movimientos temporarios y permanentes construyeron redes complejas y duraderas que generaron mayores corrientes migratorias de México a Estados Unidos. En los años cincuenta y principios de los sesenta, algunos trabajadores braceros se “fugaron” del sector agropecuario y pasaron al empleo permanente. Cada inmigrante permanente multiplicó la inmigración potencial desde México al permitir la reunificación de la familia, conseguir trabajo para parientes y amigos y, en algunos casos, financiar la migración no autorizada de otros migrantes y brindarles una red de seguridad social temporaria.⁹ Hacia fines de los años setenta, estas redes habían madurado y habían empezado a proliferar. Ya no sólo conectaban zonas agrícolas, sino que también atraían a migrantes de otras partes de México, incluidas algunas zonas urbanas, enviándolos a las principales ciudades de Estados Unidos, en particular en el sudoeste, pero también en las zonas metropolitanas de Chicago y Nueva York. Los migrantes mexicanos acometieron una gama cada vez mayor de trabajos, pasando del sector agropecuario al procesamiento de alimentos, manufacturas de bajo valor agregado y

servicios personales. Al fijar topes para el ingreso de ciertos inmigrantes permanentes del hemisferio occidental en 1978, la demanda de visas de inmigrantes de tipo familiar empezó a exceder la oferta. La inmigración permanente legal desde México siguió aumentando en los años ochenta, promediando 65.500 ingresos anuales desde 1980 a 1986. Dado que las oportunidades de ingresar legalmente seguían siendo excesivamente inadecuadas para satisfacer la demanda, la inmigración ilegal desde México siguió aumentando.

En 1986, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley de Reforma y Control Inmigratorio (IRCA). Entre otras cosas, la ley IRCA estipuló la legalización de inmigrantes no autorizados que pudieran demostrar que habían residido en Estados Unidos desde el 1 de enero de 1982, o trabajado en el sector agropecuario en Estados Unidos durante un período específico. IRCA también creó un sistema de sanciones graduadas para los empleadores que contrataron a inmigrantes no documentados “a sabiendas”. Desde 1989 a 1994, casi 2,5 millones de mexicanos recibieron residencia permanente, 2 millones de los cuales gracias a las cláusulas de legalización de IRCA.¹⁰ La ley generó una disminución inicial en el número de inmigrantes no autorizados, pero uno de sus efectos netos fue sentar las bases para una mayor inmigración en el futuro. Al no asignarse fondos para aplicar las cláusulas de control fronterizo de IRCA hasta mediados de los años noventa, y dado que sus polémicas cláusulas de sanción a los empleadores distaron mucho de ser aplicadas, resurgió la inmigración ilegal. El problema se agravó debido a que IRCA no abordaba la constante demanda de trabajo mediante la ampliación de canales legales de migración. Por otra parte, el gran número de inmigrantes mexicanos ahora legales sentaron las bases de una mayor reunificación familiar, pero muchos también probablemente facilitaron la inmigración ilegal de amigos y parientes.

La integración de los trabajadores mexicanos en segmentos cada vez mayores del mercado laboral de Estados Unidos había aumentado en forma soste-

nida durante más de cincuenta años antes del TLCAN. En contraposición, las cláusulas del TLCAN para la integración de mercados de productos y servicios de los dos países han estado en vigor durante sólo diez años. Por lo tanto, no es sorprendente que el libre comercio haya tenido un efecto limitado en los dos pilares de la migración mexicana a Estados Unidos: las complejas redes de vínculos sociales y la interdependencia del mercado laboral.

Cambio demográfico rápido

Durante los años ochenta y antes de la puesta en marcha del TLCAN, los cambios demográficos de México estaban colocando creciente presión en el debilitado mercado laboral mexicano. Si bien las tasas de mortalidad infantil y mortalidad en general disminuyeron en forma sostenida en México, las tasas de natalidad siguieron ascendiendo, llegando a su cúspide en 1963. No empezaron a descender significativamente sino hasta después de 1974, cuando el gobierno mexicano lanzó dinámicas iniciativas de planificación familiar. Durante los años ochenta y principios de los noventa, este impulso demográfico se tradujo en una necesidad de absorber un número cada vez mayor de nuevos ingresantes a la fuerza laboral todos los años. En 1988, el aumento anual de la población entre quince y sesenta y cinco años de edad llegó a 1,4 millones, y el aumento de la población activa se mantuvo en esa cifra hasta 2001.¹¹

Sin embargo, este crecimiento se detendrá gradualmente. La población infantil en edad escolar ha empezado a disminuir y esa tendencia se mantendrá hasta por lo menos 2010. El Consejo Nacional de Población de México estima que el crecimiento demográfico de las personas económicamente activas —las que están trabajando o buscando trabajo— ha llegado al máximo: la fuerza laboral activa aumentó en 6,7 millones de personas entre 1995 y 2000, pero se espera que aumente sólo 5,9 millones entre

2000 y 2005 y 5,4 millones entre 2005 y 2010.¹² Una cohorte cada vez mayor en edad activa ha significado que incluso en períodos de crecimiento constante, la economía mexicana enfrentará una ardua batalla en la generación de trabajo (y jornales) suficientes para mantener el nivel de vida de la población. Sólo ahora las cohortes de jóvenes que ingresan al mercado laboral están reduciéndose, lo cual permite a la economía la oportunidad de recuperarse.

Para demostrar el poder de este impulso demográfico durante la era del TLCAN, recordemos que cuando el producto interno bruto real de México (PIB) estaba creciendo a una tasa anual envidiable de 6,6 por ciento en 2000, sólo estaba agregando cerca de 525.000 trabajos al sector formal; añadió cerca de 700.000 en 1999, también un buen año para la economía nacional. Sin embargo, la población mexicana en edad activa aumentó más del doble en los mismos dos años. Aunque las estimaciones del crecimiento anual de la fuerza laboral real varían, queda claro que aún en sus mejores años, la economía mexicana dejó a cientos de miles de nuevos ingresantes a la fuerza laboral (así como sus antecesores desempleados y subempleados) la discreción de elegir entre el sector informal y, de tener recursos, la migración.¹³

De igual importancia para la migración entre México y Estados Unidos es el proceso continuo de México de emigración rural. México, como muchos países en desarrollo y de ingreso mediano, está experimentando un proceso implacable de emigración rural y urbanización, un proceso que la mayoría de los economistas e historiadores consideran parte natural del desarrollo económico.¹⁴ En 1970, 41,3 por ciento de la población mexicana vivía en zonas rurales. Para 1990, esta cifra había descendido a 28,7 por ciento, y la urbanización continuó en los años noventa, representando la población rural 26,5 por ciento de la población total en 1995 y 25,4 por ciento en 2000.¹⁵ El empleo agrícola aumentó brevemente a fines de los años ochenta y principios de los noventa antes de continuar su tendencia descen-

dente. En algunos casos, los individuos migraron directamente a Estados Unidos; otros eligieron en cambio migrar a las zonas metropolitanas en México. En el último caso, empero, cuando las ciudades de México no podían generar suficientes oportunidades para estos migrantes, muchos de ellos terminaron emprendiendo otra migración —esta vez a Estados Unidos. Ambos procesos —la transición demográfica y la urbanización— ofrecen otro motivo de por qué habría sido poco realista esperar que el TLCAN redujera las presiones migratorias en sólo sus primeros diez años de existencia.

Crisis económicas, cambio estructural y emigración

El año 1982 marcó un momento decisivo en la historia económica de México y por lo tanto también en su patrón de migración. La crisis económica de ese año y los dos decenios de reestructuración eco-

nómica posteriores incrementaron la migración a Estados Unidos en forma considerable.

La decisión de emigrar —y de retornar— incluye una variedad compleja de factores. Los más obvios son la disponibilidad de trabajo y jornales relativos en México y Estados Unidos; en el último caso, según lo determinan los jornales mismos y el tipo de cambio. Por ejemplo, Taylor y Yúnez-Nau de determinaron que una devaluación del peso del 10 por ciento aumentó la migración en 15 por ciento en un pueblo de México de donde tradicionalmente provienen los migrantes.¹⁶ Por tanto, la devaluación del peso y el consiguiente derrumbe del empleo mexicano y los jornales produjeron un súbito cambio significativo en el “equilibrio” migratorio entre los dos países. De igual importancia, la crisis y la lenta recuperación posterior, desplomó la confianza en la economía mexicana, llevando a muchos mexicanos a creer que la migración a Estados Unidos representaba sus mejores perspectivas de supervivencia y progreso.

Figura 1. Oficiales horas en la frontera sudoeste, ejercicios fiscales 1977-2003

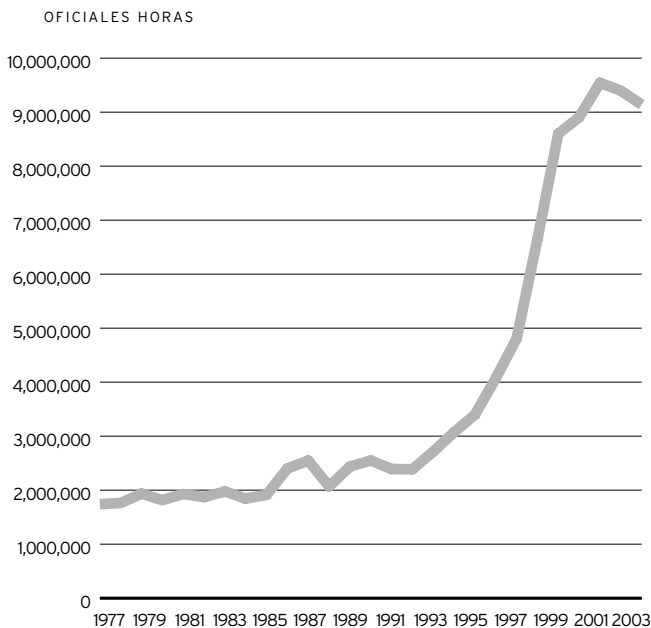
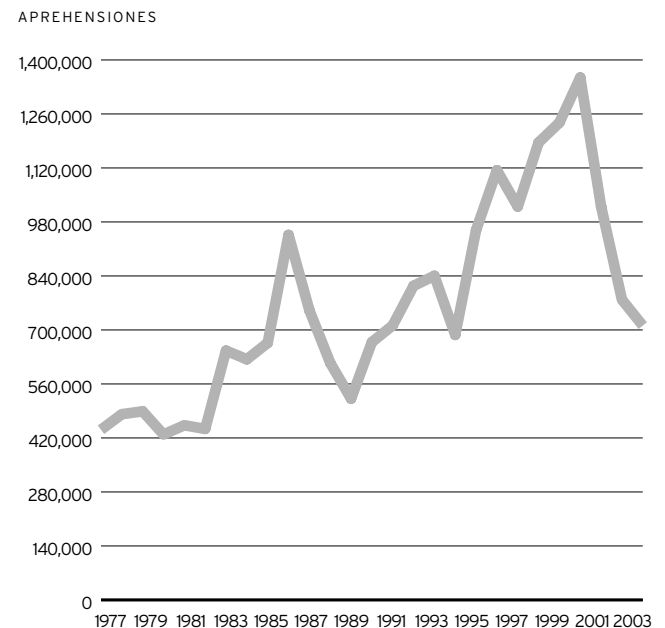


Figura 2. Aprehensiones en la frontera sudoeste, ejercicios fiscales 1977-2003



Fuente: Oficina de Estadísticas de Inmigración, Departamento de Seguridad Interna, en Frank Bean y B. Lindsay Lowell, *Unauthorized Mexican Immigration into the United States: IRCA, NAFTA, and Their Migration Implications*. Documento comisionado para este informe, copia en poder del autor, 2003.

Desde luego, la decisión de un individuo de migrar no sólo es producto de sus propias perspectivas de ganar dinero, sino también de las necesidades y las prioridades familiares, entre otros factores. Los recursos que envían los migrantes a sus familias pueden servir como un seguro, al diversificar las fuentes de ingreso de una familia y como una fuente de capital para las familias que no tienen acceso al crédito. Estas dos funciones de la migración fueron particularmente importantes en la medida que México hizo la transición desde una política de industrialización con sustitución de las importaciones (ISI) liderada por el Estado y con importantes protecciones a una economía abierta de libre mercado.¹⁷ Este proceso de cambio estructural, casi por definición, requiere y *premia* el riesgo y las nuevas inversiones. En la medida que las personas perdieron su trabajo en sectores que anteriormente habían estado protegidos o subsidiados por el Estado —muchos de ellos se mudaron o fueron obligados a trasladarse al sector informal— las funciones de seguro y capital de la migración se convirtieron en algo aún más importante. Cada vez más familias se sintieron atraídas a las redes sociales que los vinculaban a Estados Unidos en búsqueda de asistencia al enviar a un miembro de la familia al norte.

El resultado de la crisis de 1982 y la reestructuración posterior llevó a un claro aumento en la inmigración ilegal. Las aprehensiones de presuntos migrantes no autorizados en la frontera escalaron inmediatamente después de la crisis de 1982, tanto en valores absolutos como en horas por funcionario (véanse las figuras 1 y 2). Descendieron sólo en 1987. Esa disminución fue causada en gran parte por dos factores: (1) Las cláusulas de legalización de la ley IRCA —en especial el requisito de que la presencia del solicitante en Estados Unidos sea continua— produjeron una merma en los cruces fronterizos circulares; (2) Las sanciones a los empleadores según IRCA crearon suficiente incertidumbre inicial sobre si los inmigrantes no autorizados podrían encontrar trabajos como para disuadir, temporalmente, cruces potenciales. Después que los

efectos de IRCA decrecieron, las aprehensiones (y se cree que los ingresos ilegales) resurgieron y continuaron su tendencia ascendente.

Los cambios económicos de los años ochenta y principios de los noventa también produjeron un cambio en los modelos de migración dentro de México. Aunque la migración de zonas rurales a urbanas continuó, la ciudad de México y las zonas circundantes dejaron de ser el principal atractivo del país para los migrantes internos. A medida que las industrias apoyadas por ISI (industrialización con sustitución de las importaciones) alrededor de la capital desaparecieron y la clase media que habían apoyado retrocedió en importancia en el nuevo ambiente económico, las ciudades de tamaño mediano de los estados fronterizos del norte de México y las fábricas maquiladoras ubicadas en esas ciudades cobraron mayor atractivo. No obstante, los trabajos que los migrantes encontraron en los estados fronterizos no siempre resultaron sustitutos de los trabajos que antes se encontraban en la ciudad de México. Las maquiladoras empleaban principalmente mujeres, mal pagadas por comparación con muchos otros empleadores en el sector manufacturero,¹⁸ con un recambio de trabajadores sumamente alto. Para hombres jóvenes con energía que buscaban un trabajo estable y una manera de ascender, las maquiladoras no resultaron una buena alternativa a trasladarse al norte.

El TLCAN fue claramente sólo otro paso —aunque uno enorme— en el curso a la liberalización económica (y política) que México fijó para sí a comienzos de los años ochenta. Se esperaba que el TLCAN fuera la pieza que faltaba para completar el nuevo rompecabezas económico de México, agregara oportunidades laborales y crecimiento salarial uniforme para los trabajadores mexicanos y pusiera freno a la emigración. Muchos observadores advirtieron, sin embargo, que el cambio no podría realizarse de la noche a la mañana, que es probable que el TLCAN fuera sólo otro paso en la necesaria, pero dolorosa, reestructuración de México. Ya que la reestructuración sólo había generado más migración

hasta ese punto, los escépticos advirtieron que era poco realista esperar que el TLCAN redujera la migración internacional en el corto a mediano plazo.

El efecto del TLCAN en la migración

En definitiva, los escépticos tenían razón. Casi todas las mediciones concuerdan en que la inmigración ilegal a Estados Unidos siguió aumentando después que el TLCAN entrara en vigencia. Las aprehensiones en la frontera sudoeste de Estados Unidos también siguieron aumentando, de cerca de 700.000 en 1994 a más de 1.300.000 a su punto máximo en 2001.¹⁹ La población de inmigrantes mexicanos no autorizados también aumentó: el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, que en marzo de 2003 se convirtió en parte del Departamento de Seguridad Interna, DHS) estimó que el número de mexicanos presentes en Estados Unidos sin autorización ascendió de 2 millones en 1990 a 4,8 millones en 2000, un aumento de 58,3 por ciento a 68,7 por ciento de la población total estimada no autorizada en Estados Unidos.²⁰ Según estas estimaciones, 79 por ciento del aumento en la población total no autorizada entre 1990 y 2000 se debió a los inmigrantes mexicanos. No es sorprendente entonces que el crecimiento promedio del total de la población no autorizada durante el decenio fuera mayor en los años después de la entrada en vigor del TLCAN que en los años anteriores. El demógrafo Jeffrey Passel obtuvo resultados similares usando diferentes métodos, estimando que había 4,7 millones de inmigrantes mexicanos no autorizados en Estados Unidos en 2000.²¹

Entretanto, la tendencia a la dispersión geográfica y económica de personas nacidas en México en los Estados Unidos se mantuvo. El censo mexicano de 2000 reveló que varios estados que no tenían una tradición de migración al norte habían empezado a enviar un gran número de migrantes a Estados

Unidos, entre ellos Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo, Veracruz, Morelos y el estado de México, al igual que el distrito federal. Una mayor proporción de los migrantes provenían de zonas urbanas.²² Los migrantes mexicanos también se trasladaron a destinos no tradicionales en Estados Unidos: estados como Carolina del Norte, Kentucky, Minnesota y Arkansas observaron aumentos de sus poblaciones nacidas en México de más de 1.000 por ciento entre 1990 y 2000.²³

Las características de los migrantes también parecían haber cambiado. Las encuestas no aleatorias de migrantes mexicanos tomadas en cruces fronterizos populares indicaron que desde 1993 a 1997, los migrantes tenían menos probabilidad de haber tenido un trabajo en México, menos probabilidad de haber migrado anteriormente y más probabilidad de ser indocumentados. La duración promedio de estadía prevista también aumentó.²⁴ Por otra parte, para los años noventa, sólo una minoría de los migrantes mexicanos encuestados trabajaba en la agricultura, en México o Estados Unidos. (Las figuras 3 y 4 ilustran el reciente incremento de la población nacida en México en los Estados Unidos.)

Libre comercio y fuerzas migratorias

LA CRISIS DEL PESO Y LA RECUPERACIÓN

La puesta en vigor del TLCAN fue eclipsada rápidamente por la “crisis del peso” de 1994. Los resultados de la crisis fueron una devaluación inmediata del peso de más de 50 por ciento, un PIB de 1996 que retrocedió 6,2 por ciento desde el año anterior, un aumento del desempleo urbano total de 3,6 por ciento en 1994 a 6,3 por ciento en 1995,²⁵ y un gran movimiento de trabajadores hacia el sector informal. Los efectos no fueron diferentes de los de la crisis de 1982: se perdió un gran número de trabajos del sector formal, los salarios reales en México descendieron seriamente en relación con los de

Figura 3. Crecimiento de la población nacida en México en los Estados Unidos
MILLONES

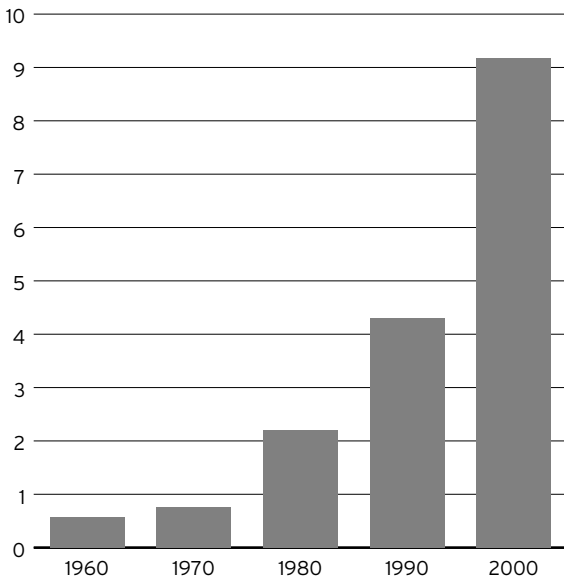
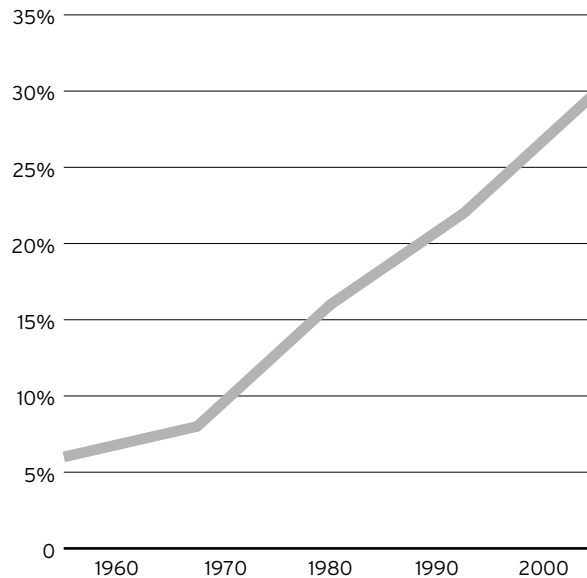


Figura 4. Porcentaje del crecimiento de la población nacida en México en los Estados Unidos



Fuente: Análisis del Migration Policy Institute de los datos del Censo de 2000 y Campbell Gibson y Emily Lennon, *Historical Census Statistics on the Foreign-Born Population of the United States: 1850–1990* (Washington, D.C.: U.S. Census Bureau, 1999).

Estados Unidos, y se desmoronó la confianza en la economía mexicana. En una encuesta de opinión pública tomada durante el peor momento de la crisis, en marzo de 1995, sólo 35 por ciento de los encuestados contestaron que las condiciones económicas mejorarían en el próximo año.²⁶

La respuesta de muchos mexicanos fue similar a lo registrado en la crisis de 1982: pocos trabajos en México, jornales relativamente elevados en Estados Unidos y perspectivas inciertas sobre el futuro equivalían a una buena razón para encaminarse en el consabido sendero hacia el norte. Las aprehensiones en la frontera escalaron en 1995, y siguieron aumentando en 1996.

De manera análoga, si bien las negociaciones del TLCAN posiblemente promovieron parte de la exuberante inversión en México que desembocó en la crisis del peso, la crisis misma no puede atribuirse al tratado de comercio. Por otra parte, los vínculos políticos forjados en el curso de las negociaciones del TLCAN y los nexos económicos más firmes

garantizados por el TLCAN jugaron claramente un importante papel al alentar a Estados Unidos a ocuparse de la operación de rescate sin precedentes que mitigó la crisis. Si es que ha tenido algún efecto, el TLCAN probablemente moderó el efecto de la crisis económica.

EL AUGE DE LA ECONOMÍA DE ESTADOS UNIDOS

En 1994, el PIB real de Estados Unidos aumentó 4 por ciento desde el año anterior, empezando un período notable de crecimiento sostenido que duró hasta 2000.²⁷ El desempleo registró 6.1 por ciento en 1994 y descendió a 4,0 por ciento para 2000, la tasa promedio más baja desde 1969.²⁸ El difícil mercado laboral ofreció abundantes puestos para los inmigrantes mexicanos poco calificados, convirtiéndolos en una parte fundamental del crecimiento robusto de muchos sectores de la economía de Estados Unidos y jugando un papel clave al atraer más migrantes a los Estados Unidos. De especial mención fue la creciente importancia de los trabaja-

dores mexicanos en el sector de servicios personales en Estados Unidos, un hecho que sirvió como fuerte indicador de que el aumento inducido por el TLCAN en el comercio de productos y servicios altamente calificados y con alto valor agregado no iba a proporcionar una alternativa adecuada a la migración.

De sorpresa para algunos, sin embargo, el bajón de 2000 en la economía de Estados Unidos, exacerbado por los ataques del 11 de septiembre de 2001, no generó una disminución observable en la inmigración no autorizada de México a Estados Unidos. No sólo no ha descendido la población de las personas nacidas en México en los Estados Unidos, sino que otros indicadores del tamaño de esa población, como las remesas y las estimaciones demográficas actuales basadas en encuestas del número de mexicanos en Estados Unidos, han seguido aumentando. Por otra parte, aunque las aprehensiones en la frontera decayeron en 2002, una posible indicación de la disminución de inlfujos migratorios ilegales, las defunciones de los migrantes a lo largo de la frontera han persistido con trágica frecuencia.

Una manera de conciliar el aumento del tamaño de la población nacida en México en los Estados Unidos con la disminución de las aprehensiones en la frontera es especular que la disminución en la tasa de aprehensión refleja principalmente una disminución en los cruces circulares, en la medida que los migrantes que ya están en Estados Unidos aplazan los viajes a su país porque temen enfrentarse a la ingente seguridad en la frontera. Por otra parte, si bien la economía de Estados Unidos ha tenido sus altibajos, la economía mexicana también se ha visto perjudicada debido a su estrecha relación con Estados Unidos, lo cual brinda a los migrantes muy pocos incentivos para regresar a su país de origen. Según un estudio reciente del *Pew Hispanic Center*, los trabajadores México-americanos parecieron haber sufrido el crecimiento porcentual más bajo en materia de desempleo en Estados Unidos desde septiembre de 2000 a octubre de 2001 (13 por ciento); por comparación, otros grupos en el banco de

trabajo de Estados Unidos experimentaron aumentos en el orden del 30 por ciento o más.²⁹ Las perspectivas laborales para los mexicanos en Estados Unidos se han mantenido robustas a pesar de la recaída más reciente en la economía de Estados Unidos, un hecho que puede haber alentado a los inmigrantes mexicanos a permanecer en el país.

CAMBIOS EN LA SEGURIDAD FRONTERIZA

A partir de 1993, la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos inició una serie de ejercicios de “seguridad fronteriza concentrada”. De acuerdo con esta estrategia, se aumentó drásticamente el número de patrullas en cruces muy transitados, en su mayoría en áreas urbanas. La estrategia procuró hacer que los cruces ilegales fueran lo más difíciles y costosos posibles mediante el cierre de las rutas más fáciles. Se logró dificultar el cruce, tal como lo evidencia el mayor uso de “coyotes” (contrabandistas de personas), mayores tarifas para el contrabando y mayor número de defunciones de migrantes no autorizados en zonas remotas a lo largo de la frontera. Sin embargo, no existen pruebas de que la inmigración ilegal desde México haya disminuido como resultado del aumento de la seguridad.³⁰ Por el contrario, la seguridad en la frontera parece haber reforzado la tendencia a alejarse de la migración circular y hacia estadías más prolongadas en Estados Unidos, impulsando a la vez a más mujeres y niños a migrar para acompañar a los hombres que trabajan allí.

EL TLCAN, LA AGRICULTURA MEXICANA Y LA EMIGRACIÓN RURAL³¹

La esperanza de que las exportaciones de frutas y vegetales de alto valor aportarían más empleo a las zonas rurales de México fue equilibrada por el temor de que las importaciones de Estados Unidos saturarían la producción de México en materia de granos, en particular el maíz. El maíz es un cultivo de primera necesidad con gran intensidad de mano de obra en México, pero los agricultores mexicanos lo producen en forma mucho menos eficiente que sus contrapartes de Estados Unidos. En cuanto a la

fuerza laboral mexicana, se temió que el comercio abierto generara un desplazamiento intenso de mano de obra en el sector agropecuario y más migración de las zonas rurales, terminando muchos de esos migrantes en Estados Unidos.

Un estudio de 2003 de J. Edward Taylor y George Dyer comisionado para este informe, usando los datos de la Encuesta Nacional de Hogares Rurales de México, revela que el TLCAN no desaceleró la migración de las zonas rurales. Aunque las exportaciones mexicanas de frutas y vegetales aumentaron considerablemente después de la puesta en marcha del TLCAN, lo cual generó empleo adicional, el empleo en el sector agropecuario descendió en términos generales. La migración de muchas comunidades rurales llegó a acelerarse, y un porcentaje menor de esa migración se dirigió a otras zonas rurales en México. En realidad, una creciente proporción de esa migración llegó a Estados Unidos: treinta por ciento de los migrantes de las zonas rurales de México estaban en Estados Unidos en

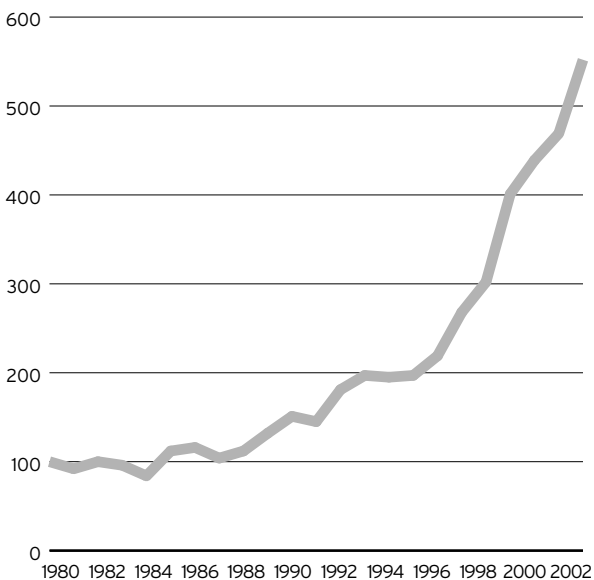
2002, frente a 19 por ciento en 1994. Desde 1980 a 1994, la migración de las comunidades rurales encuestadas a Estados Unidos aumentó un 95 por ciento. Para 2002, la migración a Estados Unidos fue 452 por ciento mayor que en 1980 (véase la figura 5).

El TLCAN no parece ser el culpable de esta aceleración de la emigración rural, sin embargo. Taylor y el Dyer no encontraron indicios de que el TLCAN haya creado un “punto de quiebre” en el aumento de la migración de las zonas rurales.³² Por el contrario, la migración de México rural a Estados Unidos había venido acelerándose mucho antes del inicio del TLCAN, continuando la tendencia a posteriori. Por otra parte, si bien se registró un aumento esperado de las importaciones de maíz y otros granos de Estados Unidos, la producción de maíz mexicano no se arruinó. En realidad, la producción anual de maíz promedió cerca de 18,3 millones de toneladas desde 1995 a 2001, casi exactamente el mismo nivel que en los años inmediatamente antes del TLCAN. Ni tampoco se ha registrado un cambio observable en la producción entre las fincas de subsistencia con uso de precipitación pluvial y las fincas de regadío más comerciales.³³ De hecho, incluso en la medida que los precios agrícolas descendieron y el déficit comercial de México en los productos agrícolas con Estados Unidos se incrementó después del TLCAN, el PIB agrícola de México registró un aumento. Dicho incremento, sin embargo, fue más lento que el crecimiento del PIB en su totalidad con dos excepciones: en 1994 y 2001 el PIB en general experimentó una contracción. (Gran parte del crecimiento en la agricultura se dio en los cultivos de frutas y vegetales con gran intensidad de mano de obra en los estados del norte y el oeste de México, donde las exportaciones de muchos tipos de frutas y vegetales aumentaron más del cien por ciento.)

Las ganancias en el valor de la agricultura mexicana estuvieron acompañadas, sin embargo, de una disminución al parecer paradójica del empleo en el sector agropecuario mexicano, de 8,1 millones de

Figura 5. Migración de las zonas rurales de México a los Estados Unidos, 1980-2002

MIEMBROS DE UNIDAD FAMILIAR: 1980=100



Fuente: Análisis de datos de la Encuesta Nacional de Hogares Rurales de 2002 en México, en J. Edward Taylor y George Dyer, NAFTA, Trade, and Migration. Documento comisionado para este informe, copia en poder de los autores, 2003.

puestos de trabajo en 1993 a 6,8 millones en 2001.³⁴ Varios factores incidieron además del TLCAN, sin embargo. El primero, que a menudo se pasa por alto, es el proceso natural, quizás inevitable, de desplazamiento de zonas rurales a urbanas que todos los países experimentan en la medida que sus economías avanzan. La proporción de trabajadores agrícolas como proporción de la fuerza laboral de México ha descendido en forma sostenida, de más de 50 por ciento en 1960, a 36 por ciento en 1980, a menos de 25 por ciento y sigue disminuyendo desde 1995.³⁵ El segundo factor es la constante reforma de la política agraria mexicana. Las reformas del sistema de ejidos que comenzaron en 1992 han permitido las ventas y los alquileres de tierras y han ido acompañadas de recortes y cambios en la estructura de los subsidios agrícolas. Ambos cambios han promovido mayor productividad y producción, pero no siempre en formas que generan mayor empleo agrícola o alientan a las personas rurales a permanecer en sus puestos.

Por lo tanto, el TLCAN ha desempeñado sólo una función mínima en la aceleración continua de la emigración rural durante el decenio desde su aprobación. La decisión de migrar dentro de México o a Estados Unidos, sin embargo, se ha visto afectada por las fuerzas migratorias generales más numerosas y estructurales esbozadas en este ensayo y por la falta de disponibilidad y mala calidad de los trabajos en las ciudades de México.

EMPLEO URBANO Y EL TLCAN: SURGIMIENTO DE LAS MAQUILADORAS Y EL SECTOR INFORMAL

Las crisis de 1982 y 1994 se caracterizaron por la reducción catastrófica de trabajos asalariados en el sector formal y el aumento de puestos de trabajo en el sector informal, trabajo por cuenta propia, trabajos en pequeñas empresas y trabajos sin beneficios. El empleo en el sector formal ha escalado y descendido con la economía mexicana. Hasta 1995, el empleo en el sector informal creció más rápido que

el empleo en general. El crecimiento económico sostenido de fines de los años noventa produjo un aumento en la proporción de trabajadores en trabajos formales, pero muchas de estas ganancias se han perdido en el bajón de los últimos tres años.

Resulta significativo que una minoría considerable de los trabajos del sector formal ganados —y perdidos— después de la aprobación del TLCAN se han dado en la industria de las maquiladoras.³⁶ Tanto el empleo informal como los trabajos en las maquiladoras son de manera característica alternativas poco atractivas a la migración internacional. La productividad promedio (y por tanto los jornales) en el sector informal es muy baja. Las remesas de los migrantes son una fuente esencial de capital para muchas pequeñas empresas, lo cual significa que el sector informal y la migración son a menudo complementos, no sucedáneos. Asimismo, los jornales en las maquiladoras son bajos, el recambio es alto, y los trabajadores tienden a ser jóvenes y, hasta hace poco, en su inmensa mayoría mujeres (en 2001, por primera vez, la mayoría de los trabajadores registrados en las maquiladoras eran hombres), lo cual significa que quienes poseen energía y ambiciones siguen de largo o no permanecen en las maquiladoras.

Gracias en parte a los aumentos en la inversión extranjera y las exportaciones de manufacturas producidas por el TLCAN, al igual que las reformas de seguridad social, el empleo del sector informal descendió en el período inicial después de la aprobación, junto con el desempleo manifiesto. Utilizando un indicador, el desempleo y el empleo informal juntos se desplomaron de 53 por ciento de la fuerza laboral en 1995 a 44 por ciento en 2000, para volver a trepar a 47 por ciento en 2003.³⁷ Ambas tasas, sin embargo, se mantienen en niveles más elevados que antes de la crisis de 1995.

Aunque el sector de manufacturas en general se vio más afectado por la crisis de 1995 que el subsector de maquiladoras, el empleo en manufacturas sin uso de maquiladoras se recuperó firmemente gracias al

crecimiento de las exportaciones, con un aumento del empleo de 20 por ciento entre su plateau de 1995 y el punto máximo de 2000; el empleo en las maquiladoras se duplicó aproximadamente en el mismo período. En el nuevo siglo, parece ser que el sector de maquiladoras puede estar en decadencia. La combinación del bajón económico, la competencia de China y otros países de jornales bajos y la pérdida, debido al TLCAN, de algunos de los tratamientos arancelarios preferenciales de las maquiladoras han contribuido a un nivel de empleo que, a mediados de 2003, había descendido 19 por ciento del punto máximo del sector en 2000, en contraposición al empleo de manufacturas sin uso de maquiladora, que había declinado 12,5 por ciento.

El TLCAN y la migración: promesa y realidad

En cuanto a sus efectos sobre la migración ilegal, el TLCAN ha sido cruel tanto para sus críticos más vocales como para sus defensores más ardientes. No ha diezmando el empleo mexicano, pero no ha generado un aumento notable de puestos de trabajo y salarios. De haber logrado algo, ha desplazado a la economía mexicana levemente hacia un mayor empleo en el sector formal, lo cual lleva a uno a creer que los decepcionantes resultados económicos de México en los diez últimos años bien podrían haber sido mucho peor sin el TLCAN.

La migración de México a Estados Unidos, tanto legal como ilegal, ha seguido aumentando. En los diez años que el TLCAN ha estado en vigor, el amplísimo incremento de las inversiones en México y el comercio regional de bienes no ha reducido el movimiento de personas, aunque por razones que probablemente tengan que ver tanto con las condiciones en Estados Unidos como en México. La conclusión más justa puede ser que, en último término, los efectos económicos del TLCAN han sido eclipsados por fuerzas mucho más potentes y duraderas: la robusta demanda de trabajadores mexicanos en Estados Unidos, redes sociales profundamente arraigadas que promueven la migración, un crecimiento demográfico que sigue desbordando la capacidad de creación de puestos de trabajo de la economía mexicana y una economía que, como la de muchos países en desarrollo, ha padecido, durante los dos últimos decenios, repetidas crisis y un proceso doloroso de reajuste.

El futuro acontecer

Es posible que la “era” de vender tratados de libre comercio a escépticos formuladores de políticas y al público masivo como paliativo de la inmigración ilegal haya pasado. No obstante, hay casos en que un modelo distinto de integración regional ha reducido enormemente las presiones migratorias. Este modelo, sin embargo, va más allá del libre comercio. Cuando Grecia, España y Portugal ingresaron a la Unión Europea (UE), por ejemplo, la apertura en la movilidad de la mano de obra no produjo una nueva ola migratoria. Este hecho sin incidentes se produjo a pesar de una historia de casi tres decenios de migración de mano de obra a la UE de los tres países. Sin embargo, el proceso de ingreso a la UE incluye mucho más que la apertura al libre comercio. Va precedido y seguidos de importantes inversiones de la UE en la infraestructura social y física de los estados candidatos y nuevos miembros, al igual que inversiones anuales masivas en los sectores agropecuarios de los estados miembros. Esta última inversión consume por sí sola casi la mitad del presupuesto total de la Comisión Europea. Por otra parte, el concepto de integración de la UE exige extensas reformas económicas y políticas que mejoran la estabilidad de los recién llegados y los prepara para aprovechar mejor los beneficios de la afiliación.

Parece improbable que el modelo de integración económica y política de la UE se pueda repetir en otro lugar en un futuro inmediato. Considerando los fracasos del libre comercio y los controles fronterizos unilaterales para “resolver” el problema de la inmigración ilegal, sólo parece surgir otra opción: implantar un sistema de migración legal, regulada, segura y ordenada que reemplace el actual sistema de migración ilegal, no regulada y desordenada. La perversidad del status quo se torna más definida cuando advertimos que en efecto se está renunciando a la prerrogativa soberana del Estado de tomar decisiones de inmigración sobre migrantes individuales y redes de contrabando organizadas. La alternativa exige dedicarse a un proceso de usar otras

aperturas en la inmigración permanente y números considerables de visas de trabajo temporario legal para satisfacer una proporción mucho mayor de la demanda en las economías desarrolladas de mano de obra extranjera y el interés de las economías menos desarrolladas en el acceso más fácil a los mercados de trabajo del mundo más desarrollado.

En muchos sentidos, los vínculos políticos que forjaron Estados Unidos y México en el curso de negociar el TLCAN ayudó a abrir una serie de diálogos sobre el manejo de la migración entre los dos países que comenzó poco después de la puesta en vigor del convenio. Estos diálogos trataron temas importantes pero a menudo procesales en primer término, pero cobraron profundidad e intensidad después de las elecciones de Vicente Fox Quesada y George W. Bush. El impulso se disipó, sin embargo, poco después de los ataques terroristas de 2001 y el posterior desplazamiento en la atención e interés político de Estados Unidos. Sin embargo, los conceptos centrales de las negociaciones de regularizar la presencia de los inmigrantes no autorizados, ofreciendo a México un acceso mucho más amplio a las visas permanentes y temporarias de Estados Unidos y asumiendo la responsabilidad conjunta del manejo de la frontera común respondieron al continuo interés de varios legisladores estadounidenses clave que han presentado diversas propuestas nuevas en esta área.³⁸

En el presente clima, los convenios significativos de migración, de darse, sucederán probablemente fuera del contexto explícito de los acuerdos de comercio. Aunque la movilidad de los empresarios e inversionistas según el acuerdo de comercio deje de ser polémica, el *empleo* de extranjeros en diversos niveles de habilidad, educación y experiencia es un tema político muy difícil para la mayoría de las sociedades desarrolladas. La “toxicidad” de ir más allá de la movilidad mínima se ha estado manifestando desde hace dos años en la incapacidad de la coalición gobernante en Alemania de aprobar su legislación de reforma inmigratoria, lo cual se hizo sentir de nuevo recientemente en Estados Unidos. Después de aprobar pactos de comercio con Chile y Singapur

que contenían disposiciones de movilidad del trabajo *mucho más limitadas que las del TLCAN*,³⁹ el Senado de Estados Unidos aprobó una resolución que declaraba que los “tratados de comercio no son el vehículo apropiado para sancionar leyes relacionadas con la inmigración o modificar la políticas actuales de inmigración” y que los “tratados de comercio futuros de los que Estados Unidos es parte ... no deben contener disposiciones de carácter migratorio”.⁴⁰

Canadá, por su parte, también ha procedido con cautela al hacer participar a otros países en convenios de movilidad similares al negociado con México en el TLCAN. El tratado de libre comercio de Canadá de 1997 con Chile incluyó cláusulas similares a las del TLCAN para el empleo temporario de profesionales, pero su convenio de 2001 con Costa Rica sólo previó el ingreso temporario de empresarios y el empleo de personal transferido dentro de la empresa. Sin embargo, Canadá ha mantenido un diálogo relativamente productivo con México sobre la migración de mano de obra: firmó en 2001 una carta intención manifestando su intención de ampliar el pequeño programa de trabajadores agrícolas invitados que ha mantenido con México desde 1974.

En resumen, tanto Estados Unidos como Canadá han proyectado caminos generalmente similares en materia migratoria desde el TLCAN. Han contraído pocos compromisos respecto de la capacidad de los extranjeros de tener acceso a sus respectivos mercados nacionales de trabajo mediante tratados de comercio, administrando al mismo tiempo programas “unilaterales” relativamente liberales para el ingreso temporario y el empleo de personas de todas las naciones y haciendo participar esporádicamente a México en asuntos de migración.

Uno podría sacar de este análisis la lección de que los convenios migratorios no pueden acomodarse naturalmente dentro de las negociaciones de libre comercio. En muchos sentidos, desafía la intuición. Después de todo, durante las negociaciones comer-

ciales es cuando la postura de negociación de muchas naciones en desarrollo puede ser más fuerte. El fracaso de la reunión ministerial de la OMC en Cancún en septiembre de 2003 demuestra sin duda este último punto. Por otra parte, la breve historia del TLCAN indica que el libre comercio no puede servir de sustituto para la migración de puestos de trabajo, al menos a corto plazo, y que recargar un acuerdo de libre comercio con cláusulas de movilidad más allá de las que figuran en el TLCAN tornará al convenio en algo difícil de digerir políticamente para los países desarrollados. La falta de avances sustanciales hasta el presente en la discusión de la OMC del comercio de servicios (que podría incluir temas de movilidad que van mucho más allá de los del TLCAN) apunta a una tendencia hacia compromisos más moderados en la movilidad de las personas.

Independientemente del momento político, existen razones imperiosas que harán que se siga pensando —o actuando— en la migración y los tratados de libre comercio como una dupla. En primer lugar, desde una perspectiva netamente económica, hay poca diferencia entre el comercio de bienes y el comercio de servicios, y gran parte del comercio de servicios requiere el movimiento de un número significativo de personas. Por otra parte, los economistas argumentan que las ganancias económicas mundiales potenciales de un aumento incluso moderado en el movimiento de trabajadores pueden ser mucho mayores que cualquier otro aumento en el movimiento de productos.⁴¹ Estas ganancias sólo crecen en la medida que el espectro de aptitudes y ocupaciones aptas para el movimiento se amplían para permitir a los países explotar su ventaja comparativa en los servicios. Más convincentemente, quizá, este potencial de ganancias económicas tiene serios efectos prácticos. Como bien lo demuestra el TLCAN, la demanda voraz de los países ricos de trabajadores y la amplia oferta de los países más pobres crea potentes nexos transnacionales entre los mercados de trabajo, ambos debido y a pesar de la política oficial. Los últimos diez años demostraron claramente la necesidad permanente de mexicanos

en los sectores manufacturero de bajo valor agregado y servicios de baja habilidad en Estados Unidos, pero la función de los trabajadores de la India en comunicación y tecnología de la información (temporarios o no) en Estados Unidos en los años noventa puede usarse como otro ejemplo igualmente potente. Una vez que el trabajador y el empleador han empezado a convertir las ganancias económicas potenciales de la migración en una realidad lucrativa, los gobiernos enfrentan una batalla cuesta arriba para desacoplarlos.

Tampoco es este análisis exclusivo para los socios del TLCAN. Dentro de la zona de ALCA, México, Argentina, Brasil y Chile, entre otros, todos son destinos significativos para los trabajadores de otros países, al igual que los centros regionales con fines de negocios. Con frecuencia, al igual que en el caso de la migración de México a Estados Unidos, la fuerza impulsora no es el enfoque legal del gobierno respecto del movimiento de personas, sino las demandas de la economía y la existencia de redes establecidas de migración. Los convenios regionales que fijan condiciones para el intercambio permanente de visitantes por negocios y diversos tipos de trabajadores entre todos los países de una región posiblemente deban ser analizados por su propio mérito, en forma independiente, o paralela, a las negociaciones sobre comercio y pactos comerciales. Estados Unidos y Canadá ya poseen cláusulas exhaustivas para el empleo temporario de trabajadores extranjeros fuera del contexto de los convenios internacionales. A medida que continúan las negociaciones de CAFTA y el ALCA, y en la OMC, al igual que el nivel de interés del mundo desarrollado en obtener acceso a los mercados extranjeros, puede tener sentido para los países desarrollados usar como elemento de negociación el acceso limitado y regulado a sus mercados de trabajo. El trato puede ser bastante sencillo: los países desarrollados desean concesiones de los países en desarrollo en la apertura de sus sectores de servicio que son análogas a las concesiones que los países en desarrollo desean de los países desarrollados en cuanto al movimiento de personas.

Estados Unidos, Gran Bretaña y muchos otros países desarrollados tienen grandes excedentes en las exportaciones netas de servicios altamente calificados, lo cual refleja su gran ventaja comparativa en telecomunicación, energía, gestión y servicios financieros. No obstante, el proteccionismo del país en desarrollo, entre otros factores, mantiene los servicios en cerca del 20 por ciento de todo el comercio mundial. La capacidad de los profesionales de la India en materia de comunicación y tecnología de la información para trabajar en Estados Unidos o de las empresas brasileñas de construcción para operar en Estados Unidos usando una cierta proporción de trabajadores brasileños podría entonces intercambiarse por un mayor acceso de las firmas estadounidenses a los sectores de telecomunicación o servicios financieros de estos países. Este tipo de *quid pro quo* en el comercio de servicios podría ponerse a prueba primero en el contexto Estados Unidos-México. Un acuerdo sobre el movimiento temporario de trabajadores poco calificados de México a Estados Unidos y el acceso de Estados Unidos al sector petrolero de México se discutió por primera vez en forma conjunta en las negociaciones del TLCAN, y ambos países siguen siendo conscientes del poder de estos dos elementos en la negociación.⁴² Otros elementos bilaterales sensibles igualmente irritantes también tendrán que incluirse en cualquier trato real, en particular los que incluyen la toma de responsabilidad conjunta por el manejo de la frontera común en formas que aborden eficazmente las inquietudes de las partes sobre las drogas, el crimen organizado y, lo que más interesa a Estados Unidos en este momento, la *seguridad*.

Dichos arreglos tendrán que abordar la inevitable — y válida— inquietud de que permitir un mayor movimiento de mano de obra podría afectar los jornales relativos en los sectores sociales sensibles de los países desarrollados. Con políticas sociales más fuertes, adecuada regulación y cumplimiento adecuado, estos temores podrían seguir el mismo rumbo del “gigantesco sonido de succión” del TLCAN famosamente evocado en 1994 por Ross

Perot. En tal caso, parte de la experiencia reciente de Estados Unidos demuestra que los ingresos de los trabajadores temporarios pueden funcionar como sería de esperar: las solicitudes de empleadores en Estados Unidos de trabajadores extranjeros en el sector de alta tecnología subieron extraordinariamente a fines de los años noventa, cuando existía una demanda enorme de tales trabajadores, pero han disminuido bruscamente desde el bajón de 2000. En otras palabras, el uso de empleados extranjeros en forma temporaria respondió a las fuerzas del mercado, y los trabajadores extranjeros empleados adecuadamente por los empleadores estadounidenses no compitieron con los trabajadores de Estados Unidos en la medida que la demanda de aptitudes técnicas decreció.⁴³

Aún no se ha logrado responder la pregunta de cómo negociar acuerdos sobre el movimiento de los trabajadores. En el caso de la UE, el movimiento casi completamente libre de las personas se da en el contexto de una integración regional político-económica muy profunda. En otro enfoque, ahora lentamente adoptado en la Comunidad del Caribe, se usan los compromisos existentes de los tratados comerciales regionales sobre la movilidad de los empresarios visitantes y los profesionales altamente calificados como punto de partida desde el cual se extiende la movilidad a otros sectores del mercado laboral eliminando gradualmente las barreras administrativas y posibilitando la movilidad de los trabajadores menos calificados. Este enfoque, de hecho, fue el propuesto por la India en la Ronda de Desarrollo de Doha de la OMC, cuya acogida no fue muy entusiasta.

Un enfoque final no vincularía las medidas migratorias directamente a los tratados de comercio. Por el

contrario, usaría la integración económica regional o subregional resultante y el espíritu de cooperación como el contexto para negociar convenios posteriores de movilidad. De manera análoga, un pacto de comercio que llegara a buen término podría usarse como foro político para un discurso regional que concluyera con un acuerdo en materia migratoria. Los países de la unión aduanera sudamericana Mercosur, que experimentan niveles significativos de migración ilegal intrarregional, han usado los vínculos construidos por medio de su bloque comercial para negociar la regularización de los inmigrantes no autorizados.

Lo más razonable es suponer en este momento, sin embargo, que ni las negociaciones del ALCA o CAFTA, cuando se completen, diferirán mucho en los temas de movilidad del precedente que fijaron los convenios de Estados Unidos con Chile y Singapur. Por otra parte, de no producirse un brusco retorno en la economía de Estados Unidos, los negociadores de ese país pueden incluso procurar eliminar cualquier referencia a los ingresos profesionales según los acuerdos resultantes. El rumbo que Estados Unidos pueda elegir, sin embargo, es improbable que pueda ser “impuesto” con tanta facilidad a las otras partes como sucedió con Singapur o Chile. La intención declarada de Brasil de obtener concesiones más grandes de Estados Unidos en las negociaciones del ALCA, y la fuerte postura tomada por los países en desarrollo en general en las negociaciones de la OMC en septiembre de 2003 en Cancún, son indicaciones de que es posible que se produzcan nuevos acontecimientos en la movilidad de las personas asociado con el comercio de servicios.⁴⁴

Epílogo

Esta breve evaluación del “TLCAN a las diez” nos permite enterrar algunas ideas falsas y sugerir nuevas posibilidades. La idea de que el libre comercio sólo puede producir cambios que pueden controlar los flujos existentes de migración en el corto a mediano plazo es claramente errónea. Igualmente erróneo es el temor de que los tratados de comercio activarán movimientos masivos de personas.

El comercio internacional es sólo una de muchas fuerzas económicas que inciden en la migración, y la migración misma tiene raíces profundas en la sociedad. La migración y la integración económica no se han dado cita por última vez, empero. El movimiento de personas es una fuerza económica con un poder que sobrepasa potencialmente el del movimiento de productos o capital, y los tratados de comercio seguirán siendo un foro para discutir —o cerrar— acuerdos de cooperación sobre el manejo de la migración.

NOTAS

- 1 Se ofrece más información sobre las expectativas mexicanas antes del TLCAN en Francisco Alba, *Elusive and Changing Mexican Expectations Regarding NAFTA's Implications on Migration*. Documento comisionado para este informe, copia en poder del autor, 2003.
- 2 Un ejemplo claro de la ambivalencia de los funcionarios mexicanos hacia las visas TN son los actuarios y los fitopatólogos. Los canadienses y los estadounidenses en el Grupo de Trabajo sobre la Movilidad en el TLCAN han esperado varios años para que los representantes mexicanos aprobaran la ampliación de la lista ocupacional TN e incluyeran estas dos categorías.
- 3 Demetrios G. Papademetriou, “New Directions for Managing U.S.-Mexican Migration”, *Migration, Free Trade and Regional Integration in North America* (Paris: OECD, 1998).
- 4 “Attorney General Reno Sees NAFTA Benefits in Creating Jobs, Stopping Drugs and Illegal Immigration from Mexico” (comunicado de prensa). The White House, Washington, D.C., Octubre 12, 1993, puede consultarse en www.ibiblio.org/pub/archives/white-house-papers/1993/Oct/NAFTA-Notes-1993-10-12.
- 5 El Programa Fronterizo BIP se creó parcialmente en respuesta al cierre del programa de braceros de Estados Unidos, que había permitido a los mexicanos trabajar por temporadas en fincas en Estados Unidos y había promovido la contratación de trabajadores mexicanos por empleadores de Estados Unidos.
- 6 Es interesante señalar, sin embargo, que la inversión directa extranjera de los otros países disminuyó casi 50 por ciento en 1995 y no se ha recuperado plenamente, quizá una indicación de que la ventaja de Estados Unidos en el TLCAN desplazó al capital de otros países. La especial relación entre Estados Unidos y México puede diluirse, sin embargo, mediante la firma por parte de México de tratados de libre comercio con grupos multiestatales en otros lugares de América Latina, la Unión Europea, los estados de la Asociación Europea de Libre Comercio e Israel; México incluso tiene un acuerdo pendiente con Japón. En forma correspondiente, el acceso ventajoso de México a los mercados de Estados Unidos también se está diluyendo, debido a las permanentes negociaciones de libre comercio de parte de Estados Unidos y la adhesión de China a la OMC.
- 7 En la mayoría de los casos, los empleadores de Estados Unidos deben obtener una certificación de trabajo para los inmigrantes basada en el empleo y otros trabajadores extranjeros que deseen contratar. Este proceso exige a un empleador demostrar que la presencia del extranjero no perjudicará a los trabajadores de Estados Unidos.
- 8 “Ten Source Countries with the Largest Populations in the United States as Percentages of the Total Foreign-Born Population: 1960” (gráfico). (Washington D.C.: Migration Information Source, Migration Policy Institute), puede consultarse en www.migrationinformation.org.
- 9 Para más información sobre estos temas, véase *Binational Study on Migration, Binational Study on Migration between Mexico and the United States* (Mexico City, Mexico: Binational Study on Migration, 1997); Douglas Massey, Jorge Durand, Nolan Malone y Alfred Buch, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration* (New York: Russell Sage Foundation, 2002); Douglas Massey, Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino y J. Edward Taylor, *Worlds in Motion*, (Oxford,

- England: Clarendon Press, 1998); Douglas Massey, Rafael Alarcón, Jorge Durand y Humberto González, *Return to Atzlan: The Social Process of International Migration from Western México* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1987).
- 10 Bureau of Citizenship and Immigration Services, *The Yearbook of Immigration Statistics* (Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security, varios años).
 - 11 Consejo Nacional de Población, *La Población de México en el Nuevo Siglo* (Mexico City, Mexico: Consejo Nacional de Población, 2001). Véase también U.S.-Mexico Migration Panel, *Mexico-U.S. Migration: A Shared Responsibility* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 2001).
 - 12 Consejo Nacional de Población, *Situación Demográfica de México, 2000* (Mexico City, Mexico: Consejo Nacional de Población, 2000).
 - 13 Las cifras de empleo para el empleo formal son para los trabajadores temporarios y permanentes cubiertos por el organismo nacional de seguridad social, según la información del Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI).
 - 14 Para una exposición adicional véase J. Edward Taylor y George Dyer, NAFTA, Trade, and Migration. Documento comisionado para este informe, copia en poder del autor, 2003.
 - 15 INEGI, "Porcentaje de Población por Tamaño de Localidad, 1950-2000" (cuadro). (Ciudad de México, México: INEGI).
 - 16 J. Edward Taylor y Antonio Yúnez-Naude, "Agricultural Policy and the Village Economy: A Computable General Equilibrium Analysis", en Roger Rose, Carolyn Tanner y Margot A. Bellamy, eds., *Issues in Agricultural Competitiveness* (Aldershot, England: Dartmouth, 1997), pp. 298-304.
 - 17 Usando una política de industrialización con sustitución de las importaciones (ISI), México procuró desarrollar las industrias "incipientes" locales protegiéndolas de la competencia de las importaciones mediante aranceles, cuotas de importación, controles del tipo cambiario, subsidios y tratamiento preferencial de las importaciones de capital. La intensa política de México de ISI empezó poco después de la segunda guerra mundial y generó un crecimiento bastante constante, pero empezó a vacilar a mediados de los años setenta, cuando la acumulación de la deuda, la inflación y la fuga de capital obligaron a devaluar el peso de la paridad que había mantenido con el dólar desde 1954. Sin embargo, los precios ascendentes del petróleo sostuvieron la ISI en México hasta 1982, cuando, después de una baja de los precios del petróleo, la economía mexicana entró en una auténtica crisis financiera.
 - 18 Carlos Salas y Eduardo Zepeda, *Wages and Productivity in Mexico: Theoretical and Empirical Issues* (Cuadro 1). Documento comisionado para este informe, copia en poder del autor, 2003.
 - 19 En este período también se observó una reducción simultánea del número de aprehensiones por oficial hora de control fronterizo, una medida que suele utilizarse para explicar cambios en las estadísticas de las aprehensiones, en sí causadas por cambios en los recursos dedicados a la seguridad, a diferencia de flujos en la frontera. Este indicador no debe interpretarse como un signo fiable de que se esté reduciendo el ingreso de inmigrantes no documentados a Estados Unidos, o que la presión de migrar haya disminuido. A partir de 1993, los oficiales horas aumentaron enormemente en ciertas zonas urbanas de alto tránsito según la "Estrategia Mejorada de Seguridad Fronteriza" del Servicio de Inmigración y Naturalización. El programa produjo un repunte inicial tanto en las aprehensiones por oficial hora y en la probabilidad de ser interceptado, pero este efecto pronto desapareció. Parece ser que los migrantes se adaptaron y comenzaron a usar rutas de ingreso menos transitadas, aunque más peligrosas, recurriendo más sistemáticamente a los "coyotes" (contrabandistas de inmigrantes). Puede leerse sobre este tema, de Frank Bean y B. Lindsay Lowell, *Unauthorized Mexican Migration into the United States: IRCA, NAFTA, and Their Migration Implications*. Documento comisionado para este informe, copia en poder de los autores, 2003.
 - 20 Office of Policy and Planning, *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the U.S.: 1990 to 2000* (Washington, D.C.: Bureau of Citizenship and Immigration Services, 2003).
 - 21 Jeffrey Passel, *New Estimates of the Undocumented Population in the United States* (Washington, D.C.: Migration Information Source, Migration Policy Institute, 2002). Puede consultarse en www.migrationinformation.org.
 - 22 *La Población de México en el Nuevo Siglo* (véase la nota 10).
 - 23 Migration Information Source, "States and Regions Ranked by Percent Change of the Foreign Born: 1990 and 2000" (cuadro). (Washington, D.C.: Migration Policy Institute, n.d.). Puede consultarse en www.migrationinformation.org.
 - 24 Resultados de la Encuesta de Migración en la Frontera Norte presentada en *Situación Demográfica de México* (véase la nota 11).
 - 25 Para los observadores acostumbrados a interpretar las cifras de desempleo de los países desarrollados, dichas cifras en México parecerán subestimar el desempleo por un gran margen. Ello se debe en parte a que el desempleo completo es un lujo que no pueden permitirse los pobres en México, quienes se refugian en el empleo informal cuando no se encuentran trabajos en el sector informal. Otro material de lectura sobre los efectos de la crisis del peso en la economía y la población mexicanas es J. Edward Taylor y George Dyer, NAFTA, Trade, and Migration. Documento comisionado para este informe, copia en poder del autor, 2003. Véase también Sebastian Edwards y Moisés Naím, *México 1994: Anatomy of an Emerging Market Crash* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1997).
 - 26 Peter H. Smith, "Political Dimensions of the Peso Crisis", en Sebastian Edwards y Moisés Naím, eds., *México 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1997), pp. 31-53.
 - 27 Bureau of Economic Analysis, "Gross Domestic Product: Percent Change from Preceding Period" (cuadro). (Washington, D.C.: U.S. Department of Commerce, 2003), puede consultarse en www.bea.doc.gov/bea/dn/gdpchg.xls.
 - 28 Bureau of Labor Statistics, "Employment Status of the Civilian Noninstitutional Population, 1940 to Date" (cuadro), en Bureau of Labor Statistics, *Household Data Annual Averages* (Washington, D.C.: U.S. Department of Labor, 2003), puede consultarse en www.bls.gov/cps/cpsaat1.pdf.
 - 29 Arturo Gonzalez, *The Impact of the 2001/2002 Economic Recession on Hispanic Workers: A Cross-Sectional Comparison of Three Generations* (Washington, D.C.: Pew Hispanic Center, 2002).
 - 30 *Unauthorized Mexican Migration into the United States* (véase la nota 18).
 - 31 El análisis de esta sección se apoya en gran medida en NAFTA, Trade, and Migration (véase la nota 13).

- 32 Los recortes de los aranceles agrícolas en virtud del TLCAN debían introducirse paulatinamente durante un período de catorce años. Sin embargo, en muchos productos básicos, incluido el maíz, el gobierno mexicano ha excedido sus compromisos y se ha negado a ejercer la opción de imponer cuotas.
- 33 Datos históricos proporcionados por el Servicio de Información Estadística Agroalimentaria y Pesquería (SIAP) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesquería y Alimentación (SAGARPA) de México.
- 34 Datos no revisados e inéditos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) de México.
- 35 Michele Veeman, Terence Veeman y Ryan Hoskins, “NAFTA and Agriculture: Challenges for Trade and Policy”, en Edward J. Chambers y Peter H. Smith, eds., *NAFTA in the New Millennium* (La Jolla, Calif.: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 2002), pp. 305–29.
- 36 El TLCAN no benefició directamente al sector de maquiladoras. Las maquiladoras que exportaban a Estados Unidos estaban exentas de aranceles antes del TLCAN, mientras que algunos de los privilegios otorgados al sector fueron desmantelados por el TLCAN hacia fines de los años noventa, lo cual contribuyó a los pesares del sector.
- 37 Porcentaje de trabajadores abiertamente desempleados además de los empleados pero que perciben jornales o salario. Los cálculos del autor derivan de los datos del Banco de Información Económica, “Otros Indicadores de Empleo y Desempleo Trimestral” (cuadro). (Ciudad de México, México: INEGI, n.d.).
- 38 Para más información sobre las negociaciones bilaterales de migración, véase Francisco Alba, , *Elusive and Changing Mexican Expectations Regarding NAFTA: Implications on Migration*. Documento comisionado para este informe, copia en poder del autor, 2003.
- 39 Los profesionales de Chile y Singapur pueden ser empleados en Estados Unidos sólo de acuerdo con la ley estadounidense y los procedimientos administrativos existentes (visa H-1B). No se crearon nuevas categorías de visas en los tratados de comercio con Chile y Singapur, como se había hecho con el TLCAN y no se eliminó ningún requisito administrativo. La única concesión notable de Estados Unidos (aunque por lo demás intrascendente) en esta área fue simplemente separar un número muy pequeño de visas H-1B para cada uno de estos países.
- 40 Resolución del senado 211, del 108.º Congreso, presentada el 31 de julio de 2003 por el Senador Sessions. Daily Digest, Government Printing Office, 31 de julio de 2003.
- 41 Según un ejercicio de modelos económicos, si cada año los países desarrollados permitieran el ingreso temporario de una cuota de trabajadores extranjeros equivalente al 3 por ciento de su fuerza laboral, la economía mundial percibiría US\$156.000 millones por año. Estas ganancias se aproximan al tamaño del PIB anual de Indonesia o Dinamarca, y son mayores de lo que se obtendría si se eliminaran todos los aranceles restantes en el comercio de productos en el mismo modelo. Otros modelos indican que la producción mundial podría duplicarse y más en el caso hipotético de un movimiento completamente “libre” de trabajadores. En forma significativa, el grueso de estas ganancias potenciales proviene del movimiento de trabajadores con pocas calificaciones. Para poner la primera cifra en un contexto, en 2002 el ingreso de nuevos trabajadores temporarios (sin incluir a los trabajadores que continúan con permisos plurianuales expedidos en años anteriores) en Estados Unidos equivalieron a cerca del 0,5 por ciento de la fuerza laboral de Estados Unidos, mientras que los nuevos ingresos permanentes equivalieron a cerca de 0,7 por ciento de la fuerza laboral. La reserva calculada de inmigrantes no autorizados en Estados Unidos en 2000 fue equivalente a cerca de 5 por ciento de la fuerza laboral de Estados Unidos, dos tercios de los cuales eran inmigrantes mexicanos. Para más detalles véase L. Alan Winters, Terrie L. Walmsley, Zhen Kun Wang y Romano Grynberg, “Negotiating the Liberalisation of the Temporary Movement of Natural Persons”, Documento de Trabajo sobre Economía no. 87 (Brighton, England: Commonwealth Secretariat, Sussex University at Brighton, 2002). Puede consultarse en www.sussex.ac.uk/Units/economics/dp/Winteretal87.pdf.
- 42 En 2003, la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Diputados en Estados Unidos aprobó una enmienda a la resolución H.R. 1950 que señalaba “El Congreso considera que... cualquier acuerdo sobre los temas de migración entre Estados Unidos y México también debe incluir un acuerdo para abrir Petróleos Mexicanos (Pemex) a la inversión de empresas petroleras de Estados Unidos y medidas específicas para reformar las operaciones de Pemex y aumentar su transparencia y eficiencia”. La propuesta implícita fue rechazada rápidamente por la administración del presidente Fox. Al momento de salir este documento a la prensa, el proyecto de ley se encuentra en el Senado.
- 43 En octubre de 2000, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley de Competitividad de Estados Unidos en el Siglo XXI (“AC21”). La metodología de numeración para las visas H-1B, sin embargo, se ha modificado desde entonces. Ciertos empleados con visa H-1B están ahora exentos de las limitaciones numéricas, incluso aquellos empleados por instituciones de enseñanza superior, organizaciones sin fines de lucro conexas o afiliadas, u organizaciones de investigación sin fines de lucro o estatales.
- 44 Las cláusulas de movilidad del TLCAN, aunque moderadas, son no obstante dignas de mención por su influencia en otras negociaciones. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de 1994 de la OMC (AGCS) ofreció un marco multilateral para abordar el movimiento de empresarios y profesionales visitantes por medio de la “Modalidad 4” de la prestación de servicios (prestación de servicios mediante la presencia de ciudadanos de un país en el territorio de otro). El TLCAN, en su calidad del acuerdo de libre comercio más prominente del momento, fue una importante influencia en la arquitectura y el texto del Acuerdo, y la influencia de ambos tratados sigue siendo muy evidente en el tratamiento de los servicios en los tratados de comercio que se negocian en la actualidad, como por ejemplo CAFTA y ALCA. Véase Julia Nielson, “Current Regimes for the Temporary Movement of Service Providers: Labour Mobility in Regional Trade Agreements”. Documento presentado en el Simposio Conjunto de 2002 de la OMC y el Banco Mundial sobre el Movimiento de Personas Físicas (Modalidad 4) bajo el AGCS (Ginebra: Abril 11–12, 2002). Puede consultarse en www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_apr_02_nielson1_e.doc.