

La Promesa y la Realidad del TLCAN

**LECCIONES
DE MÉXICO
PARA EL
HEMISFERIO**

**John J. Audley
Demetrios G. Papademetriou
Sandra Polaski
Scott Vaughan**



**CARNEGIE
ENDOWMENT**
*for International
Peace*

© 2003 Carnegie Endowment for International Peace. Quedan reservados todos los derechos.

Carnegie Endowment no toma en general posiciones institucionales sobre políticas públicas. Las opiniones presentadas no reflejan necesariamente las opiniones de la Fundación, sus funcionarios, personal o fideicomisarios.



Impreso con tinta a base de soja en papel reciclado.

SOBRE LOS AUTORES

John J. Audley es investigador principal en el Carnegie Endowment for International Peace, donde dirige el Proyecto de Comercio, Equidad y Desarrollo. Antes de ingresar a la Fundación en abril de 2001, se desempeñó como coordinador de políticas en la Agencia para la Protección del Medio Ambiente (EEUU), donde se encargó de formular y presentar las posiciones de ese organismo sobre las políticas comerciales de Estados Unidos.

Demetrios G. Papademetriou es codirector y cofundador del Instituto de Políticas Migratorias, www.migrationpolicy.org. Su labor se concentra en fronteras y migración en América del Norte, asentamiento e integración de inmigrantes, además de manejo de la migración en el mundo industrializado. Anteriormente se desempeñó como investigador principal en el Carnegie Endowment for International Peace, donde codirigió el Programa Internacional de Políticas Migratorias.

Sandra Polaski es investigadora principal en el Proyecto de Comercio, Equidad y Desarrollo del Carnegie Endowment. Su labor se concentra en las políticas laborales internacionales en el contexto del comercio, el desarrollo y las relaciones multilaterales. Ocupó de 1999 a 2002 el cargo de Representante Especial de Asuntos Laborales Internacionales en el Departamento de Estado de EEUU.

Scott Vaughan es investigador invitado en el Carnegie Endowment, siendo su área específica la OMC y el TLCAN. Anteriormente ocupó diversos cargos en la Comisión de América del Norte para la Cooperación Ambiental, la Organización Mundial del Comercio, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Royal Bank Financial Group de Canadá.

Para obtener copias impresas y electrónicas de la introducción y el informe completo, en inglés y español, visite www.ceip.org/pubs.

Índice

4 **Agradecimientos**

5 **Introducción**
John J. Audley

II **CAPÍTULO UNO**

Empleos, salarios e ingreso del grupo familiar
Sandra Polaski

4I **CAPÍTULO DOS**

**El cambio de expectativas en
el libre comercio y migración**
Demetrios G. Papademetriou

65 **CAPÍTULO TRES**

**¿El tratado de comercio más verde
de la historia? Medición del impacto
ambiental de la liberalización agrícola**
Scott Vaughan

Agradecimientos

Este informe es producto de años de experiencia e investigación de cada uno de sus autores en materia de políticas comerciales. Por otra parte, influyeron mucho en el informe las monografías preparadas por los siguientes autores: Francisco Alba, Fernando Barceinas Paredes, David Barkin, Frank Bean, George Dyer, B. Lindsay Lowell, Carlos Salas Paez, Edith Pacheco, Martha Ileana Rosas, J. Edward Taylor, Antonio Yúnez-Naude y Eduardo Zepeda Miramontes. El Colegio de México (COLMEX) ha sido nuestro socio en la investigación desde el principio y deseamos agradecer al Coordinador Académico General Jean Francois Prud'Homme por la excepcional tarea de investigación realizada por sus colegas. En particular, la labor efectuada por Antonio Yúnez-Naude y sus colegas en el Programa de Estudios del Cambio Económico y la Sustentabilidad del Agro Mexicano (PRECESAM) resultó fundamental para comprender la relación entre la liberalización del comercio y la agricultura.

Hemos tenido el privilegio de trabajar con un excelente equipo de asistentes, como Vanessa Ulmer y Jacob Steinfeld, investigador asistente de Carnegie, al igual que Kristen Dubay de la Universidad Duke. María Carlo ayudó a coordinar la programación de los viajes, los contratos y las fechas de entrega.

Demetrios Papademetriou del *Migration Policy Institute (MPI)* contó con la colaboración de Maia Jachimowicz y Kevin O'Neil. Doris Meissner, investigadora principal de MPI y ex directora del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos proporcionó orientación durante todo el proyecto. Además de nuestro equipo de investigación, los siguientes colaboradores se encargaron de revisar los capítulos y ofrecer sugerencias: Chantal Line Carpentier, Paul Miller, Kevin Gallagher, George Perkovich, Ronald Steenblik, Timothy Wise y Deborah Meyers.

Este informe no hubiera sido posible sin el apoyo del Carnegie Endowment for International Peace. Desearíamos además expresar nuestro agradecimiento por su apoyo financiero a la Fundación Charles Stewart Mott, el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio del Gobierno de Canadá y la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte.

Este informe no hubiera sido posible sin el esfuerzo mancomunado de las personas y organizaciones mencionadas. Las opiniones vertidas en este informe pertenecen a los autores del mismo.

John J. Audley
Investigador Principal y Director
Proyecto Comercio, Equidad y Desarrollo
Carnegie Endowment for International Peace

Introducción

Un gigantesco sonido de succión . . .

—ROSS PEROT, 1994

El TLCAN impulsa el crecimiento económico y el comercio dinámico, estimula la inversión y al mismo tiempo crea alianzas productivas, se adapta a la pequeña y mediana empresa en un marco de justicia y certeza. Los socios del TLCAN promueven la protección del medio ambiente y ofrecen mayores oportunidades de trabajo en América del Norte.

—LOS GOBIERNOS DE ESTADOS UNIDOS, MÉXICO Y CANADÁ, 1999

LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ENFRENTAN UN RETO ENORME:

Cómo mejorar la economía, crear puestos de trabajo y generar los ingresos necesarios para proporcionar bienes públicos básicos como la salud y la protección ambiental. Su tarea tropieza con más de dos décadas de débil desempeño económico en que no se ha logrado crear puestos de trabajo para una fuerza laboral cuyo crecimiento proyectado es 1,9 por ciento anual de 2001 a 2010. Casi una de cada diez personas está desempleada. El actual ingreso per cápita asciende a sólo us\$3,580 y, según el Banco Interamericano de Desarrollo, alrededor de 150 millones de personas—uno de cada tres habitantes en América Latina y el Caribe— ganan menos de us\$2 diarios. Para exacerbar el problema, los gobiernos de la región admiten que, si bien se han sancionado buenas leyes ambientales y de salud pública, rara vez se hacen cumplir, sobre todo en las zonas rurales.

Con la esperanza de evitar otra “década perdida” similar a la de 1980, treinta y cuatro gobiernos del hemisferio occidental se reunieron en 1994 con el fin de delinear un ambicioso programa para fomentar la prosperidad, los valores y las instituciones democrá-

ticas y la seguridad en todo el hemisferio. Negociar un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) era una de sus prioridades. En la opinión de los jefes de estado que asistieron a la reunión de 1994, “El libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo en las Américas y proteger el medio ambiente”¹. Muchos funcionarios y observadores en el hemisferio creyeron que el libre comercio aliviaría las dolencias de las economías.

En total, los gobiernos latinoamericanos están negociando o han concluido diecisiete acuerdos de libre comercio con los estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Más recientemente, en enero de 2003, los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y Estados Unidos anunciaron el inicio de negociaciones de comercio cuya finalización está prevista para fines de 2003, antes de la conclusión del ALCA. De acuerdo con el Representante de Comercio de Estados Unidos, Embajador Robert Zoellick, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA) propiciarían la integración regional que los centroamericanos han iniciado, complementando así los esfuerzos para promover la culminación exitosa de las negociaciones del ALCA.

Hace veinticinco años, México enfrentó una situación económica similar y adoptó una receta análoga. La anterior estrategia económica de México de sustitución de las importaciones y mayor protagonismo del sector público había incrementado los puestos de trabajo y la producción económica, pero generó asimismo una exagerada deuda externa que desencadenó una importante crisis económica en 1982. El presidente Miguel de la Madrid Hurtado respondió encauzando a México hacia una economía de

exportación. A pesar de considerable oposición interna, en 1986 México suscribió el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (precursor de la Organización Mundial del Comercio u OMC). El presidente Carlos Salinas de Gortari se mantuvo en el sendero de la Madrid en pro de la liberalización mediante la contracción del sector público, la promoción de la reforma agraria y la obtención de un compromiso de Estados Unidos y Canadá en 1991 de negociar un acuerdo de libre comercio². El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor en 1994, marcando el primer acuerdo comercial de envergadura entre países desarrollados y en desarrollo.

¿Cuál ha sido la experiencia de México después de veinte años de liberalización del comercio y diez años del TLCAN? ¿Cómo ha cambiado la vida de los mexicanos? ¿Ha adquirido el gobierno mexicano la capacidad de crear condiciones que permitan ofrecer trabajo a los mexicanos, proteger su salud y el medio ambiente y ofrecerles verdaderas alternativas a la migración? En suma, ¿qué lecciones pueden aprender otros países latinoamericanos del intento de México de utilizar la liberalización del comercio con Estados Unidos y Canadá como motor del desarrollo económico?

NUESTROS OBJETIVOS

Este informe tiene dos objetivos. En primer lugar, nos proponemos determinar de qué manera se ha visto afectada la calidad de vida en América del Norte, en particular en México, debido a la liberalización del comercio en América del Norte. Si bien analizamos la experiencia de los tres países, hacemos hincapié en la experiencia de México desde la entrada en vigor del TLCAN, ya que resulta más pertinente para otros países en desarrollo interesados en fortalecer sus vínculos económicos con países ricos como Canadá y Estados Unidos. Nuestro estudio se diferencia de los ya realizados por algunas instituciones de investigación, grupos de promoción de una causa y organizaciones intergubernamentales en que respondemos a la

pregunta sobre las lecciones del TLCAN analizando lo que los estudios convencionales del TLCAN pasan por alto. Nuestro análisis se concentra en las personas, sus comunidades y las decisiones que toman cuando intentan negociar su entorno social y económico. Prestamos atención especial a los cambios en el ingreso familiar, sueldos y productividad, empleo rural, producción agrícola y uso de la tierra, al igual que el efecto de estos cambios en la migración y la calidad del medio ambiente. Luego examinamos el papel que jugaron las reglas e instituciones comerciales del TLCAN en dichos cambios. En suma, en tanto la mayoría de los análisis positivos se concentran en el nivel macro y la mayoría de los análisis negativos se apoyan sólo en las pérdidas y no en las ganancias, nuestro análisis presenta una evaluación rigurosa y equilibrada del TLCAN ya que se concentra en su efecto en la vida de los habitantes, su sustento y la unidad familiar.

Nuestro segundo objetivo consiste en ofrecer una apreciación a otros países, en particular de América Latina, que estén interesados en fortalecer sus vínculos económicos bilaterales y multilaterales en la región. Si bien no son totalmente similares, la historia económica y cultural y el rico ecosistema de México están más estrechamente ligados a sus vecinos latinoamericanos que a Estados Unidos o Canadá. Estas similitudes significan que la evolución del TLCAN puede ofrecer un panorama a otros países que estén contemplando los costos y beneficios potenciales de acuerdos como el CAFTA y el ALCA.

NUESTRAS CONCLUSIONES

En el presente informe, ofrecemos cinco conclusiones principales:

- El TLCAN no ha ayudado a la economía mexicana a mantenerse a la altura de la creciente demanda de puestos de trabajo. Un crecimiento sin precedentes en el comercio, la creciente productividad y el repentino incremento de las inversiones tanto en cartera como extranjeras directas han producido un

aumento de 500.000 puestos de trabajo en el sector manufacturero entre 1994 y 2002. El sector agropecuario, donde aún trabaja casi la quinta parte de la población mexicana, ha perdido 1,3 millones de puestos desde 1994.

■ Los salarios reales de la mayoría de los mexicanos son hoy más bajos que cuando el TLCAN entró en vigor. Sin embargo, este revés en los salarios fue causado por la crisis del peso entre 1994 y 1995, no el TLCAN. Sumado a ello, el aumento de la productividad que se registró en la década pasada no se ha traducido en un aumento salarial. A pesar de los pronósticos, los salarios mexicanos no han experimentado una convergencia con los salarios de Estados Unidos.

■ El TLCAN no ha detenido el flujo de mexicanos pobres hacia Estados Unidos en busca de trabajo; en realidad, se ha registrado un aumento espectacular en el número de inmigrantes que llegan a Estados Unidos a pesar del aumento inédito en las medidas de control fronterizo. Los patrones históricos de migración, la crisis del peso y el atractivo de las oportunidades de empleo en Estados Unidos constituyen mejores explicaciones del aumento de la migración que el propio TLCAN.

■ El temor de una minimización de las regulaciones ambientales ha sido infundado. Al momento, algunos elementos de la economía mexicana están más contaminados y otros más limpios. El gobierno mexicano estima que los daños anuales ocasionados por la contaminación en la década pasada superaron los US\$36.000 millones por año. Este daño al medio ambiente es mayor que las ganancias económicas procedentes del crecimiento del comercio y la economía en su conjunto. Más concretamente, la puesta en vigor del TLCAN aceleró cambios en las prácticas agrícolas comerciales que han sometido al diverso ecosistema de México a un riesgo mayor de contaminación por concentraciones de nitrógeno y otros productos químicos comúnmente utilizados en la agricultura moderna.

■ La evolución de México hacia un sector agrícola moderno y orientado a la exportación tampoco ha producido los beneficios ambientales previstos de menor deforestación y labranza. Los agricultores rurales han sustituido el ingreso perdido debido a la baja de precios de los productos básicos por el cultivo de tierras más marginales, práctica que ha resultado en una tasa promedio de deforestación de más de 630.000 hectáreas anuales desde 1993 en las regiones biológicamente ricas del sur de México.

Dicho simplemente, el TLCAN no ha sido ni el desastre que sus detractores pronosticaron ni la tabla de salvación aclamada por sus partidarios. Pero, si bien el efecto general del TLCAN puede ser ambiguo, para las familias rurales de México el cuadro es muy claro, y sombrío. El TLCAN ha acelerado la transición de México a una economía liberalizada sin contribuir a crear las condiciones necesarias para que los sectores público y privado se adaptaran a los choques económicos, sociales y ambientales de comerciar con dos de las economías más grandes del mundo. Los ciudadanos más vulnerables de México han enfrentado una vorágine de cambios que supera la capacidad de control propia o de su gobierno.

En respuesta a los crecientes retos que afrontan las zonas rurales de México, muchas familias han creado estrategias de supervivencia para hacer frente a sus necesidades básicas de subsistencia. Las estrategias incluyen una combinación de mayor cultivo de productos básicos y empleo fuera de la finca, a menudo en el sector informal, en algunos casos en plantas maquiladoras que se han trasladado de la frontera norte al interior. Muchos trabajadores rurales realizan actividades no agrícolas como su ocupación principal, suplementando sus ingresos con labores agrícolas esporádicas. La política agrícola de México ofrece considerable apoyo a los agricultores comerciales, pero no beneficia a los agricultores de subsistencia. Más que nunca, las familias dependen de las remesas de aquellos que emigran a Estados Unidos, con o sin documentación. Por último, a fin de reducir sus gastos, las familias rurales también recurren a métodos

más tradicionales para calentar sus viviendas y alimentar a sus familias. La pérdida ambiental neta asociada al aumento del cultivo de tierras marginales, la tala ilegal y el asentamiento ilícito para obtener combustible y alimentos colocan a algunas de las reservas biológicas más importantes del hemisferio en riesgo de sufrir un daño irreparable.

No es necesario que los acuerdos comerciales generen este tipo de problemas para la población pobre de las zonas rurales. De negociarse correctamente, pueden abrir puertas a nuevos mercados y al mismo tiempo proteger de las tensiones asociadas con participar en la competencia mundial y la mayor presión sobre los recursos naturales. El comercio no debería percibirse como un fin en sí mismo, sino utilizarse como una herramienta para fortalecer las economías por medio de ventajas comparativas. Al mismo tiempo, los gobiernos deben responder a la apertura económica con políticas eficaces, como el despliegue de redes de seguridad social y la asistencia en la adaptación al comercio, creando programas que protejan los derechos del trabajador y el medio ambiente. A medida que los países contemplan cómo utilizar óptimamente los convenios comerciales para promover el desarrollo, ofrecemos las siguientes apreciaciones:

- Los países en desarrollo interesados en un comercio más libre deberían negociar programas de reducción arancelaria más prolongados y graduales para los productos agrícolas importados de los países ricos y negociar salvaguardas especiales para protegerse contra la práctica de inundar el mercado con cultivos subsidiados (dumping). La necesidad de contar con medios de absorción del choque es especialmente importante en los países en desarrollo más pobres, donde la agricultura es una de las principales fuentes de empleo. Los convenios comerciales regionales y bilaterales no deberían permitir a los países desarrollados soslayar el importante tema de los subsidios a los productores agrícolas.
- Los convenios comerciales deberían permitir a los países en desarrollo adoptar políticas que optimicen

el aumento de empleo debido al comercio, promoviendo el surgimiento de proveedores nacionales que no prefieran componentes importados. Si los proveedores son propiedad de empresas nacionales o extranjeras es irrelevante; lo que importa es si los proveedores crean puestos de trabajo.

- Los países en desarrollo deberían negociar considerable asistencia económica para la transición y adaptación al comercio, con fondos provenientes de los socios comerciales y los donantes internacionales. La asistencia debería incluir capacitación para los trabajadores y agricultores de subsistencia en nuevas pericias y acceso al crédito que permita y aliente a los pequeños agricultores a instaurar prácticas agrícolas racionales en el sentido económico y ambiental. La asistencia a la población rural pobre debería estar orientada a posibilitar una transición a medios de vida sostenibles en el mercado global moderno, reconociendo que el proceso de urbanización ha de continuar.
- Los países en desarrollo deberían adoptar y poner en práctica políticas que ayuden a distribuir las ganancias procedentes del comercio de forma más equitativa, mediante mejores políticas tributarias y de salarios mínimos, el goce de la libertad de asociación y los derechos de negociación colectiva. Deberían comprometerse a poner en práctica planes de acción que permitan establecer una infraestructura ambiental. Debido a que estas políticas pueden ser valoradas por sus socios comerciales más ricos, los países en desarrollo pueden obtener ventajas adicionales en los convenios comerciales si contraen dichos compromisos.
- Para reducir al mínimo las consecuencias ambientales de la liberalización del comercio en la agricultura, al igual que la tendencia de los agricultores de exportación a adoptar métodos de producción con uso intensivo de productos químicos, los convenios comerciales deberían establecer normas que permitieran a los países en desarrollo aprovechar la creciente demanda de productos alimentarios orgánicos.

■ El movimiento de los trabajadores es una fuerza social y económica de importantes consecuencias y los países de distintos niveles de desarrollo deben con razón discutir la migración temporaria en diversos contextos, entre los cuales pueden figurar las futuras negociaciones de libre comercio. Sin embargo, dada la sensibilidad política del tema, no debería permitirse que la migración pusiera en peligro los convenios sobre movimiento de bienes y capital y otras formas de prestar servicios.

ESTRATEGIAS A LARGO PLAZO

■ Los acuerdos de libre comercio no deberían considerarse como un fin en sí mismos ni deberían recargarse de expectativas poco realistas. Por el contrario, deberían considerarse como parte de un esfuerzo de mayor envergadura dirigido a un alto grado de cooperación bilateral y regional en pos de metas comunes. La migración, la mano de obra y la protección ambiental son ejemplos de temas que requieren mayor cooperación.

La liberalización del comercio está atravesando una crisis de legitimidad en todo el mundo, desde los agricultores rurales de América Latina, pasando por los productores de algodón de África y los trabaja-

dores del sector manufacturero en Estados Unidos y Europa. Los gobiernos pueden recuperar el apoyo del público para nuevos convenios comerciales, pero deben modificar sus tácticas actuales. En primer lugar, deben dejar de hacer promesas vanas de que la liberalización del comercio por sí sola creará nuevos puestos o ambientes limpios, o detendrá el flujo ilegal de inmigrantes. En segundo lugar, deben poner énfasis en el desarrollo a largo plazo y evitar reveses innecesarios, fortaleciendo la capacidad de las economías nacionales de responder a los choques cuando se ven expuestas al mercado internacional. Las necesidades de los países en desarrollo deben tomarse en cuenta en las negociaciones de comercio, para que de manera racional se creen verdaderas oportunidades para el desarrollo y el crecimiento, pudiendo los ciudadanos de estos países convertirse en consumidores en la economía global. Esa es la forma en que, a largo plazo, todos lograrán una mayor prosperidad.

NOTAS

- 1 Declaración Ministerial, Primera Cumbre de las Américas, Miami, Florida, 1994. Véase www.ftaa-alca.org/ministerials/miami_e.asp
- 2 Carlos Salinas de Gortari, *México: Política y Políticas de la Modernización* (Barcelona, España: Plaza & Janes, 2002). Véanse especialmente las partes 1 y 2.

Empleo, salarios e ingreso del grupo familiar

SANDRA POLASKI

EL EMPLEO ES LA PRINCIPAL FUENTE DE INGRESO FAMILIAR para la gran mayoría de la población en todos los países de América del Norte. Por consiguiente, una de las medidas más básicas del impacto de un tratado de comercio en el bienestar de la población es el número de puestos de trabajo ganados o perdidos como resultado del convenio, la calidad de los mismos y los salarios percibidos. Una segunda medida importante y estrechamente relacionada es el efecto de la liberalización del comercio en la productividad, o cuántos trabajadores producen concretamente en una sesión de trabajo. Al aumentar la productividad, es posible pagar mejor a los trabajadores sin generar inflación ni recortar las ganancias de la empresa. De esa forma, el aumento de los salarios puede mantenerse a largo plazo. El aumento de la productividad que genera salarios más elevados incrementará la demanda de consumo interno, estimulando aún más la producción de bienes y servicios y creando un círculo virtuoso de crecimiento. El tercer aspecto económico que debe abordarse al medir el impacto del comercio en la persona común es de qué forma se distribuyen las ganancias del comercio. Hay ganadores y perdedores en el comercio, y es imposible evaluar el efecto del intercambio en las sociedades sin saber cuáles grupos ganaron, cuáles perdieron y en qué medida se vieron afectados.

Más allá de los efectos económicos del comercio en la población, existe además una razón política importante para estudiar el impacto del comercio en el empleo. Los líderes políticos suelen promover el comercio en general, y los tratados de comercio en

particular, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como creadores de fuentes de empleo. En Estados Unidos, por ejemplo, el presidente Bill Clinton predijo que el TLCAN crearía 200.000 puestos de trabajo en sus primeros dos años de existencia.¹ Hoy, el Presidente George W. Bush promueve pactos de comercio por las mismas razones, prometiendo que “generarán puestos bien remunerados para los trabajadores estadounidenses”.² Cuando los tratados de comercio se venden al público y los legisladores, sobre la base de su potencial para crear trabajos y elevar los salarios, es importante volver a analizar esas promesas, una vez que haya transcurrido tiempo y se hayan acumulado datos, para determinar los resultados concretos. Dichos estudios retrospectivos pueden usarse en el futuro como guías de la política comercial.

Como sucede con otros efectos del TLCAN, no es fácil tabular el impacto del tratado en el empleo, los salarios y los ingresos. De todos modos, diversos aspectos de los efectos del TLCAN pueden estimarse ahora con cierta confianza. En este capítulo examinamos el impacto del TLCAN en el empleo, los salarios y el ingreso del grupo familiar en cada país de América del Norte. Nos concentramos principalmente en México, empero, porque el impacto del TLCAN en el empleo ha sido mucho mayor allí que en Canadá o Estados Unidos. Luego abordamos las consecuencias en materia de políticas para los países en el hemisferio que están contemplando decisiones en materia comercial que pueden tener consecuencias similares en el empleo.

CONCLUSIONES PRINCIPALES

PUESTOS DE TRABAJO

- El TLCAN ha producido una ganancia neta decepcionantemente baja en materia de empleo en México. Las limitaciones de los datos excluyen una tabulación exacta, pero queda claro que los puestos creados en la manufactura para exportación apenas han seguido el mismo ritmo que los puestos perdidos en la agricultura debido a la importación. También se ha registrado una disminución del empleo en el sector manufacturero nacional, debido en parte a la competencia de las importaciones y quizás también al uso de insumos extranjeros en las plantas de ensamblaje. Cerca del 30 por ciento de los trabajos que se crearon en las maquiladoras (plantas de ensamblaje para la exportación) en los años noventa han desaparecido. Muchas de estas operaciones se trasladaron a países de salarios más reducidos en Asia, en particular China.
- La agricultura mexicana ha sido un perdedor neto en el comercio con Estados Unidos, descendiendo el empleo en el sector en forma brusca. Las exportaciones de Estados Unidos de cultivos subsidiados, como el maíz, han reducido los precios de los productos agrícolas en México. Los pobres en las zonas rurales han soportado la carga del ajuste al TLCAN y se han visto obligados a adaptarse sin el apoyo adecuado del gobierno.
- El efecto neto del TLCAN sobre los puestos de trabajo en Estados Unidos ha sido minúsculo, dado el tamaño de la economía de Estados Unidos y la importancia de otros socios comerciales. Los mejores modelos hasta la fecha indican que el TLCAN no ha producido un cambio neto en el empleo o ha significado una ganancia neta muy pequeña de puestos de trabajo.
- El antecesor del TLCAN, el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUFTA), entró en vigor en 1989 y al principio ocasionó pérdidas sustanciales netas de trabajo en los sectores sujetos al comercio en Canadá. Después de cinco años, las pérdidas cesaron y la fabricación de manufacturas para exportar empezó a aumentar nuevamente. Un decenio después de la aprobación de CUFTA, el empleo en el sector de manufacturas se recuperó hasta llegar a los niveles anteriores al tratado de comercio y ha seguido creciendo moderadamente desde entonces.

PRODUCTIVIDAD

- La productividad ha aumentado en los tres países durante el último decenio. El TLCAN y CUFTA probablemente desempeñaron una función importante en el crecimiento observado de la productividad en México y Canadá, porque ambos países redujeron sus aranceles profundamente y quedaron expuestos a la competencia de su gigante vecino. En Estados Unidos, el TLCAN probablemente ha jugado un papel limitado o insignificante en el aumento de la productividad por dos razones: los aranceles de Estados Unidos ya eran bajos antes del TLCAN y el comercio con el resto del mundo juega un papel mucho más importante.
- El aconsejable crecimiento de la productividad puede haber tenido el efecto colateral imprevisto de reducir la tasa de crecimiento del empleo, ya que la creación de nuevos puestos se redujo a medida que los trabajadores que ya figuraban en las nóminas de sueldos produjeron más.

SALARIOS

- Los salarios reales para la mayoría de los mexicanos son más bajos hoy que cuando el TLCAN entró en vigor. Este sorprendente revés en los salarios es atribuible principalmente a la crisis del peso de 1994 a 1995. Sin embargo, durante el período del TLCAN, el aumento de la productividad no se tradujo en un aumento salarial, como sucedió en períodos anteriores en México.
- Los salarios mexicanos, por otra parte, están divergiendo, en lugar de converger, de los salarios de Estados Unidos.

- Ya que el impacto neto del TLCAN en el empleo en Estados Unidos es reducido, el impacto en los salarios en general es también mínimo. Pero la creciente brecha entre los salarios de los trabajadores calificados y no calificados es atribuible en parte al comercio, y el TLCAN como uno de los factores en el intercambio comercial de Estados Unidos probablemente represente una porción del crecimiento observado en la desigualdad en materia de salarios.
- Los salarios reales generales en Canadá fueron sólo levemente mayores en 2002 que cuando CUFTA entró en vigor en 1989, pero los ingresos en el sector manufacturero fueron algo mejores. Ello indica que el TLCAN y CUFTA no produjeron un impacto negativo en los salarios, ya que los ingresos en los sectores no afectados del comercio aumentaron más lentamente que en el sector de manufacturas. Como en el caso de México, los aumentos de productividad en Canadá superaron en forma significativa los aumentos salariales.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

- La desigualdad en materia de ingresos ha estado en aumento en México desde la entrada en vigor del TLCAN, lo cual revirtió una breve tendencia decreciente a comienzo de los años noventa. Comparado con el período anterior al TLCAN, el 10 por ciento de los hogares con más altos ingresos han aumentado su proporción del ingreso nacional, mientras que 90 por ciento han perdido su participación en los ingresos o no han experimentado ningún cambio. La desigualdad regional dentro de México también ha aumentado, revirtiendo una tendencia de larga data hacia la convergencia en los ingresos regionales.
- La desigualdad en materia de ingresos en Estados Unidos registró un aumento durante el decenio anterior al TLCAN y ha seguido incrementándose. La creciente brecha salarial entre los trabajadores calificados y no calificados es una de las causas, y en la medida en que el comercio sea un factor en la brecha salarial, también está implicado en la creciente desigualdad.
- A pesar de que los ingresos estén relativamente más nivelados en Canadá que en México o Estados Unidos, la desigualdad en materia de ingresos ha registrado una marcada tendencia ascendente desde la puesta en vigor de CUFTA en 1989. El 20 por ciento más rico de los hogares canadienses ha aumentado su proporción de los ingresos nacionales durante el período, mientras que el resto ha experimentado disminuciones. Sólo el 20 por ciento superior de los hogares percibieron ingresos reales más elevados en 2000 que en 1989. Dado que los salarios en el sector manufacturero tuvieron un mejor desempeño que los salarios en la mayoría del resto de los sectores, parece claro que los cambios salariales inducidos por el comercio no fueron la causa del aumento observado de la desigualdad en Canadá. En realidad, una reducción en la transferencia de pagos del gobierno, que juega un papel importante en los ingresos del 40 por ciento de los hogares en la base, explica la mayor parte del cambio. La posibilidad de que un incremento del intercambio comercial debilite la red de seguridad social canadiense fue motivo de inquietud de los detractores de CUFTA, pero no hay pruebas claras que validen una relación causal.

GANADORES Y PERDEDORES

La experiencia de cada uno de los países del TLCAN confirma la predicción de la teoría del intercambio comercial, en cuanto a que en su seno habrá ganadores y perdedores. Los perdedores pueden ser tan o más numerosos que los ganadores, en especial en el corto a mediano plazo. En Canadá, demoró un decenio para que el empleo del sector manufacturero se recuperara de los desplazamientos iniciales ocasionados por CUFTA. En México, los agricultores todavía están procurando adaptarse a los cambios inducidos por el TLCAN.

Los costos de ajuste en el corto a mediano plazo que confrontan los perdedores del intercambio comercial pueden ser graves, y los perdedores suelen coincidir con los segmentos de la sociedad menos capaces de hacer frente al ajuste, debido a aptitudes insuficientes, exiguos ahorros y movilidad limitada. También debe reconocerse que es posible que haya perdedores permanentes en el comercio, debido a estas limitaciones.

México

PUESTOS DE TRABAJO

México posee una abundancia de puestos de trabajo. Las tasas muy elevadas de crecimiento demográfico a mediados de los años setenta se tradujeron en una protuberancia demográfica en la fuerza laboral a fines de los años noventa, a medida que las personas nacidas en años anteriores de alto crecimiento maduraron y empezaron a buscar trabajo. Por otra parte, durante los años ochenta y noventa, las mujeres se incorporaron a la fuerza laboral a un ritmo cada vez mayor, en parte debido a la disminución de la tasa reproductiva, pero también por la necesidad de contribuir al ingreso familiar durante las crisis económicas recurrentes. En términos generales, la fuerza laboral mexicana aumentó de 32,3 millones inmediatamente antes del TLCAN a 40,2 millones en 2002, lo cual significa que México necesitaba casi un millón de puestos por año sencillamente para absorber el crecimiento en la oferta de mano de obra.³

La teoría económica indica que la apertura al comercio aumentará la demanda de mano de obra en un país con abundancia de mano de obra y por ende aumentará el número de puestos, los jornales percibidos o ambos. Claramente, ese sería un efecto deseable para un país con una fuerza laboral numerosa y en aumento como México. Sin embargo, en la práctica, el efecto de un tratado de comercio como el TLCAN depende de muchos factores, como qué aranceles redujo o eliminó cada país, con qué rapidez y en qué secuencia. También depende de otras cláusulas negociadas del tratado —y políticas gubernamentales conexas— que inciden en decisiones sobre inversión, producción y puestos de trabajo, y en el saldo general de ganancias y pérdidas provenientes del tratado de comercio negociado.

Por lo tanto, es necesario analizar tanto la eliminación de aranceles a las exportaciones de México a sus vecinos del norte (lo cual podría aumentar las exportaciones y por ende los puestos de trabajo)

como la eliminación de los aranceles mexicanos a los productos de Estados Unidos y Canadá (lo cual podría aumentar las importaciones mexicanas de Estados Unidos y Canadá y de ese modo eliminar puestos de trabajo en México) para comprender el impacto de los recortes arancelarios del TLCAN en el empleo de México. La siguiente discusión se centra en los cambios arancelarios entre México y Estados Unidos, debido a que el intercambio comercial entre México y Canadá representa un fragmento muy reducido del comercio total de México.⁴

Con el TLCAN, Estados Unidos redujo los aranceles en la mayoría de las manufacturas mexicanas, registrándose los recortes más grandes en los textiles y la ropa, seguidos de reducciones más moderadas pero aún significativas en calzado, productos químicos, manufacturas varias y equipo de transporte. Estados Unidos también redujo los aranceles a los productos agrícolas y aumentó las cuotas, aunque uno de los principales productos agrícolas de México, el azúcar, sigue restringido por medio de aranceles y cuotas. Otros cultivos mexicanos enfrentan restricciones estacionales que se prevee eliminar en 2008. Entretanto, México redujo los aranceles drásticamente en los productos agropecuarios y prácticamente en todas las manufacturas de Estados Unidos. Algunos aranceles se mantendrán en productos agrícolas sensibles como el maíz y el frijol hasta 2008, pero en la práctica el gobierno mexicano ya ha permitido considerables importaciones de maíz libres de aranceles por encima de la cuota.

El modelo de intercambio comercial entre los dos países sufrió varias modificaciones debido a estos recortes. Desde el punto de vista de México, los cambios acumulativos marcaron el pasaje de un déficit comercial neto con Estados Unidos antes del TLCAN a un superávit comercial neto considerable en 2002. El superávit neto general disfraza un creciente déficit en el comercio agrícola con Estados Unidos más que compensado por un excedente en las manufacturas de exportación provenientes de México. El renglón servicios arroja un pequeño déficit a favor de México (véase la figura 1).

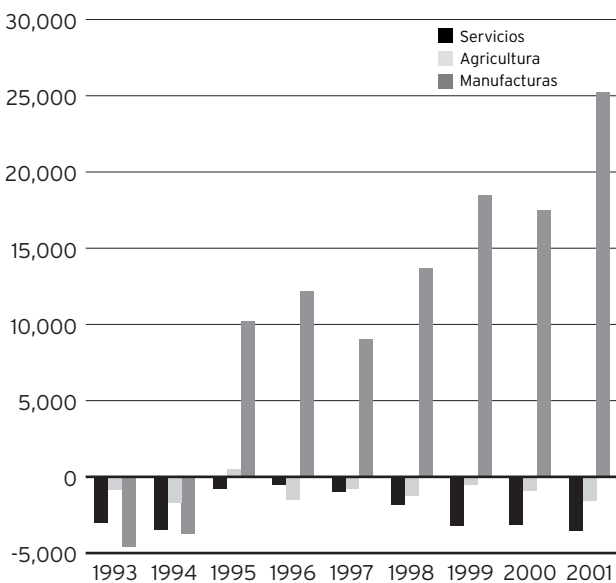
Empleo en el sector de manufacturas. Traducir estos cambios de los patrones del comercio en impacto en el empleo no es fácil, pero es posible determinar números aproximados de puestos de trabajo con razonable certeza. En las manufacturas, la tarea se complica por la disponibilidad de datos. El gobierno mexicano sigue el empleo en el sector por medio de dos series de datos aparte. Un estudio abarca las plantas medianas y grandes que representan alrededor del 80 por ciento de la producción industrial, pero excluye el sector de maquiladoras.⁵ Otro estudio cubre las maquiladoras, que son plantas de ensamblaje para la exportación.

En general, el empleo en el sector manufacturero que no incluye las maquiladoras en México fue menor en 2003 que en 1994, a excepción de las microempresas, que se encuentran principalmente en el sector informal.⁶ El empleo en manufacturas sin incluir las maquiladoras se mantuvo en alrededor de 1,4 millones en enero de 1994, descendió bruscamente durante la crisis del peso, luego empezó una

recuperación que produjo 91.000 puestos de trabajo adicionales en su mejor momento en mayo de 2000 antes de declinar nuevamente en los últimos tres años. La baja reciente fue motivada en gran parte por la recesión en Estados Unidos. Debido a que el TLCAN ha vinculado a México más estrechamente a la economía de Estados Unidos, el ciclo económico de éste último ha llegado a jugar un papel dominante en la suerte económica de México. En mayo de 2003 había 1,3 millones de trabajos en el sector manufacturero sin contar las maquiladoras, alrededor de 100.000 menos que cuando el TLCAN entró en vigor (véase la figura 2).

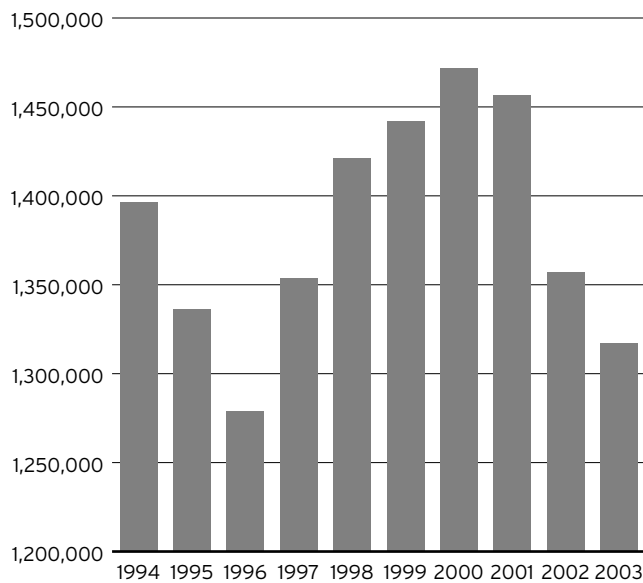
El programa de maquiladoras fue creado por México y Estados Unidos en 1965 para permitir importaciones de materiales y componentes a México, exentas de aranceles e impuestos, para su ensamblado y reexportación a Estados Unidos. Se ha concentrado en los sectores de indumentaria, repuestos para automotores y electrónica. El aumento de puestos de trabajo en las maquiladoras no es atribuible prin-

Figura 1. Balanza comercial de México con Estados Unidos, por sector
MILLONES DE DÓLARES



Fuente: Recopilada por la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos a partir de estadísticas oficiales de la División de Censos del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Figura 2. Sector de manufacturas sin inclusión de maquiladoras
EMPLEO TOTAL, 1 DE ENERO DE CADA AÑO



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática de México (INEGI), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), Encuesta Industrial Mensual (EIM).

principalmente al TLCAN, ya que el programa precede al tratado, pero el TLCAN introdujo recortes arancelarios significativos en la industria de la indumentaria y por ello estimuló al subsector de las maquiladoras. Al mismo tiempo, el TLCAN inició el proceso de eliminación progresiva de las singulares ventajas tributarias y arancelarias del programa de maquiladoras, al mismo tiempo que concedió similar tratamiento a los fabricantes que no pertenecían a las maquiladoras en México. Muchos observadores esperan que la proporción de exportaciones de manufacturas de México provenientes de las maquiladoras siga descendiendo con el transcurso del tiempo.

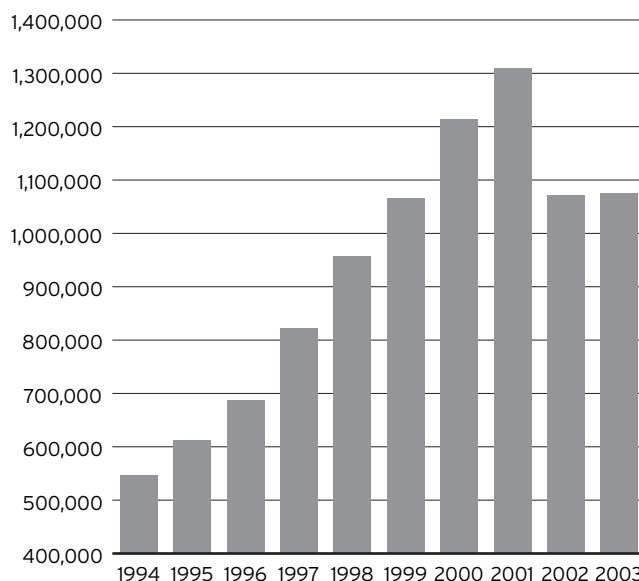
Las plantas de ensamblaje de las maquiladoras agregaron alrededor de 800.000 puestos de trabajo entre la aprobación del TLCAN en enero de 1994 y el empleo máximo del sector en 2001. Luego perdieron alrededor de 250.000 puestos hasta mayo de 2003. Actualmente, las maquiladoras emplean cerca de 550.000 trabajadores más de los que empleaban antes del TLCAN (véase la figura 3). Las maquiladoras producen casi totalmente para la exportación,

de manera que el empleo en ese sector puede atribuirse en gran medida al comercio (aunque no exclusivamente al comercio generado por el TLCAN). En contraposición, los datos sobre el empleo en el sector manufacturero que no incluye a las maquiladoras mezclan la producción para la exportación con la producción para los mercados nacionales. Por lo tanto, resulta difícil determinar la proporción del empleo atribuible a las exportaciones. Un estudio indica que la participación del empleo en el sector manufacturero, sin incluir a las maquiladoras, asociado con las exportaciones aumentó aproximadamente 500.000 trabajos entre 1994 y 1999 y luego disminuyó.⁷ De esos puestos de trabajo, 450.000 se basaban en exportaciones a Estados Unidos.

Sólo parte del crecimiento del empleo en el sector de exportaciones, con o sin inclusión de las maquiladoras, puede atribuirse al TLCAN. La devaluación del peso de 1994 a 1995 significó un impulso importante a todas las exportaciones mexicanas, ya que el dólar podía comprar más de dos veces el valor de los productos mexicanos después de la devaluación. Un estudio de la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos (USITC) descubrió que la devaluación del peso de 1994 a 1995 tuvo mayor impacto en el aumento de las exportaciones mexicanas de productos manufacturados a los Estados Unidos que todos los cambios arancelarios relacionados con el TLCAN combinados.⁸ Si uno utiliza las conclusiones de la USITC sobre el impacto relativo de diversos factores en los cambios que experimentaron las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, los recortes arancelarios del TLCAN podrían explicar alrededor de un cuarto del aumento total en los puestos de trabajo en el sector de manufactura para la exportación (con o sin inclusión de las maquiladoras), o el agregado de alrededor de 250.000 puestos, mientras que la devaluación del peso, menores costos de transporte y otros factores justifican el resto.⁹

La realidad indica que durante los años del TLCAN se ha registrado un fuerte crecimiento en el volu-

Figura 3. Empleo en las maquiladoras en México
EMPLEO TOTAL, 1 DE ENERO DE CADA AÑO



Fuente: INEGI, Indicadores mensuales de la industria de la maquiladora.

men de manufacturas para la exportación, pero un aumento muy decepcionante del empleo en el sector manufacturero. Esta divergencia no deseada entre la producción de manufacturas y el aumento del empleo surgió en México a mediados de los años ochenta, pero parece haberse profundizado desde la aprobación del TLCAN.¹⁰ Se han ofrecido varias explicaciones sobre este resultado. Una explicación obvia es el aumento de la productividad, que reduce la cantidad de puestos creados en cualquier nivel de exportaciones. Si bien es cierto que la productividad aumentó en el sector manufacturero mexicano durante la mayor parte de los años noventa, las ganancias fueron bastante moderadas, y por sí solas no pueden explicar el crecimiento muy lento en el empleo del sector manufacturero.

Un factor que probablemente explique parte del fenómeno es que el sector de manufacturas para exportación en México se basa cada vez más en un modelo de producción en el cual se importan componentes para su procesamiento o armado y posterior reexportación. En este modelo, el efecto indirecto de dichas operaciones sobre el resto de la economía es muy limitado, porque sólo una serie limitada de operaciones de procesamiento o ensamblado beneficia el mercado laboral. No se crean vínculos de concatenación progresivos y regresivos, como el estímulo de empresas que proveen piezas y materiales, lo cual limita el efecto multiplicador de cualquier incremento de las exportaciones. Este modelo es muy claro en el sector de maquiladoras, en el cual se importa el 97 por ciento de los componentes y sólo 3 por ciento se produce localmente en México. Pero el sector exportador que no incluye a las maquiladoras exhibe patrones similares. La producción dentro de la empresa (intrafirma) llevada a cabo por empresas multinacionales que operan en México en sectores como el de industrias automotrices y de electrónica depende en gran medida de insumos importados. Parece probable que los fabricantes mexicanos que anteriormente proveyeron insumos a grandes empresas del sector manufacturero han perdido una parte significativa de la producción de insumos a los proveedores extranjeros y ello

explica en parte la debilidad del empleo en el sector manufacturero.¹¹

Otro factor importante en la disminución del empleo en la industria manufacturera nacional es que ciertas manufacturas mexicanas han sido desplazadas directamente por las importaciones. El crecimiento limitado del empleo que se ha registrado en la industria manufacturera para el mercado nacional se ha observado principalmente en empresas muy pequeñas y en el sector informal, con bajas remuneraciones y generalmente sin beneficios.

El modelo de manufacturas para exportación en México tampoco ha logrado generar demasiado crecimiento en puestos de trabajo de alta especialización, en áreas como investigación, ingeniería, diseño y contabilidad. Un estudio de la composición en materia de aptitudes en los puestos en el sector manufacturero en México determinó que en 2000 la proporción de la mano de obra calificada en el sector de manufacturas fue sólo 9,9 por ciento.¹² La composición de mano de obra calificada en la industria manufacturera fue en realidad menor a la participación promedio de mano de obra capacitada en la economía general, 13,9 por ciento.

La creación limitada de empleo dentro del modelo de fabricación actualmente prevalente en México es de especial preocupación cuando se analiza en el contexto de otros cambios que probablemente puedan afectar el futuro aumento del empleo en el sector. México tuvo la ventaja de ser el primer país de bajos salarios en suscribir un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Sin embargo, a medida que se negocian más tratados de libre comercio, se amplían los programas de preferencia unilateral y aumenta la afiliación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la ventaja de ser el que actuó primero se diluye progresivamente. La adhesión de China a la OMC, en particular, ha significado una creciente competencia para las exportaciones de manufacturas mexicanas, en particular en los sectores con gran intensidad de mano de obra como la indumentaria y la electrónica. En 2003, China

LA CRISIS DEL PESO: ¿TUVO QUE VER CON EL TLCAN?

La historia de la crisis del peso mexicano en 1994 es básicamente una historia de enormes entradas de capital desde 1991 hasta principios de 1994, luego salidas abruptas a finales de 1994 y 1995. Tal como sucedió en otras crisis financieras en países en desarrollo en los años noventa, el volumen y en definitiva la dirección de los flujos de capital fue en parte consecuencia de decisiones políticas del gobierno nacional y en parte el resultado de factores que escapaban al control del gobierno.

La entrada de inversiones de capital a principios de los años noventa fue un cambio acogido con beneplácito en México después del decenio perdido de los años ochenta, cuando el reintegro de la enorme deuda de períodos anteriores suprimió el crecimiento económico y los niveles de vida. Una reestructuración de esa deuda por medio del plan Brady liderado por Estados Unidos en 1989, una serie de privatizaciones a comienzos de los años noventa y el aumento de los precios del petróleo asociados a la Guerra del Golfo de 1991 ayudaron a sacudir a México de su traspíe económico. Entretanto, México comenzó las negociaciones con Estados Unidos y Canadá en lo que se convertiría en el TLCAN, con lo cual aumentó la confianza de los inversionistas de que los productos mexicanos tendrían acceso al enorme mercado de Estados Unidos y que las inversiones en México estarían protegidas por una ambiciosa cláusula incluida en el nuevo tratado de comercio. Otro ingrediente importante fue que México emprendió una liberalización financiera a partir de fines de los años ochenta que eliminó la mayoría de los controles del capital y el intercambio, posibilitando así una mayor movilidad de capital.

Juntas, estas decisiones políticas representaron un aspecto de la atracción que México empezó a significar para la inversión extranjera y la fuga de capitales nacionales. El otro aspecto fue que en el mismo período se produjo una recesión económica en la mayoría del mundo desarrollado, que comenzó con contracciones en Europa y Japón en 1990 y una recesión en Estados Unidos en 1991. Las autoridades monetarias de esos países redujeron las tasas de interés para tratar de reactivar las economías nacionales, lo cual significó que los rendimientos más altos en países como México se convirtieran en algo aún más atractivo para los inversionistas en forma relativa.

Durante el período que precedió a la crisis, México mantuvo un régimen de cambio relativamente fijo, conocido como flotación libre del tipo de cambio, mediante la cual el peso estaba vinculado al dólar de Estados Unidos.¹³ Los inversionistas acogieron este tipo de arreglo como algo positivo en ese momento. En la medida que las políticas monetarias del gobierno se percibieron como creíbles, el régimen fijo creó una previsibilidad en materia de tipo de cambio, eliminando el riesgo que significa para los inversionistas el tipo de cambio.

Las renovadas entradas de capital fueron dominadas por el capital de cartera, o sea, inversión en bonos públicos y acciones y bonos de sociedades a diferencia de inversión directa en instalaciones y equipos. Cerca del 60 por ciento de la inversión de cartera se realizó en bonos. Según indica el cuadro 1, la inversión de cartera representó 63 por ciento, 76 por ciento y 85 por ciento de las entradas de capital en 1991, 1992 y 1993, respectivamente. Fue sólo en 1994, cuando el TLCAN entró en vigor, que la inversión directa extranjera (en fábricas, equipo, explotaciones agropecuarias y otros negocios) sobrepasó las inversiones de cartera a corto plazo.¹⁴ La inversión de cartera es mucho más móvil o "libre" que la inversión directa extranjera, ya que ésta última implica actividades como construcción de fábricas y adquisición de equipos que pueden ser difíciles de revender. Las inversiones en bonos

Cuadro 1. Inversión en cartera externa e inversión directa extranjera en México
MILLONES DE DÓLARES DE ESTADOS UNIDOS

Año	Inversión en cartera externa	Inversión directa extranjera
1990	3,369	2,549
1991	12,741	4,742
1992	18,041	4,393
1993	28,919	4,389
1994	8,185	10,972
1995	-10,140	6,963

Fuente: International Monetary Fund, International Financial Statistics, Octubre de 1996.

públicos mexicanos fueron inversiones a muy corto plazo, ya que la mayoría de los bonos se emitieron por un plazo de tres meses.

En febrero de 1994, la Reserva Federal de Estados Unidos aumentó las tasas de interés por primera vez desde la recesión de principios de los años noventa, en lo que iba a ser una serie de aumentos de la tasa a medida que Estados Unidos experimentaba una fuerte reactivación económica. Con la reducción de la diferencia entre tasas de Estados Unidos y México, los flujos de capital de cartera a México se contrajeron bruscamente durante los siguientes tres meses, a menos de un quinto de su nivel anterior. Al mismo tiempo, una nueva turbulencia política surgió en México, incluida la revuelta de un grupo indígena en Chiapas y el asesinato del candidato presidencial del partido en el poder. El gobierno mexicano tuvo que reafirmar la deuda existente (los bonos de tres meses, denominados CETES) en este ambiente difícil. A esta altura, el gobierno tomó dos decisiones fatídicas. En primer lugar, convirtió la deuda pública en pesos a títulos en dólar (llamados tesobonos) al vencerse los bonos de tres meses. De ese modo acordó asumir el riesgo del tipo de cambio (antes a cargo de los inversionistas) si el tipo de cambio del peso con el dólar se tornara insostenible. La segunda decisión fue seguir "esterilizando" los fondos de las transacciones internacionales de cambio, o sea, mantenerlos fuera del medio circulante nacional. De la misma forma que algunos fondos se mantuvieron fuera de la base monetaria nacional a medida que ingresaron a México a comienzos de los años noventa (manteniéndose como reservas de divisas), ahora la salida quedaba cubierta por esas reservas, lo cual permitía al Banco de México intervenir para mantener al peso en su banda de paridad durante la mayor parte de 1994. Ello permitió al gobierno evitar la caída del peso y una contracción económica durante los tres primeros trimestres de 1994, período que precedió a las elecciones presidenciales en México.

Sin embargo, para fines de 1994 estas reservas estaban prácticamente agotadas. El gobierno no publicó datos que permitieran conocer la situación exacta, pero los inversionistas y los especuladores empezaron a prever que el gobierno se quedaría sin reservas y se vería obligado a devaluar el peso. Con el fin de sortear esa eventualidad, los inversionistas se movilaron para retirarse de las inversiones mexicanas y cambiar los pesos por dólares con ese fin. En respuesta a la creciente demanda de dólares y la merma de las reservas extranjeras, el Banco de México ensanchó la banda de paridad del peso entre 2 y 15 por ciento. Ello fue contrario a las expectativas de los inversionistas (y de hecho la información oficial) de que no se produciría una devaluación. Además de las demás presiones que se habían estado acumulando, el peso perdió valor. El Banco de México sufrió grandes pérdidas de reservas durante los siguientes dos días y el 22 de diciembre de 1994 anunció que el peso podría flotar. En diez días el peso se había depreciado 55 por ciento, luego de lo cual siguió desplomándose hasta alcanzar 7,64 por dólar hacia fines de 1995.

Al evaluar retrospectivamente las decisiones políticas del gobierno mexicano, es útil recordar que hasta 1994 Estados Unidos y las instituciones financieras multilaterales utilizaban a México como modelo de desarrollo económico. Pero una parte importante del éxito evidente de México como atracción de capital internacional se basaba en un factor –reducidas tasas de interés a nivel mundial– sobre las cuales México no tenía ningún control. México multiplicó esta vulnerabilidad distendiendo todos los controles de los flujos de capital por medio de políticas agresivas de liberalización financiera, de modo que no tuvo manera de controlar la situación cuando los inversionistas cambiaron de política. Las entradas de capital eran enormes comparadas con el tamaño de la economía, inflándola como una burbuja. La turbulencia de las salidas de capital fue por ende también muy grande. La crisis del peso se convirtió en la primera crisis financiera de la globalización, a la que siguieron otras. En vista de la experiencia mexicana, parece claro que los flujos de capital muy grandes, especialmente los de cartera libre y sin compromiso, pueden ser desestabilizantes para cualquier régimen de política macroeconómica en los países en desarrollo.

Los Estados Unidos han adoptado recientemente la posición de que los socios comerciales deben eliminar todos los controles de capital existentes como parte de cualquier convenio de libre comercio. Pero la experiencia de México con la liberalización financiera, que precede al TLCAN, demuestra claramente que ésta no es una política prudente para un país en desarrollo que interactúa con fuerzas financieras mundiales mucho más grandes. Los países en desarrollo demostrarían prudencia al negarse a la presión de eliminar los controles del capital como parte de los tratados de libre comercio.

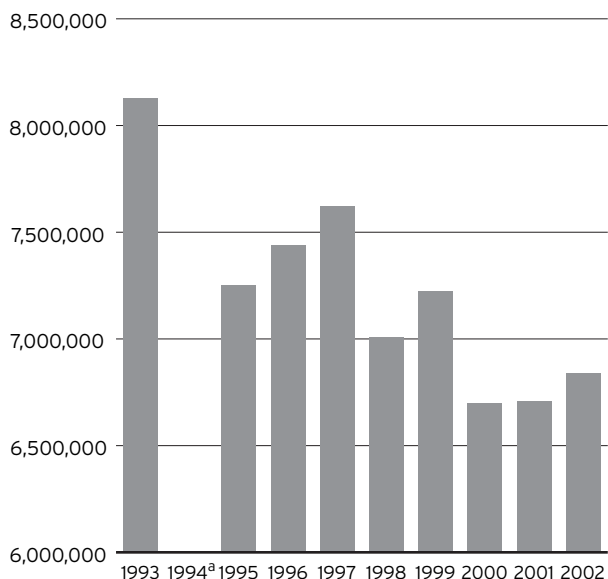
desplazó a México como el segundo exportador a los Estados Unidos, después de Japón. No es accidental que México haya sido el último miembro de la OMC en aceptar los términos de adhesión de China a la organización comercial. La proliferación de convenios de libre comercio de parte de los Estados Unidos también significa que el valor de las ventajas de acceso al mercado de México sufrirá una erosión en la medida que otros países de bajos jornales obtengan un acceso similar. Por ejemplo, una propuesta de un tratado de libre comercio con América Central agregaría un banco considerable de mano de obra de menor remuneración a la oferta regional de mano de obra, socavando la ventaja actual de México.

Empleo agrícola. Como señaláramos, México ha registrado un déficit comercial neto en productos agrícolas con Estados Unidos todos los años desde que el TLCAN entró en vigor, a excepción de 1995, el año en que se produjo la crisis del peso, cuando la enorme devaluación del peso tornó a la mayoría de los productos con precio en dólar en demasiado costosos para los mexicanos. El déficit comercial agrícola existía antes del TLCAN, pero aumentó después de la aprobación del tratado de comercio y fue mayor en 2002 que en cualquier año anterior. Los aranceles en la mayoría de los cultivos sensibles tanto en Estados Unidos como en México aún no se han eliminado, y en ese sentido la naturaleza del comercio bilateral agrícola seguirá evolucionando. Sin embargo, el modelo actual desafía la sabiduría convencional de que la liberalización agrícola es positiva para el país en desarrollo en una relación comercial con una economía desarrollada. El único aspecto ventajoso para México, un aumento en las exportaciones de frutas y vegetales, no ha marchado al mismo ritmo que las importaciones de granos y semillas oleaginosas de Estados Unidos. Ello puede deberse en parte a una mayor eficiencia entre los productores de Estados Unidos, pero también en parte a los subsidios de Estados Unidos. Según una estimación, el maíz de Estados Unidos se vendió en México desde 1999 a 2001 a precios 30 por ciento o más por debajo del costo de producción.¹⁵

El creciente déficit comercial se ha traducido en pérdidas de puestos de trabajo en la agricultura. En realidad, el empleo agrícola en México aumentó levemente a fines de los años ochenta y principios de los noventa, empleando a 8,1 millones de mexicanos a fines de 1993, apenas antes de que el TLCAN entrara en vigor. El empleo en el sector comenzó a describir luego una tendencia descendente, con 6,8 millones empleados a fines de 2002, una pérdida de 1,3 millones de puestos.¹⁶ Si bien no toda esa reducción puede atribuirse al TLCAN, otras fuerzas que incidían en el comercio, como la brusca devaluación del peso entre 1994 y 1995, empujaron en la dirección opuesta, hacia un mayor crecimiento de las exportaciones mexicanas si se las compara con las importaciones. En realidad, 1995 fue el único año pos TLCAN en que México registró un superávit en su comercio agrícola con Estados Unidos, y el empleo agrícola mejoró luego moderadamente durante un breve lapso. Sin embargo, una vez estabilizado el peso, la balanza comercial agrícola nuevamente se volcó contra México y el empleo agrícola siguió declinando. Durante este período, México también estaba liberalizando el comercio con otros socios, de manera que todo el impacto no puede imputarse al TLCAN. Pero la OMC ha determinado que México redujera sus aranceles agrícolas mucho más para Estados Unidos que para otros socios comerciales.¹⁷ Por lo tanto, la liberalización del comercio agrícola vinculada al TLCAN es el factor más importante en la pérdida de trabajos agrícolas en México (véase la figura 4).

La pérdida de empleos en el sector agropecuario compensó en gran parte el aumento de empleo en el sector de manufacturas para exportación que se registró después de la entrada en vigor del TLCAN. Como señaláramos, es imposible establecer con precisión qué proporción de los 1,3 millones de puestos ganados en el sector de manufacturas para exportación (en el punto máximo de empleo en 2000) y los 1,3 millones de puestos agrícolas perdidos entre 1994 y 2002 es directamente atribuible al TLCAN. Sin embargo, está claro que la suma de los efectos del tratado de comercio hasta la fecha no ha repre-

Figura 4. Empleo mexicano en la agricultura
EMPLEADOS



Fuente: INEGI/STPS, Encuesta Nacional de Empleo (ENE).

Nota: La agricultura se refiere actualmente al sector primario, que también incluye pesca y silvicultura.

^a No se disponía de datos para 1994.

sentado una ganancia neta importante en el empleo general y es posible que haya significado una pérdida neta de puestos de trabajo para México. Por otra parte, los efectos a largo plazo siguen siendo inciertos, ya que la mayoría de los aranceles a las manufacturas ya se han eliminado, mientras que los aranceles a los productos agrícolas más sensibles aún no han desaparecido.

Si bien es cierto que la evolución del empleo vinculado al comercio desde la aprobación del TLCAN es decepcionante, la sustitución de los trabajos agrícolas por trabajos de manufactura se considera en general positiva para el desarrollo, lo cual representa un movimiento ascendente en la escalera de producción. Sin embargo, como señaláramos, existen motivos de preocupación en torno del sector manufacturero de México. Entre otros motivos, debido al desarrollo limitado de los nexos de fabricación hacia adelante y hacia atrás que multiplicarían la creación de trabajos, la erosión de la ventaja de México por ser el primero y la disminución de los

puestos de trabajo en la manufactura para consumo interno.

Empleo en el sector de servicios. El TLCAN ha tenido poco efecto directo sobre el empleo en el sector de servicios, debido a que la mayoría de los servicios no se comercian y, si así fuera, como es el caso de los servicios financieros y de telecomunicaciones, no requieren demasiada mano de obra. México ha registrado un pequeño déficit en los servicios con Estados Unidos, de modo que cualquier impacto en el empleo probablemente sea negativo, aunque no de magnitud grande. No obstante, el sector de servicios es fundamental para comprender la situación laboral mexicana, porque es donde la mayoría de los mexicanos encuentran empleo. Es también el epicentro del crecimiento en el denominado sector informal. La proporción del empleo total encontrado en el sector de servicio aumentó de 51 por ciento inmediatamente antes de que el TLCAN entrara en vigor a 57 por ciento en 1997. La mayor parte de este incremento se debió a la absorción del trabajo de la mano de obra del sector agropecuario, que disminuyó de 25,7 por ciento de empleo en 1993 a 17,3 por ciento en 2002 (ver figura 9).¹⁸

Como comentáramos, el desplazamiento de los agricultores de subsistencia, en parte debido al aumento de las importaciones agrícolas de Estados Unidos como resultado de los recortes arancelarios del TLCAN, impulsó a las familias a luchar para mantener niveles de ingresos adecuados. México no cuenta con un programa de seguro de desempleo, de modo que los trabajadores desplazados deben encontrar alternativas de trabajo. Debido al aumento lento del empleo en el sector de manufacturas, al igual que las aptitudes limitadas de muchos trabajadores agrícolas, se encontró (o creó) empleo principalmente en puestos mal remunerados, de poca productividad en el sector de servicio, como trabajo doméstico, venta en la calle, servicios personales y reparaciones. Gran parte de esta actividad se registró en el sector informal, que incluye el trabajo por cuenta propia, empleo en microempresas y otras formas de empleo que no ofrecen beneficios como seguro de enferme-

CÓMO SOBREVIVEN LAS FAMILIAS RURALES¹⁹

La economía rural en México ha cambiado extraordinariamente durante el último decenio, como resultado del TLCAN, otros tratados de comercio y alteraciones en las políticas gubernamentales. Estos factores han precipitado a la población rural a una vorágine de cambios que superan su capacidad de control. Si bien algunos agricultores en mediana y gran escala se han adaptado a las nuevas oportunidades de mercado —a menudo con el apoyo del gobierno mexicano o la inversión extranjera—, a un gran número de agricultores de subsistencia les ha ido mal. Los hogares rurales ya inmersos en bajos niveles de vida sienten presiones cada vez más intensas, al mismo tiempo que suelen no tener a su alcance actividades económicas alternativas, o las mismas no poseen ningún atractivo.

En respuesta, muchos hogares rurales han adoptado complejas estrategias de supervivencia que incluyen una mezcla de mayor producción de cultivos básicos, cierta diversificación de la producción agrícola, jornadas de trabajo más largas y mayores actividades complementarias, a menudo en el sector informal y en algunos casos en las plantas maquiladoras que se han mudado de la frontera norte al interior. Parece claro que estas estrategias también incluyen una mayor migración a otras partes de México al igual que a Estados Unidos, aunque no existen datos fidedignos de ninguno de los tipos de migración. A pesar de la dispersión del trabajo, a veces en lugares alejados, las familias y las comunidades mantienen cierta cohesión como unidades socioeconómicas. Por ejemplo, los hogares rurales dependen cada vez más de las remesas de los familiares que migran, ya sea a otras partes de México o a Estados Unidos. Las remesas de Estados Unidos han batido niveles récord en los últimos años, ascendiendo a US\$9.800 millones en 2002 y previéndose que llegarán al menos a US\$12.000 millones en 2003 en las tasas actuales.²⁰

Las diversas estrategias de supervivencia de los mexicanos en zonas rurales ayudan a explicar ciertos fenómenos sorprendentes que van en contra de las predicciones económicas pero están bien documentados en las estadísticas mexicanas. Por ejemplo, la producción de maíz en las tierras de regadío (principalmente fincas comerciales grandes) ha descendido porque se permitió el ingreso a México de maíz más barato y subsidiado de Estados Unidos, reduciéndose los subsidios por el uso de agua. Sin embargo, la producción de maíz en tierras alimentadas por la lluvia (parcelas de subsistencia abrumadoramente pequeñas)

aumentó cuando los ingresos del grupo familiar se contrajeron bruscamente durante la grave recesión que siguió a la crisis del peso en 1995. La producción se ha mantenido en niveles similares, a pesar de las importaciones de maíz más barato de Estados Unidos (véanse las figuras 5-8. Los datos de 2001 y 2002 son preliminares).

Los agricultores de subsistencia producían principalmente para su propio consumo, aunque parte del incremento también estaba destinado a los mercados locales. O el maíz importado más barato no llegaba a los mercados en las zonas remotas debido a los malos caminos y otros factores, o la falta de ingreso en efectivo incidió en la decisión de “cultivar o comprar”. Un factor adicional parece ser la preferencia por variedades autóctonas de maíz a diferencia del maíz importado, tanto entre las familias rurales como las urbanas de bajos ingresos, lo cual ha ayudado a mantener el mercado del maíz tradicional y los productos alimentarios con valor agregado usando el maíz como un insumo, como es el caso de los tamales, el posole y los sopes.

Parece además que en la medida que más trabajadores rurales han pasado a las actividades no agrícolas como sus ocupaciones primarias, un número considerable sigue realizando ciertas labores en la agricultura. El principal organismo estadístico de México, el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), empezó a incluir una serie especial de preguntas en su encuesta domiciliaria de zonas menos urbanizadas en los años noventa, diseñadas para producir más información sobre el comportamiento económico rural.²¹ La encuesta indicó que alrededor de 7 millones de personas participaron en las actividades agrícolas en 2000.²² Sin embargo, cuando se les preguntó más sobre sus actividades durante los seis meses anteriores, otro 1,5 millón de personas que informaron que su principal empleo no era agrícola indicaron que en realidad habían trabajado en el sector agropecuario en algún momento durante ese período.²³ Ello representa un aumento de la fuerza laboral agrícola de cerca del 20 por ciento para algunos meses del año, probablemente durante las épocas que requerían más mano de obra, como la siembra y la cosecha. Esta actividad agrícola a tiempo parcial de trabajadores empleados en otro sitio ayuda a explicar cómo se ha mantenido la producción agrícola en las fincas pequeñas a pesar de la brusca disminución en el empleo agrícola que en general figura en los principales datos de empleo.

Figura 5. Importaciones de maíz a México
MILES DE TONELADAS MÉTRICAS

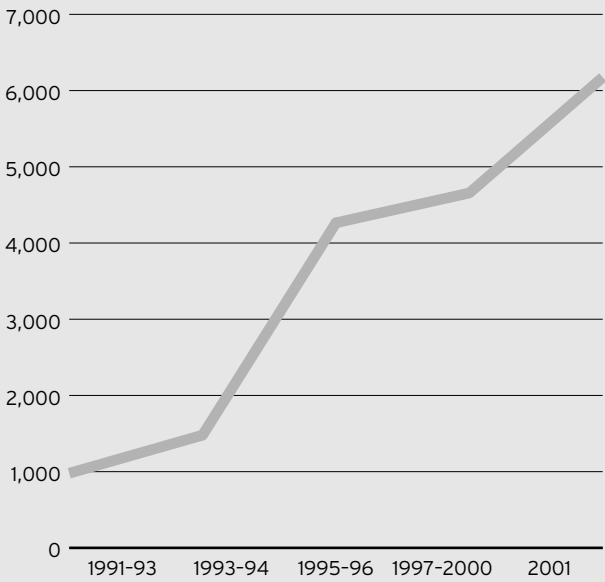


Figura 6. Producción total de maíz en México
MILES DE TONELADAS MÉTRICAS

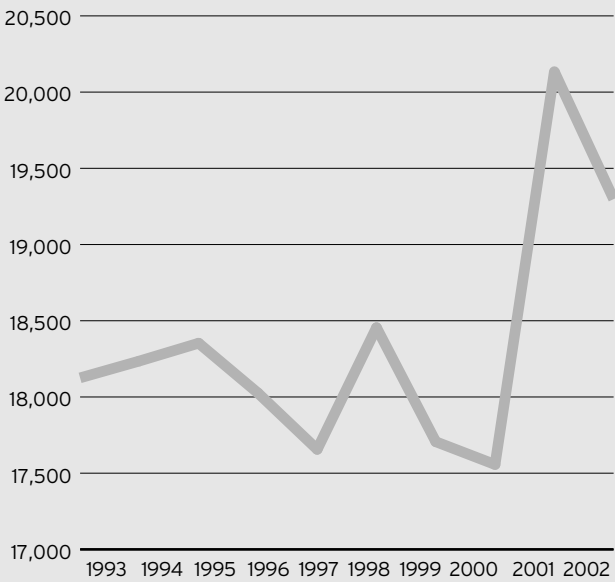


Figura 7. Producción total de maíz en tierras de regadío en México
MILES DE TONELADAS MÉTRICAS

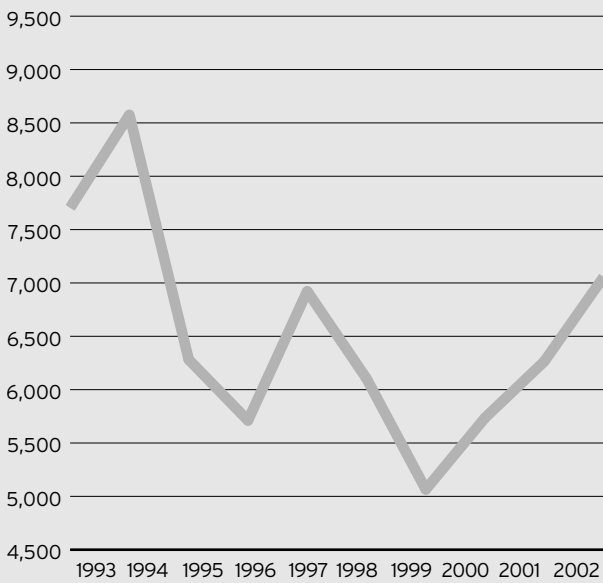
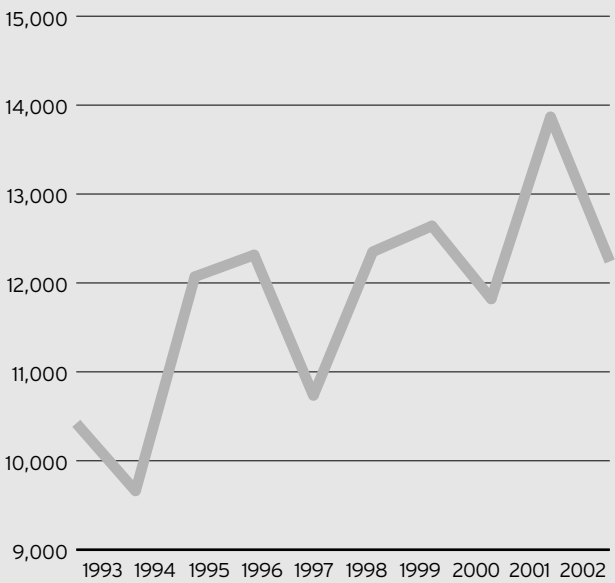


Figura 8. Producción total de maíz con uso de precipitación pluvial en México
MILES DE TONELADAS MÉTRICAS



Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México (SIAP-SAGARPA). Puede consultarse en www.siap.sagarpa.gob.mx.

Los jornaleros, algo sorprendente, tenían mayor probabilidad de trabajar para propietarios rurales pequeños (40 por ciento de los jornaleros) que para operaciones más grandes de agricultura comercial o ganadería (30 por ciento). El resto de los trabajadores eran contratados por los ejidos, comunidades de fincas pequeñas que comprendían el segmento más pobre de los dueños de las propiedades agrícolas.

Una pequeña proporción de los hogares y las comunidades rurales han podido establecer nichos en el mercado para recursos como servicios ambientales y ecoturismo, al igual que para productos que pueden ser certificados como "orgánicos", "sostenibles" o "artesanales", los cuales exigen precios más favorables en los mercados internacionales (véase el capítulo 3 para un comentario adicional de estas actividades especiales).

Como observáramos, las remesas de los familiares que han migrado se han convertido en un factor cada vez más importante en la supervivencia general de las familias rurales y el sorprendente poder de perma-

nencia de las comunidades rurales. Además de los flujos internacionales, las remesas nacionales (transferencias desde el interior de México) son también un factor importante en los ingresos en efectivo de los hogares rurales. Las remesas se usan en parte para el consumo, pero también para fines de producción. Por ejemplo, permiten a los agricultores de subsistencia sobreponerse a las limitaciones de crédito para adquirir insumos agrícolas que normalemente se financiarían con préstamos. Ello es particularmente importante considerando la debacle del crédito rural en años recientes.

El retrato que surge de las diversas actividades económicas es de una población que combina actividades no agrícolas con trabajos urbanos (en México y el exterior) con continua producción agrícola y remesas. La meta evidente es mantener la vida de las comunidades rurales como una opción y un seguro contra la precariedad de la economía informal, los barrios pobres en zonas urbanas y la migración ilegal, que emergen como las principales alternativas para las familias rurales pobres.

dad y pensiones.²⁴ En términos generales, el sector informal creció durante la mayor parte de los años noventa, acercándose el empleo en trabajos informales al 50 por ciento de todos los empleos en México en 1995 y 1996, después de la crisis del peso y la posterior contracción económica. Después de reanudar el crecimiento económico a fines de los años noventa, el sector informal se contrajo levemente, pero aún representa cerca del 46 por ciento de los puestos de trabajo en México.²⁵ Este reservorio de trabajadores de bajos jornales y baja productividad no está dando señales de que será absorbido por el sector exportador de México en un futuro previsible.

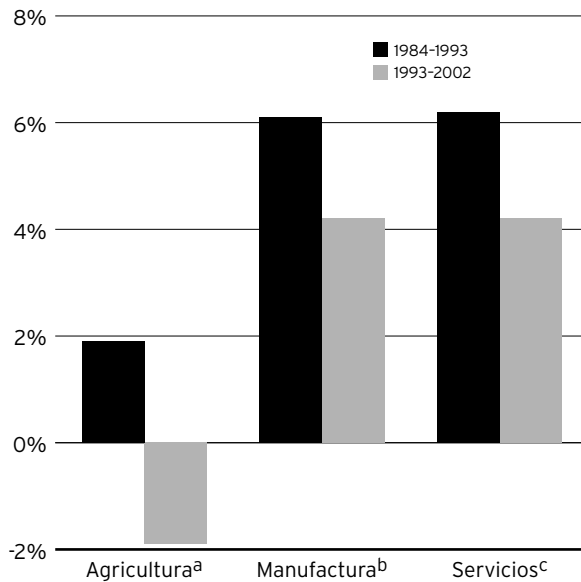
SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD

Los salarios reales de hoy en México son inferiores que cuando el TLCAN entró en vigor. Este asombroso revés en los jornales no puede atribuirse al TLCAN, sin embargo. En efecto, los salarios actuales se encuentran por debajo del nivel existente en 1980. La mayor parte de la pérdida de salarios reales observada durante los últimos veinte años puede vincularse a dos períodos de reducciones salariales bruscas. La primera se dio durante la crisis de la deuda de principios de los años ochenta, cuando la devaluación del peso y las políticas de contracción orientadas a lograr estabilidad macroeconómica y respetar los términos exigidos por los tenedores internacionales de la deuda de México produjo una marcada caída de los salarios. La segunda disminución ocurrió como resultado de la crisis del peso de 1994–1995. Al devaluarse el peso bruscamente en cada crisis, el costo de los productos importados y la tasa de inflación subieron vertiginosamente, mientras que los salarios estaban restringidos por las políticas gubernamentales monetarias y de fijación de salarios. Los salarios se recuperaron gradualmente después de cada choque macroeconómico. Sin embargo, no aumentaron lo suficiente en cualquiera de los períodos de recuperación como para regresar a los niveles anteriores. Este modelo se aplica a los sectores económicos afectados y no afectados al comercio, al igual que para los empleados de empresas pequeñas, medianas y grandes.²⁶

Si bien el TLCAN no es la causa de los dos principales reveses en los salarios mexicanos, es sorprendente que un tratado de libre comercio que incrementó las exportaciones y la inversión directa extranjera no haya hecho más para incrementar los jornales y los niveles de vida para el trabajador mexicano promedio —e incluso para los trabajadores en la mayoría de las empresas de exportación— en relación con los niveles anteriores al TLCAN. La teoría del comercio indica que un país con abundancia de trabajo no calificado (como México) que se abre al comercio experimentará mayores retornos (salarios) para sus trabajadores no calificados. Sin embargo, los salarios de los trabajadores que producen tanto en las maquiladoras como en otras plantas todavía se encuentran por debajo de los niveles anteriores al TLCAN. Algunos analistas han sugerido que, por una serie de razones, el comercio aumentó la demanda de mano de obra altamente calificada en México, comparada con la demanda de trabajadores menos calificados.²⁷ Pero incluso para los trabajadores sumamente educados en el sector de manufactura (como personal profesional, técnico y administrativo), los salarios reales a fines de los años noventa estaban por debajo de los de 1993, con la única excepción de ciertas regiones en la frontera de Estados Unidos.²⁸ El mismo patrón se aplica a otros sectores de la economía. Los trabajadores con título universitario e incluso estudios de posgrado recibieron salarios reales menores en 2000 que en 1993.²⁹ El decepcionante desempeño de los salarios se ha dado a pesar de que la productividad de los trabajadores mexicanos ha aumentado desde que el TLCAN entró en vigor (véase la figura 10).

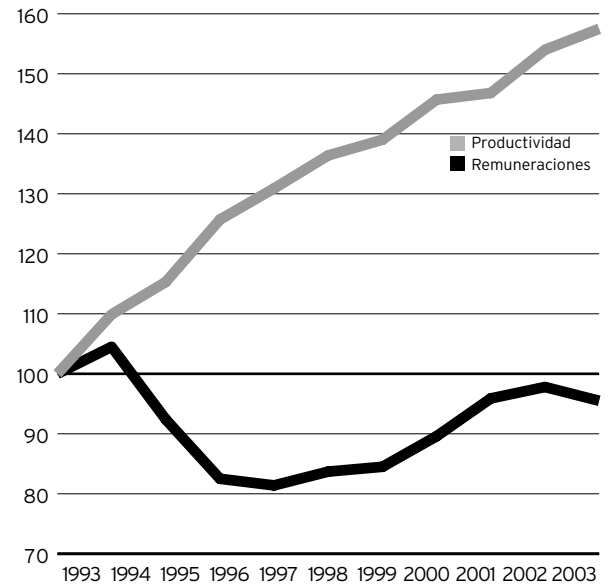
El aumento de la productividad es una condición necesaria para que se den aumentos salariales sostenibles, ya que con el transcurso del tiempo una economía sólo puede consumir lo que produce. Pero una mayor productividad no es suficiente para garantizar aumentos salariales. Los salarios dependerán en parte de la oferta y la demanda en los mercados de trabajo, y en parte de la calidad (y sesgo) de las instituciones que se ha establecido determinan cómo se distribuyen los aumentos de la productivi-

Figura 9. Crecimiento medio del empleo anual por sector, antes y después del TLCAN



Fuente: INEGI/STPS, Encuesta Nacional de Empleo (ENE).
 Nota: Los datos mexicanos están siendo revisados por la STPS e INEGI.
 a. El sector primario incluye agricultura, pesca y silvicultura.
 b. El sector secundario incluye minería, manufacturas y construcción.
 c. El sector terciario incluye transporte, servicios públicos, comunicaciones, comercio, servicios financieros y sociales.

Figura 10. Productividad y remuneraciones en el sector de manufacturas en México
 ÍNDICE: 1993=100



Fuente: INEGI/STPS, Encuesta Industrial Mensual (EIM), Banco de Información Económica (BIE), Indicadores Económicos de Coyuntura.
 Nota: Los datos de productividad y remuneraciones cubren a los obreros y a los empleados. El sector de maquiladoras no está incluido en esta serie de datos. Las remuneraciones incluyen salarios, bonos y beneficios. Los datos de 1993-2002 son promedios anuales; los de 2003 son un promedio de enero a septiembre.

dad. Actualmente, la oferta en los mercados de trabajo sigue excediendo la demanda en la mayoría de las categorías laborales en México, lo cual aporta al menos una explicación parcial del resultado deficiente de los salarios. Por otra parte, la mayor integración de la producción mundial como resultado del comercio liberalizado y las mejores protecciones para los inversionistas extranjeros ha significado que, para muchas categorías de mano de obra no calificada y semicalificada, la competencia se da no sólo en los mercados nacionales de trabajo sino también a nivel internacional, en la medida que las empresas toman decisiones de producción y contratación externa basadas en parte en el costo de la mano de obra en diversos países. La accesión de China y otros países de bajos salarios a la OMC ha aumentado la oferta de mano de obra a la que las empresas pueden recurrir, al mismo tiempo que su producción sigue teniendo acceso garantizado a los mercados ricos del

mundo, incluso Estados Unidos. Es posible que las diferencias de los aranceles y los costos de transporte no compensen las diferencias más grandes en los costos unitarios de mano de obra. (Los costos unitarios de la mano de obra reflejan la combinación de jornales y productividad).

Si bien la oferta y la demanda en el mercado laboral y la producción mundial libre y sin compromiso contribuyen indudablemente en México a desconectar los salarios de la productividad, es también cierto que las instituciones mexicanas están predispuestas en contra de los aumentos de salarios. Por ejemplo, la política del gobierno ha sido mantener el jornal mínimo al mismo nivel durante la mayor parte de los últimos dos decenios. El motivo ha sido aumentar la competitividad mundial de la mano de obra y las exportaciones mexicanas y cumplir con las metas de ajuste estructural. El jornal mínimo determina

muchos otros jornales en México, que se fijan como múltiplos del mínimo, y de esa forma el impacto se siente más allá de los trabajos menos remunerados. Por otra parte, la sindicalización y la negociación colectiva, entre los principales mecanismos institucionales para determinar la distribución de las ganancias entre los empleadores y los trabajadores debido a los aumentos de productividad, se han reprimido en México mediante leyes débiles de trabajo. En las maquiladoras, por ejemplo, es una práctica generalizada que los empleadores firmen “contratos de protección” con sindicatos corruptos o inexistentes. Ya que la legislación de trabajo en México permite que sólo un sindicato esté en posesión de un contrato en un lugar de trabajo, estos contratos precluyen la posibilidad de que los trabajadores o los sindicatos negocien aumentos salariales. Ha habido numerosas acusaciones fundamentadas de que las autoridades de trabajo mexicanas permiten a los empleadores coludir con sindicatos no representativos para evitar una negociación colectiva enérgica.³⁰

DESIGUALDAD Y POBREZA

Medir los efectos del comercio sobre la población requiere evaluar el impacto del comercio en la desigualdad y la pobreza, porque las ganancias y pérdidas del comercio no se distribuyen en forma pareja. La desigualdad en México es elevada, al igual que en gran parte de América Latina. Ello es motivo de preocupación, dado que socava la estabilidad social y la cohesión política. Por otra parte, está demostrado que las sociedades con economías sumamente desiguales reducen la pobreza menos eficazmente y a un ritmo más lento que las sociedades donde existe más igualdad.³¹ Algunos estudios han revelado además que el crecimiento general se reduce a largo plazo debido a distribuciones de los ingresos sumamente desiguales, lo cual limita los ingresos de toda la población.³²

La desigualdad en materia de ingresos había venido descendiendo en México durante varios decenios hasta principios de los años ochenta, pero revirtió su curso después de la crisis de la deuda en 1982, la

consiguiente contracción macroeconómica y las reformas estructurales. La desigualdad aumentó de ahí en adelante durante la mayor parte del siguiente decenio, pero empezó a detenerse nuevamente a comienzo de los años noventa, inmediatamente antes del TLCAN. Sin embargo, desde 1994 la desigualdad ha vuelto a aumentar. Comparado con el período anterior al TLCAN, el 10 por ciento superior de los hogares han aumentado su proporción del ingreso nacional, mientras que el restante 90 por ciento ha perdido su proporción de los ingresos o no ha registrado ningún cambio.³³

La desigualdad en materia de ingresos en México tiene además una dimensión geográfica. Históricamente, los estados del sur de México han sido más pobres, mientras que las regiones alrededor de la capital y a lo largo de la frontera de Estados Unidos han sido relativamente más prósperas. De 1940 a 1980, las políticas proyectadas del gobierno desembocaron en una mayor convergencia en ingresos per cápita entre las regiones. Sin embargo, después de la crisis macroeconómica de los años ochenta, la prolongada tendencia hacia la convergencia en ingresos regionales se detuvo primero y se revirtió luego, ampliándose la desigualdad regional nuevamente en los años noventa.³⁴

La proporción de personas que vivían en situación de pobreza extrema en México ha seguido un modelo similar, reduciéndose extraordinariamente durante los años sesenta y setenta (de 61 por ciento a 30 por ciento) y aumentando después de la crisis de la deuda de 1982. Al igual que la desigualdad económica, la incidencia de la pobreza aumentó durante el resto de los años ochenta (alcanzando 41 por ciento para 1989) y luego empezó a descender levemente a comienzo de los años noventa, siendo la tasa de pobreza extrema 31 por ciento cuando el TLCAN entró en vigor. La pobreza ascendió nuevamente durante la crisis del peso de 1994–1995, a más de 40 por ciento. Desde entonces ha descendido nuevamente, pero en 31 por ciento la proporción de mexicanos que viven en la pobreza es todavía algo mayor que el nivel observado a fines de los años setenta.³⁵

Estados Unidos

PUESTOS DE TRABAJO

El impacto del TLCAN en la economía de Estados Unidos, el empleo y el bienestar de sus ciudadanos es considerablemente menor que su impacto en México o Canadá, por varias razones. La economía de Estados Unidos es mucho más grande que la de sus vecinos; depende menos del comercio debido a su enorme (y rico) mercado nacional; y sólo un tercio de su comercio total lo realiza con los signatarios del TLCAN. Por otra parte, los aranceles de Estados Unidos eran sustancialmente inferiores que los de México y Canadá antes del TLCAN (y su predecesor, CUFTA), y sus reducciones arancelarias fueron proporcionalmente mucho menores que los recortes arancelarios de esos países. Como el impacto del TLCAN en la economía de Estados Unidos ha sido en general mucho menor, su impacto en el empleo, los salarios y los ingresos familiares en Estados Unidos es también mucho menor que en México y Canadá.

El impacto real del TLCAN en el empleo de Estados Unidos ha sido motivo de álgidas disputas entre los defensores y los detractores del acuerdo. Se han producido estimaciones con amplias divergencias. En general, los analistas de ambos bandos han estimado el número de puestos en el sector manufacturero apoyados por un determinado nivel de exportaciones, multiplicando luego el aumento de las exportaciones a Canadá y México por esa cifra para arribar a las ganancias de puestos de trabajo. Usando esta metodología, el Representante de Comercio de Estados Unidos estima que se han creado 914.000 puestos de trabajo debido al TLCAN.³⁶ Los críticos, por su parte, aplican la fórmula multiplicadora a las importaciones, de tal suerte que un estudio atribuye una pérdida neta de 766.000 puestos al TLCAN.³⁷ Los defensores del TLCAN se resisten a aplicar la fórmula multiplicadora para identificar los trabajos perdidos debido a las importaciones, ya que no existe la certeza de que todos los productos importados sustituyan a los productos que se hubieran produci-

do en Estados Unidos de no existir el comercio.³⁸ Sin embargo, queda claro que el TLCAN, como todos los tratados de comercio, ha producido tanto ganadores como perdedores, y por ello las estimaciones que sólo se concentran en los trabajos creados y no en los eliminados no aportan ninguna apreciación sobre los efectos laborales netos del convenio. Por otra parte, esta metodología no distingue entre los cambios en el comercio debido al TLCAN y los cambios generados por otros tratados comerciales, como la creación de la OMC, y no tiene en cuenta el impacto de las fluctuaciones del tipo de cambio en el comercio. Debido a estas limitaciones, las estimaciones del impacto del TLCAN en el empleo, tanto de sus partidarios como de sus detractores, no han logrado ser convincentes.

La Comisión Internacional de Comercio de EEUU (USITC) formuló recientemente un modelo para medir el impacto del TLCAN y otros cuatro tratados de comercio en la economía de Estados Unidos.³⁹ Este modelo representa un adelanto respecto de los estudios anteriores, y supone que no existe una ganancia o pérdida neta de trabajos debido al TLCAN. Esta presunción se basa en la teoría de comercio, que indica que en las economías con empleo total, la composición de los puestos de trabajo registrará un cambio pero no significará un cambio neto en el empleo total. El ajuste en el mercado laboral se producirá por medio del aumento salarial en los sectores que se benefician del comercio. Sin embargo, el modelo se puede usar para estimar el orden de magnitud de las ganancias o pérdidas de trabajo modificando la presunción sobre la forma en que los mercados laborales se adaptan a cambios en el comercio.

El modelo de la Comisión estima que los efectos combinados del TLCAN y CUFTA tuvieron un impacto positivo en la remuneración total a los trabajadores de Estados Unidos de aproximadamente \$10.000 millones en 2001, comparado con una situación hipotética en la que no existen los dos convenios.⁴⁰ Como señaláramos, el modelo presupone que la totalidad de los cambios se produjeron

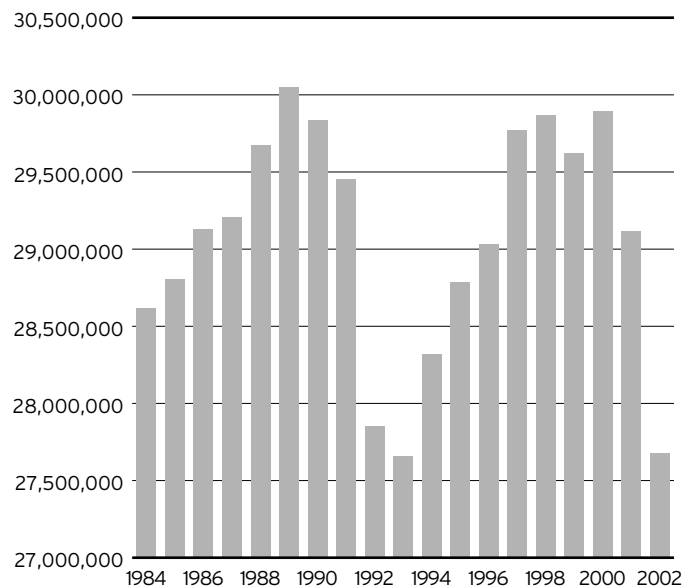
mediante alteraciones en los salarios. Si supusiéramos, en cambio, que los salarios eran rígidos y que el ajuste total provino de aumentos en el número de trabajos a diferencia de aumentos en los jornales, el modelo de la Comisión produciría una ganancia neta máxima de 270.000 trabajos. Sin embargo, en la mayor parte del período desde que el TLCAN entró en vigor, Estados Unidos ha venido registrando empleo total. Con esa condición, es probable que las ganancias del comercio se hayan traducido en salarios más elevados a diferencia de un mayor número de puestos de trabajo. Por otro lado, con el aumento del desempleo en Estados Unidos en los últimos tres años, es razonable suponer que parte del impacto del TLCAN/CUFTA ahora sería percibido como más empleo a diferencia de mayores salarios. Ya que los salarios no son rígidos y la economía no experimenta empleo total en este momento, este modelo indica que el impacto general del TLCAN en el empleo en Estados Unidos estriba entre una ganancia neta de 270.000 trabajos y ningún cambio neto.

Una limitación importante del modelo de la Comisión, que comparte con otras metodologías, es que no capta el efecto de las decisiones de inversión de mudar la producción de Estados Unidos a México o Canadá. En la medida en que esas decisiones se basen netamente en consideraciones de acceso al mercado (arancelario y no arancelario), el modelo de la Comisión las captará. Pero el TLCAN también incluyó protecciones importantes para los inversionistas de Estados Unidos que no existían antes del convenio, y esos beneficios para los inversionistas también pueden incidir en las decisiones sobre dónde producir. Es necesario profundizar en la investigación y trabajar con modelos para evaluar estos efectos.

Ya sea que el impacto neto del TLCAN en el empleo arroje un pequeño saldo positivo —como sugiere el modelo de la Comisión—, neutro o débilmente negativo, como parecería indicar un mayor análisis, incluso la investigación sobre el impacto de las inversiones, se sabe que alrededor de medio

millón de trabajadores en Estados Unidos perdieron su trabajo como resultado del tratado. Si bien es cierto que los trabajos perdidos probablemente fueron compensados por otros trabajos ganados, el impacto sobre los perdedores es motivo de preocupación en el ámbito económico y político. Una fuente útil de información sobre el impacto del TLCAN en la pérdida de trabajos son los datos recogidos por el programa de Asistencia para el Reajuste Laboral debido al TLCAN (TLCAN-TAA). Este programa del gobierno de Estados Unidos proporciona beneficios para los trabajadores afectados por el TLCAN más allá de los incluidos en un programa general de asistencia para el reajuste laboral. Hasta septiembre de 2003, se había certificado a un total de 525.094 trabajadores por pérdida de su empleo debido al TLCAN dentro del programa de TLCAN-TAA. Un análisis detallado de datos previos del TLCAN-TAA reveló que cerca de la mitad de las pérdidas de trabajos se debían a desplazamiento de la producción a México.⁴¹ La industria de la

Figura 11. Empleo en el sector manufacturero de Estados Unidos
EMPLEADOS



Fuente: Oficina de Estadísticas Laborales, Encuesta Demográfica Actual [United States Bureau of Labor Statistics, Current Population Survey].

Nota: El sector de manufacturas también incluye minería y construcción.

indumentaria produjo el mayor número de certificaciones a quienes perdieron su trabajo, cerca de 28 por ciento de los que podrían acogerse al programa del TLCAN-TAA, siguiéndole la industria de la electrónica (13 por ciento), automóviles y piezas de repuesto (7 por ciento) y metales fabricados (6 por ciento). Otras industrias representaron 5 por ciento o menos de las personas certificadas.

SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD

Dado que el impacto neto del TLCAN en el empleo general en Estados Unidos es reducido, es probable que el impacto sobre los salarios también sea mínimo a nivel nacional. De todos modos, se han producido cambios importantes en la estructura de los salarios en Estados Unidos que la mayoría de los estudios atribuyen parcialmente al comercio; en consecuencia, es probable que el TLCAN explique algunos de los efectos observados. El principal cambio estructural es la creciente brecha entre los salarios de los trabajadores calificados y no calificados que se ha observado durante los últimos tres decenios. Nótese la existencia de abundante bibliografía que intenta explicar esta divergencia, identificando la mayoría de los economistas el cambio tecnológico como el principal motor de la creciente brecha. Pero la mayoría de los análisis concluyen que el comercio también ha jugado su papel. Si bien es cierto que las estimaciones del impacto del comercio en la depresión salarial para los poco calificados varían según la metodología del estudio, muchos investigadores atribuyen cerca del 20 por ciento de la mayor desigualdad en materia de ingresos al comercio. Un estudio estima que 40 por ciento de la creciente brecha salarial puede atribuirse a una combinación de comercio e inmigración.⁴² Ello es potencialmente pertinente en una exposición del impacto del TLCAN, porque la inmigración de México a Estados Unidos ha aumentado desde que el convenio entrara en vigor, contrario a muchas predicciones (véase el capítulo 2 para más detalles). Otros estudios no analizan el comercio en general sino el crecimiento de las cadenas mundiales de producción, o la contratación externa, que permite a los fabricantes de Estados

Unidos mantener los aspectos altamente calificados de los procesos de producción en Estados Unidos al mismo tiempo que envían al exterior las operaciones con mano de obra poco calificada.⁴³ Ello tendería a incrementar los salarios de la mano de obra calificada (o rebajar los salarios del personal no calificado) siguiendo la oferta y la demanda. En la medida en que el TLCAN redujo las barreras arancelarias para el envío fronterizo de productos intermedios y ofreció mejores garantías para las inversiones, indudablemente contribuyó al crecimiento observado de la producción compartida entre Estados Unidos y México. Sin embargo, esta tendencia es también evidente en lo que se refiere a las cadenas de producción de Estados Unidos que incluyen a muchos otros países de bajos jornales.

Desde principios de los años noventa, el costo laboral unitario ha descendido en el sector manufacturero en Estados Unidos, debido a que la productividad ha aumentado más rápidamente que los salarios. Esta desconexión de la productividad de los aumentos salariales se observa en todos los países del TLCAN. En México, la desconexión comenzó después de la aprobación del TLCAN, y en Canadá empezó después de la entrada en vigor de CUFTA. En Estados Unidos, la tendencia comenzó en los años ochenta, cuando las manufacturas de Estados Unidos enfrentaron un grave reto en el mercado nacional debido a las importaciones europeas y asiáticas. Si bien es cierto que el hecho de que los salarios no mantengan el mismo ritmo que el aumento de la productividad no pueda atribuirse directamente al TLCAN o CUFTA, queda claro que la mayor integración económica ha permitido a los empleadores captar una mayor parte de las ganancias de productividad de lo que hubiera sucedido en los tres países durante el período en que sus economías estaban menos abiertas al comercio. No es sorprendente que la tendencia en México y Canadá esté tan estrechamente alineada con el advenimiento del TLCAN y CUFTA, respectivamente, dado que Estados Unidos es el socio comercial dominante de cada país. La economía de Estados Unidos, por otra parte, se vio más afectada por las reducciones aran-

celarias multilaterales efectuadas en sucesivas rondas de las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), debido a que dos tercios del comercio de Estados Unidos se da con socios comerciales distintos de Canadá y México. Los probables canales de operación de este fenómeno son muchos, incluida la integración de los mercados de trabajo mundiales para ciertos tipos de trabajo mediante la contratación externa y las cadenas de producción, lo cual aumenta la oferta disponible de mano de obra poca y medianamente calificada en relación con la demanda. También es probable que el poder relativo de negociación de la mano de obra sea reducido por la posibilidad de la contratación externa o la reubicación de las plantas, aún cuando no se materialice.

DESIGUALDAD

La desigualdad económica en Estados Unidos ha estado aumentando durante la mayor parte de los dos últimos decenios. Desde principios de los años ochenta, el quintil más rico (20 por ciento superior) de los hogares en Estados Unidos ha aumentado su proporción de los ingresos nacionales de 44 por ciento a más de 50 por ciento.⁴⁴ Entretanto, los restantes cuatro quintiles han visto disminuir su proporción del ingreso nacional. La creciente brecha salarial entre los trabajadores altamente calificados y poco calificados es una de las causas, y en la medida en que el comercio sea un factor en la brecha salarial, también está implicado en la creciente desigualdad.

Canadá

TRABAJOS

El impacto del TLCAN en Canadá no puede comprenderse sin combinar los efectos del TLCAN con los de su antecesor, el Acuerdo de Libre Comercio de Canadá-Estados Unidos (CUFTA), que entró en vigor el 1 de enero de 1989. El TLCAN incorporó las cláusulas de CUFTA y también liberalizó el comercio entre Canadá y México. Pero el comercio con México sigue siendo una pequeña proporción del comercio total de Canadá: menos de 1 por ciento de las exportaciones canadienses van a México y 3,6 por ciento de sus importaciones provienen de ese país. Por ende, el principal impacto del TLCAN/CUFTA en el empleo en Canadá y la economía canadiense en general puede vincularse a la incorporación de las cláusulas de CUFTA.

Un estudio reciente de Daniel Treffer sobre los efectos de CUFTA en el empleo supera el nivel de análisis de los estudios anteriores, tanto de la experiencia canadiense como de los estudios que examinan el impacto del empleo en Estados Unidos y México.⁴⁵ El modelo de cuidadoso diseño examina los efectos de CUFTA en el empleo, los jornales y la productividad en las industrias manufactureras en Canadá. Realiza un control de varios factores más, como el ciclo económico, que podría explicar los cambios. Treffer determina que en las industrias que se vieron más afectadas por los recortes arancelarios canadienses y por ende estuvieron más expuestas a la competencia de las importaciones, el empleo se redujo 12 por ciento. En las industrias orientadas a la exportación que experimentaron los recortes arancelarios más importantes de Estados Unidos y por tanto se beneficiaron más del tratado, no se produjo un aumento del empleo.⁴⁶ En la medida en que los recortes arancelarios canadienses según CUFTA fueron más profundos que los recortes arancelarios de Estados Unidos, el mayor impacto en las industrias que compiten con la importación no es sorprendente; pero la ausencia de una creación neta de empleo en las industrias de exportación es digna de men-

ción. Este resultado contradice las conclusiones de estudios anteriores, donde se determinó que las pérdidas laborales en las industrias de Estados Unidos y Canadá que compiten con las importaciones fueron más que compensadas por las ganancias laborales en las industrias orientadas a la exportación. Esos estudios exhibieron graves deficiencias metodológicas, pero la dirección de los resultados parecía intuitivamente lógica basándose en la teoría del comercio y fueron ampliamente aceptados, a pesar de las pérdidas concretas observadas en los puestos de trabajo. El estudio de Trefler pone en duda si es posible inferir un impacto positivo neto en el empleo a partir de la liberalización del comercio, al menos entre dos países industrializados y en el corto a mediano plazo (véase la figura 12).

Trefler determinó que ambos grupos de industrias experimentaron ganancias de productividad relativamente importantes.⁴⁷ En el mediano plazo (en este caso, un decenio), el empleo en el sector de manufacturas canadienses registró una recuperación, y para 1999 alcanzó niveles observados anteriormente en 1989.⁴⁸ El incremento se mantuvo en 2000 y 2001, alcanzando el empleo en manufacturas un pico en 2001 de 3,4 millones de trabajos, alrededor de 250.000 más que en los niveles anteriores a CUFTA, antes de desplomarse nuevamente en la recesión que empezó ese año. Por otra parte, el sector de manufacturas representa una proporción levemente mayor de la economía canadiense (22,4 por ciento en 2002) que su contraparte en Estados Unidos (20,6 por ciento el mismo año), lo cual indica que las ganancias de productividad pueden haber contribuido a la supervivencia a largo plazo de las manufacturas canadienses, aunque los movimientos de los tipos de cambio también tuvieron indudablemente algo que ver. Las industrias que registraron tendencias laborales positivas hacia fines de los años noventa incluyeron la automotriz y piezas de repuesto para automóviles, electrónica, plásticos y, sorprendentemente, la indumentaria.⁴⁹ Esa industria fue sometida a una reestructuración importante, convirtiéndose las operaciones de mano de obra más califi-

cada en una proporción mayor del empleo que la costura y otros trabajos menos calificados.

SALARIOS

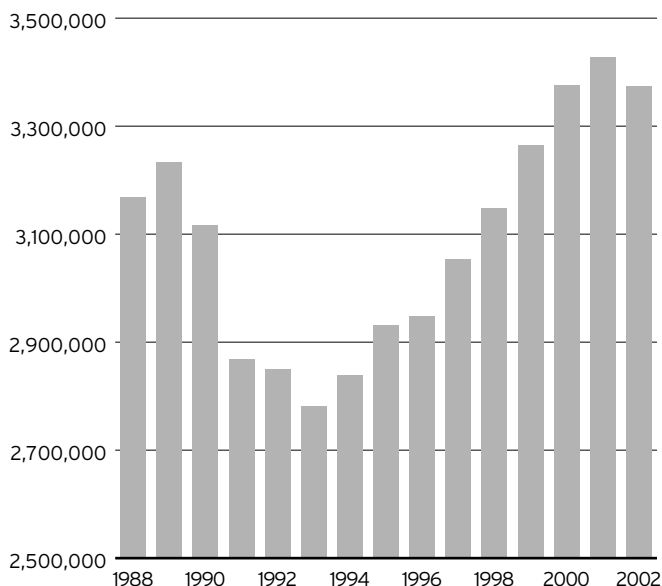
Los salarios reales generales en Canadá fueron sólo levemente más elevados en 2002 que en 1989, pero los ingresos del sector manufacturero fueron algo mejores.⁵⁰ Ello sugiere que el TLCAN/CUFTA o el comercio en general no tuvo un impacto negativo sobre los jornales canadienses, ya que los ingresos en los sectores no afectados al comercio aumentaron más lentamente que en el sector manufacturero. Al igual que en el caso de México y Estados Unidos, los aumentos de productividad de Canadá superaron en forma significativa los aumentos salariales, tanto en los sectores de manufacturas como en el resto (véase la figura 13).

DESIGUALDAD

Los ingresos en Canadá exhiben una mayor igualdad relativa que en México o Estados Unidos, pero la desigualdad ha venido registrando una tendencia ascendente marcada desde 1989.⁵¹ El 20 por ciento más rico de los hogares aumentó su proporción de los ingresos nacionales, de 40,7 por ciento del ingreso total ese año a 42,8 por ciento en 2000, mientras que los otros hogares experimentaron disminuciones en su proporción. Sólo el 20 por ciento superior de los hogares registraron ingresos reales mayores en 2000 que en 1989. El restante 80 por ciento de los hogares canadienses comprobaron una disminución del ingreso real desde 1989 a 1994 y luego se recuperaron levemente, pero no lo suficiente para compensar la disminución previa.

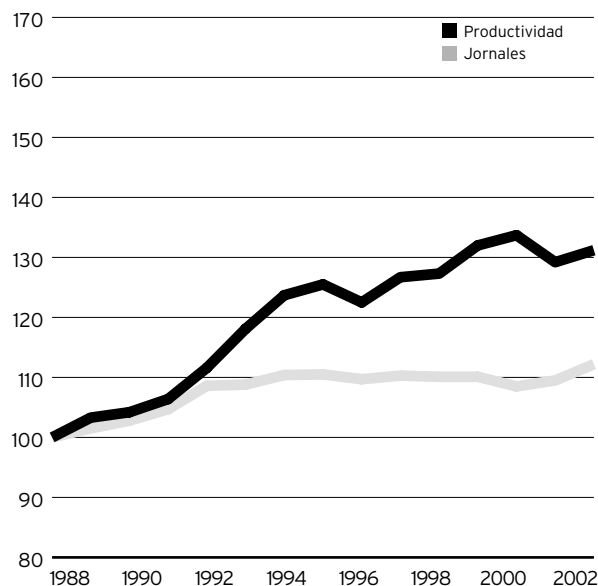
Dado el mejor desempeño relativo de los salarios en el sector de manufacturas que en la mayor parte de los sectores restantes, parece claro que los cambios inducidos por el comercio en los patrones de ingreso salarial no explican la disminución de los ingresos para el 80 por ciento de los hogares canadienses y la mayor desigualdad económica en Canadá durante la

Figura 12. Empleo en el sector manufacturero de Canadá
EMPLEADOS



Fuente: Statistics Canada, Encuesta de la Fuerza Laboral [Labour Force Survey].
Nota: El sector de manufacturas también incluye minería y construcción.

Figura 13. Productividad en el sector de manufacturas y jornales reales en Canadá
ÍNDICE: 1988=100



Fuente: Statistics Canada, Mediciones de Productividad en Canadá.

vigencia del TLCAN/CUFTA. Sin embargo, un factor significativo en los ingresos domésticos en Canadá son los pagos de transferencia del gobierno, en particular al 40 por ciento inferior de los hogares, y los mismos disminuyeron debido a los recortes en el financiamiento del Estado de los programas sociales y el cambio de los requisitos de admisibilidad. Por ejemplo, desde que el TLCAN/CUFTA entrara en vigor, la proporción de trabajadores desempleados que recibían beneficios de desempleo descendió de 87 a 36 por ciento. Esta disminución es atribuible a varios factores, incluida la política macroeco-

nómica. Sin embargo, una importante preocupación de los críticos del TLCAN/CUFTA fue que la apertura comercial a Estados Unidos ejercería una presión competitiva descendente en la red de seguridad social de Canadá, que en la mayoría de los casos fue superior a la de Estados Unidos. No puede descartarse que la liberalización del comercio haya sido un factor en la presión descendente sobre el seguro de desempleo y otros beneficios sociales en Canadá, o la causa de mayores brechas en los ingresos familiares disponibles. Es necesario realizar estudios adicionales.

Aprendizaje de la experiencia del TLCAN

Diez años más tarde, aún no es posible juzgar los efectos a largo plazo del TLCAN en el empleo, los salarios y los ingresos en los países de América del Norte.⁵² No obstante, ahora es posible evaluar los impactos a corto y mediano plazo en la base de datos sustanciales acumulativos.

EMPLEO

El resultado más importante de la experiencia del TLCAN, y el más sorprendente comparado con las predicciones de los defensores y detractores políticos, es que el tratado de comercio ha producido ganancias netas de empleo decepcionantemente modestas en los países de América del Norte. En México, la destrucción del empleo en el sector manufacturero y la agricultura a nivel nacional ha prácticamente saturado la creación de trabajos en el renglón manufacturas de exportación. En Estados Unidos, el TLCAN ha tenido un efecto positivo neto neutro o muy pequeño sobre el empleo. Entretanto, en Canadá, CUFTA produjo primero una disminución neta significativa de puestos de trabajo en los sectores afectados del comercio, seguida de una recuperación lenta del empleo hasta los niveles anteriores a CUFTA después de diez años, luego un aumento continuo en años posteriores. Los reclamos políticos y retóricos en pro del comercio como un motor del crecimiento neto de trabajos no son corroborados por la experiencia, al menos en el mediano plazo.

Dichos reclamos siempre han estado desencontrados con las predicciones de la teoría del comercio. En teoría, si una economía experimenta pleno empleo antes de abrirse al comercio, el desplazamiento de recursos hacia distintas actividades productivas basado en la ventaja comparativa no generará una ganancia o pérdida neta de puestos de trabajo, sino una mezcla distinta de industrias y empleo. Las ganancias del comercio en una economía de pleno

empleo se percibirían en un incremento de salarios e ingresos, según la teoría básica de comercio. Estados Unidos y, posiblemente, Canadá han disfrutado de pleno empleo durante la mayor parte de la vigencia del TLCAN. Por lo tanto, la ausencia de un aumento significativo del empleo debido al TLCAN en Canadá y Estados Unidos no se contrapone a las predicciones de la teoría económica, aunque sin duda contradice los reclamos de los defensores del TLCAN. Lo sorprendente, aún desde la perspectiva de la teoría económica, es la tenue creación de puestos de trabajo en México, bien alejada del empleo pleno.⁵³ Como observáramos, es imposible determinar con certidumbre la exacta proporción de la pérdida de trabajos agrícolas y la ganancia de puestos en el sector manufacturero en México que han resultado directamente del TLCAN. Sin embargo, el pacto de comercio ha sido el factor más importante en el cambiante modelo de comercio de México, y el crecimiento general del empleo en todos los sectores afectados del comercio desde 1993 ha sido muy débil. Resulta por tanto evidente que el TLCAN no ha sido un creador potente de empleo, incluso para el socio comercial de bajos jornales y abundante mano de obra.

La experiencia de México también indica que un país en desarrollo con una elevada proporción de su fuerza laboral dedicada a la agricultura de baja productividad debería negociar períodos de transición muy largos para la eliminación progresiva de los aranceles a los cultivos básicos. La situación negativa que enfrenta México actualmente también demuestra que un país en desarrollo debe usar ese período de transición agresivamente a fin de preparar a la población rural para el intenso ajuste al que será sometida. Se deben adoptar políticas que canalicen a los agricultores hacia cultivos competitivos, con miras a desarrollar fuentes alternativas de empleo en las zonas rurales e invertir en educación con el objeto de preparar a la población para ocupaciones más modernas. Otro factor importante para México fue que algunos de sus cultivos básicos más importantes, como el maíz, estuvieron expuestos a la competencia de cultivos subsidiados de Estados Unidos que se

venden a precios artificialmente bajos, a veces por debajo del costo de producción. Por otra parte, la política de Estados Unidos en materia de subsidios agrícolas cambió significativamente de formas no previstas durante las negociaciones del TLCAN, particularmente la aprobación de un anteproyecto de 2002 en el área agrícola que incrementaba los subsidios. Competir eficazmente será imposible para un país en desarrollo en tales circunstancias.

PRODUCTIVIDAD

La única área laboral donde se ha observado claramente un impacto positivo durante el período del TLCAN es la del aumento de la productividad en los tres países de América del Norte. Al menos en México y Canadá, que redujeron los aranceles profundamente y estuvieron expuestos a la competencia de su gigante vecino, el TLCAN probablemente

jugó un papel importante en el crecimiento observado de la productividad. En Canadá, el aumento de la productividad puede haber contribuido a un renacimiento a mediano plazo e incluso quizá a una supervivencia a largo plazo del sector de manufacturas.

Sin embargo, el fuerte incremento de la productividad en Estados Unidos y el aumento algo más débil en México y Canadá puede haber tenido el efecto colateral no deseado de reducir el ritmo de creación de puestos de trabajo en los tres países, en la medida que los trabajadores producían más y se creaban menos puestos nuevos.

En toda América del Norte, se ha observado una desconexión entre el incremento de la productividad y el incremento salarial en el último decenio.

LECCIONES DEL TLCAN

- La experiencia del TLCAN indica que los tratados de comercio modificarán la composición del empleo, con algunos ganadores y algunos perdedores, pero no se puede esperar que creen una ganancia neta de puestos de trabajo en las economías que experimentan pleno empleo como Estados Unidos y Canadá. En las economías en desarrollo con excedente de mano de obra, como México, la experiencia del TLCAN demuestra que no se puede contar con que los pactos de comercio hayan de producir demasiado aumento neto del empleo en ausencia de otras políticas proyectadas. Las políticas para maximizar las ganancias laborales del comercio incluirían medidas para promover industrias de proveedores y apoyo, al igual que condiciones en el tratado de comercio que recompensen, a diferencia de desalentar, el uso de insumos nacionales en la fabricación de productos para la exportación.
- En la agricultura, los períodos de transición negociados por México fueron demasiado cortos, y el gobierno no adoptó políticas rurales de ajuste lo suficientemente enérgicas para ayudar a los agricultores de subsistencia a adaptarse a las nuevas condiciones del comercio. Los países en desarrollo con significativo empleo en la agricultura de subsistencia deben analizar con cuidado la secuencia de la liberalización, a fin de permitir la incorporación de trabajadores rurales a otros sectores que se expanden debido al acceso liberalizado a los mercados extranjeros, antes de que se liberalicen los cultivos básicos.
- En las negociaciones sobre el comercio agrícola, los países en desarrollo también deben insistir en las condiciones, incluidas las medidas preventivas especiales, que evitarán que un socio comercial de mayores recursos inunde el mercado con productos baratos o distorsione el comercio mediante subsidios internos o a la exportación.

empleo

Los salarios reales para la mayoría de los mexicanos son más bajos hoy que cuando el TLCAN entró en vigor. Este sorprendente revés en los salarios es atribuible principalmente a la crisis del peso de 1994 a 1995. Sin embargo, durante el período del TLCAN, el aumento de la productividad no se tradujo en un aumento de los salarios, como sucedió en períodos anteriores en México. Los salarios mexicanos, por otra parte, están divergiendo, en lugar de converger, de los salarios de Estados Unidos, como sugeriría la teoría del comercio.

Ya que el impacto neto del TLCAN en el empleo en Estados Unidos es reducido, es probable que el impacto en los salarios en general también sea mínimo. Pero la creciente brecha entre los salarios de los trabajadores calificados y no calificados es atribuible en parte al comercio, y el TLCAN como uno de los factores en el intercambio comercial de Estados Unidos probablemente represente una porción del crecimiento observado en la desigualdad en materia de salarios dentro de Estados Unidos.

Los salarios reales generales en Canadá fueron sólo algo mayores en 2002 que cuando CUFTA entró en vigor en 1989, pero los ingresos del sector manufacturero fueron algo mejores. Ello indica que TLCAN/CUFTA no tuvo un impacto negativo en los jornales, ya que los ingresos en los sectores no afectados al comercio aumentaron más lentamente que en el sector de manufacturas. Al igual que en el caso de México, los aumentos de productividad de Canadá excedieron en forma significativa los aumentos salariales.

En los tres países, la evolución de los salarios y el ingreso familiar desde que el TLCAN entrara en vigor ha sido hacia una mayor desigualdad, fluyendo la mayoría de las ganancias al 20 por ciento superior de los hogares y los trabajadores más calificados. Si bien esta tendencia se compone claramente de muchos factores, la mayor apertura del comercio parece estar implicada como un elemento —junto con la competencia continental y mundial sobre la ubicación de la producción— que restringe el

LECCIONES DEL TLCAN

- La mayor productividad parece ser una ganancia probable del comercio, si nos basamos en la experiencia de América del Norte. Sin embargo, si dichos aumentos en la productividad han de compartirse con los trabajadores en forma de aumento de salarios, deben fortalecerse las instituciones y las políticas públicas que afectan el resultado de los salarios. Los países con leyes e instituciones débiles en torno de la libertad de asociación y la negociación colectiva deben abordar estos problemas junto con la liberalización del comercio. Es posible que sea necesario reconsiderar las políticas sobre el salario mínimo. Asimismo, podrían fortalecerse los mecanismos de resolución de controversias, como el arbitraje.
- Si las ganancias del comercio se han de compartir ampliamente en todo el país, es posible que se deban fortalecer los mecanismos institucionales que rigen cómo se distribuyen los costos y los beneficios del cambio económico. Las medidas gubernamentales que inciden en la distribución de los ingresos, como los mecanismos impositivos y de transferencia, deben examinarse y fortificarse para abordar el impacto de la apertura comercial.

aumento de los salarios. Si el aumento de la productividad habrá de generar salarios más elevados depende además de la naturaleza y calidad de las instituciones que deciden la distribución de los aumentos de la productividad dentro de una sociedad entre el retorno a los trabajadores en forma de salarios más elevados y el retorno a los inversionistas como mayores ganancias. Las instituciones que rigen la capacidad de los trabajadores de organizar sindicatos y negociar colectivamente sus salarios son factores determinantes importantes de la distribución, al igual que los mecanismos del Estado como las políticas de jornal mínimo.

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS

La desigualdad en materia de ingresos ha estado en aumento en México desde la entrada en vigor del TLCAN, lo cual revirtió una breve tendencia decreciente a comienzo de los años noventa. Comparado con el período anterior al TLCAN, el 10 por ciento de los hogares con más altos ingresos ha aumentado

su proporción del ingreso nacional, mientras que 90 por ciento han perdido su participación en los ingresos o no han experimentado ningún cambio. La desigualdad regional dentro de México también ha aumentado, revirtiendo una tendencia de larga data hacia la convergencia en los ingresos regionales.

En una tendencia que precede al TLCAN, la desigualdad en materia de ingresos en Estados Unidos ha estado aumentando durante la mayor parte de los dos últimos decenios. La creciente brecha salarial entre los trabajadores altamente calificados es una de las causas, y en la medida en que el comercio sea un factor en la brecha salarial, también está implicado en la creciente desigualdad. Los ingresos en Canadá exhiben mayor igualdad relativa que en México o Estados Unidos, pero la desigualdad ha venido registrando una tendencia ascendente marcada desde la vigencia de CUFTA en 1989. Dado que los salarios en el sector de manufacturas han registrado mejor desempeño que los salarios en la mayor parte de los demás sectores, parece claro que los cambios en los

- Los países que se abren al comercio deben fortalecer primero las redes de seguridad social para ayudar a aquellos que pierden como resultado de la reestructuración económica inducida por el comercio. Los países en desarrollo que negocian con socios comerciales de mayores recursos deben pedir ayuda financiera a estos países, como parte del paquete de comercio, para los programas de ajuste transitorio. Los países desarrollados deben fortalecer sus programas de reajuste laboral o de red de seguridad social en general con miras a abordar las consecuencias desiguales, para los ciudadanos, de la apertura al comercio.

Distribución de los ingresos

salarios inducidos por el comercio no son la causa del aumento observado de la desigualdad. Por lo contrario, una reducción de los pagos de transferencia del Estado, que juegan un papel importante en los ingresos del 40 por ciento inferior de los hogares, explica la mayor parte de los cambios. El debilitamiento de la red de seguridad social canadiense, que genera estos pagos de transferencia, fue motivo de preocupación para los detractores de CUFTA, pero actualmente no existen pruebas claras que apoyen una relación causal.

La experiencia de cada uno de los países del TLCAN confirma la predicción de la teoría del intercambio comercial, en cuanto a que siempre habrá ganadores y perdedores. Los perdedores pueden ser tanto o más numerosos que los ganadores, en especial en el corto a mediano plazo. Canadá demoró un decenio para que el empleo del sector manufacturero se recuperara de los desplazamientos iniciales ocasionados por CUFTA. En México, los agricultores están todavía procurando adaptarse a los cambios inducidos por el TLCAN.

El costo de los ajustes en el corto a mediano plazo que enfrentan los perdedores del comercio puede ser grave, y los perdedores suelen pertenecer a los segmentos de la sociedad menos capaces de hacer frente

al ajuste, debido a la falta de aptitudes, exiguos ahorros y limitada movilidad. También debe reconocerse que es posible que existan perdedores permanentes en el comercio, debido a limitaciones en educación, aptitudes, aislamiento geográfico y otros factores.

Dado que los impactos del comercio son desiguales, los gobiernos deben establecer mecanismos que ayuden a compensar las pérdidas sufridas por los que pertenecen a los sectores en declinación. La asistencia para el reajuste laboral debe prestar apoyo a los ingresos para los trabajadores y pequeños agricultores en períodos de transición, al igual que fondos para capacitación en nuevas ocupaciones. Tales políticas son complementos muy aconsejables en los tratados de comercio. En Estados Unidos existe un programa de asistencia para el reajuste laboral, y una extensa red de seguridad social en Canadá sirve muchos de los mismos fines, aunque ambos países tienen en sus planes brechas fundamentales que deben abordarse y necesitan fortalecimiento financiero. En México, las limitaciones presupuestarias y las decisiones políticas han precluido el establecimiento de hasta el más básico seguro de desempleo. El severo impacto de la liberalización del comercio agrícola en los agricultores de subsistencia en México no ha sido compensada por políticas adecuadas de parte del gobierno.

NOTAS

- 1 William J. Clinton, Palabras en la Ceremonia de Firma de los Acuerdos Suplementarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 14 de septiembre de 1993. *Public Papers of the Presidents of the United States*, vol. 2, 1993 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1993).
- 2 Palabras del Presidente en la Ceremonia de Firma de los Acuerdos de Libre Comercio con Chile y Singapur, 3 de septiembre de 2003. Puede consultarse en www.whitehouse.gov.
- 3 María Elena Vicario, Sandra Polaski y Dalil Maschino, *North American Labor Markets: A Comparative Profile* (Washington, D.C.: Secretariat of the North American Commission for Labor Cooperation, a publicar.) Los cálculos de los autores se basan en datos del Instituto Nacional Mexicano de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI) y el Ministerio de Empleo y Seguro Social (STPS).
- 4 En 2002, 89 por ciento del total de las exportaciones mexicanas estuvieron destinadas a Estados Unidos, mientras que 1,7 por ciento fue a Canadá; 63 por ciento del total de las importaciones mexicanas provenían de Estados Unidos y 4.2 por ciento de Canadá. (Los datos sobre Canadá provienen de Statistics Canada, National Income and Expenditure Accounts; para México, de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales; y para Estados Unidos, del Bureau of Economic Analysis, National Income and Product Accounts.)
- 5 INEGI, Encuesta Industrial Mensual (EIM). Esta encuesta también excluye a las microempresas (pequeñas empresas con menos de cinco empleados que operan en el sector informal).
- 6 Ibid.
- 7 Enrique Dussel Peters, "Industrial Policy, Regional Trends and Structural Change in Mexico's Manufacturing Sector" en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, eds., *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges* (Palo Alto, Calif.: Stanford University Press, 2003).
- 8 *The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy*, publicación no. 3621 (Washington, D.C.: U.S. International Trade Commission, August 2003). Puede consultarse en www.usitc.gov.
- 9 Ibid.
- 10 Rogelio Ramirez De La O, "What Has Changed in the Performance of Employment and Wages in Mexico after NAFTA?", documento preparado para el Tercer Seminario sobre Ingresos y Productividad de la Comisión de América del Norte para la Cooperación en materia de Empleo (febrero de 2000). Puede consultarse en www.naalc.org/inglés/publicaciones.
- 11 Este efecto podría ser magnificado por una tendencia en la política monetaria mexicana a sobrevaluar el peso como una forma de controlar la inflación. Ello perjudica a los productores mexicanos cuando tratan de exportar, imponiendo al mismo tiempo una carga menor a las multinacionales de Estados Unidos que usan a México como una plataforma de ensamblado, ya que el movimiento de los componentes hacia México y de productos acabados que salen del país cancelará en gran parte o al menos suavizará los efectos del tipo de cambio.
- 12 Estas cifras se aplican a la fabricación en general. La definición de *no calificado* en este caso es poseer hasta doce años de enseñanza escolar, mientras que *calificado* se define como posesión de trece años o más. José Romero y Alicia Puyana, *The Mexican Economy after Two Decades of Trade Liberalization*, 2002. Documento en posesión del autor.
- 13 Los ajustes descendentes muy graduales en el peso fueron posibles por medio de la flotación libre del tipo de cambio según la cual se permitió que el peso se depreciara respecto del dólar a una tasa reducida preanunciada, que era 0,00040 pesos por dólar durante la mayor parte del período. Este régimen dio lugar a un tipo de cambio de 2,9 pesos por dólar en 1990, depreciando a 3,4 pesos por dólar a principios de 1994.
- 14 *International Financial Statistics* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, October 1996).
- 15 *United States Dumping on World Agricultural Markets*, Cancun Series Paper no. 1 (Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy, 2003), se puede consultar en www.iatp.org.
- 16 *North American Labor Markets* (véase la nota 3), basado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos del INEGI (ENIGH) y la Encuesta Nacional sobre el Empleo (ENE) de la STPS/INEGI.
- 17 *World Trade Report 2003* (Geneva: World Trade Organization, August 2003). Puede consultarse en www.wto.org.
- 18 *North American Labor Markets* (véase la nota 3).
- 19 En esta sección se hace mención a dos documentos comisionados para este informe: David Barkin y Edith Pacheco, *The Changing Meaning of Work in Rural Latin America*, julio de 2003; y Antonio Yúnez-Naude y Fernando Barceinas Paredes, *The Agriculture of Mexico after Ten Years of NAFTA Implementation*, julio de 2003 (véanse los agradecimientos).
- 20 John Authers, "Mexicans Send More Than \$1 Billion Back Home in July", *Financial Times*, 19 de septiembre de 2003, basado en datos del Banco de México. Las remesas de Estados Unidos aportan más divisas que la inversión directa o el turismo extranjero.
- 21 INEGI, ENIGH, el "módulo" especial con preguntas sobre la actividad agrícola durante el semestre anterior a la encuesta. La encuesta, realizada durante el segundo trimestre de cada año impar durante los años noventa, fue diseñada para comprender mejor los patrones rurales de la mano de obra. Para ello, se hacen preguntas sobre el empleo agrícola a aquellas personas cuya ocupación principal no es la agricultura. Los datos fueron preparados por Edith Pacheco y David Barkin.
- 22 Las diferencias entre los datos de empleo agrícola discutidos aquí y en otros lugares de este documento se producen porque esta serie incluye a la población económicamente activa de doce años de edad en adelante, mientras que los principales datos de empleo incluyen a la población económicamente activa de quince años en adelante.
- 23 Módulo especial de ENIGH para los hogares rurales (véase la nota 20).
- 24 Existen diversas definiciones del sector informal. La definición usada aquí fue elaborada para STPS por Clara Jusidman en 1993. Tiene en cuenta el tamaño de establecimiento, el puesto ocupado y la industria de que se trata.
- 25 *North American Labor Markets* (véase la nota 3).
- 26 Carlos Salas y Eduardo Zepeda, "Employment and Wages: Enduring the Costs of Liberalization and Economic Reform", en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda, eds., *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges* (Palo Alto, Calif.: Stanford University Press, 2003).

- 27 Véase, por ejemplo, Raymond Robertson, "Trade Liberalisation and Wage Inequality: Lessons from the Mexican Experience", *World Economy*, vol. 23, no. 6 (June 2000), pp. 827–49.
- 28 Carlos Salas Carlos y Eduardo Zepeda, "Wages and Productivity in Mexico: Theoretical and Empirical Issues", julio de 2003, documento comisionado para este informe, en posesión del autor.
- 29 *The Mexican Economy* (véase la nota 12), basada en datos la Encuesta Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.
- 30 El acuerdo paralelo de trabajo del TLCAN incluye cláusulas que permiten peticiones públicas a cualquiera de los Gobiernos Miembros si se producen violaciones de los derechos laborales en los demás países del TLCAN. Se han presentado varias peticiones que alegan interferencia en la libertad de asociación y los derechos de la negociación colectiva en México. Las peticiones fueron presentadas a la Oficina Nacional Administrativa de Estados Unidos, la entidad que administra el convenio de parte de Estados Unidos. Si bien expresa sus conclusiones en forma diplomática, la Oficina Nacional Administrativa determinó la existencia de deficiencias significativas en esta área en muchos casos (véase www.dol.gov/ilab/programas/nao).
- 31 Véase, por ejemplo, Martin Ravallion, "Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?" World Bank Policy Research Working Paper no. 1775 (Washington, D.C.: World Bank, 1997). El sitio web del Banco Mundial ofrece un resumen útil de las investigaciones sobre este tema en www.worldbank.org/pobreza/inequal/resúmenes/index.htm.
- 32 Dani Rodrik, *Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses* (Cambridge, Mass.: Kennedy School of Government, Harvard University, 1997) ofrece un modelo político-económico. Hay otros modelos catalogados en el sitio web del Banco Mundial (www.worldbank.org/pobreza/inequal/resúmenes/index.htm).
- 33 *North American Labor Markets* (véase la nota 3). Datos basados en INEGI, ENIGH y The Mexican Economy (véase la nota 12).
- 34 Gerardo Esquivel, *Sources of Regional (Non) Convergence in Mexico* (Washington, D.C.: World Bank, 2002). Puede consultarse en www.worldbank.org.
- 35 Diana Alarcon and Eduardo Zepeda, "Economic Reform or Social Development? The Challenges of a Period of Reform in Latin America", *Journal of Development Studies*, a publicarse.
- 36 U.S. Trade Representative, *NAFTA at Eight*, May 2002, puede consultarse en www.ustr.gov.
- 37 Economic Policy Institute, *NAFTA at Seven*, April 2001, puede consultarse en www.epinet.org.
- 38 Las importaciones de indumentaria, por ejemplo, provienen de muchos países debido al sistema de cuotas que existe según el Tratado Mundial sobre Textiles e Indumentaria. Las importaciones de indumentaria de México pueden haber desplazado a las importaciones de otros países a diferencia de la producción de Estados Unidos.
- 39 *The Impact of Trade Agreements* (véase la nota 8). El modelo de la USITC se basa en un modelo de equilibrio general computarizado pero usa flujos reales de comercio y otros datos macroeconómicos y microeconómicos de la economía de Estados Unidos durante el período 1978–2001. Controla factores tales como los choques del tipo de cambio para aislar los efectos de los cambios arancelarios del TLCAN. También tiene en cuenta la incorporación progresiva del convenio y la proporción creciente del comercio en la economía de Estados Unidos.
- 40 En *The Impact of Trade Agreements* (véase la nota 8), los cálculos de la USITC estiman que la renta del trabajo en Estados Unidos habría sido \$40.000 millones menos si no fuera por los efectos de cinco tratados de comercio, incluidas las Rondas de Tokio y Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el TLCAN, CUFTA y el Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos-Israel (p. 339). Por separado, el estudio determina que 25 por ciento de los impactos totales atribuibles a los cinco convenios provienen del TLCAN y CUFTA (pp. 332–33).
- 41 Mary Jane Bolle, *NAFTA: Estimated U.S. Job "Gains" and "Losses" by State over 5 1/2 Years* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, February 2, 2000).
- 42 George J. Borjas, Richard B. Freeman y Lawrence F. Katz, "How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes?" *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1 (1997), pp. 1–67.
- 43 George J. Borjas, Richard B. Freeman, and Lawrence F. Katz, "How Much Do Immigration and Trade Affect Labor Market Outcomes?" *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1 (1997), pp. 1–67.
- 44 *North American Labor Markets* (véase la nota 3). Datos derivados del Current Population Survey, U.S. Bureau of the Census.
- 45 Daniel Treffer, *The Long and Short of the Canada-U.S. Free Trade Agreement* (University of Toronto, Canadian Institute for Advanced Research y National Bureau of Economic Research, December 3, 2002). Puede consultarse en www.chass.utoronto.ca/~treffer/fta.pdf.
- 46 El estudio en realidad reveló una pérdida de empleo del 3 por ciento en las industrias de exportación, pero careció de significación estadística.
- 47 Sin embargo, las ganancias anuales medias de productividad durante este período fueron significativamente menores que las observadas en los años sesenta y setenta.
- 48 *North American Labor Markets* (véase la nota 3). Datos basados en la Encuesta de la Fuerza Laboral, Statistics Canada.
- 49 Ibid.
- 50 Ibid. Datos basados en la Encuesta de Empleo, Nóminas de Sueldos y Horas, Statistics Canada.
- 51 Ibid. Datos basados en la Encuesta de Finanzas del Consumidor, Statistics Canada.
- 52 En el caso de CUFTA pueden consultarse catorce años de datos y experiencia.
- 53 El modelo básico de comercio presupone que el capital y el trabajo son inamovibles. En el mundo real en que existe movilidad de capital, los inversionistas internacionales pueden desplazar la fabricación de productos con gran intensidad de mano de obra a un país con abundancia de mano de obra como México si tienen asegurado el acceso a un mercado rico como Estados Unidos. En ese caso, se agregaría mano de obra adicional, lo cual crearía un aumento neto de empleo.

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-Naude 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

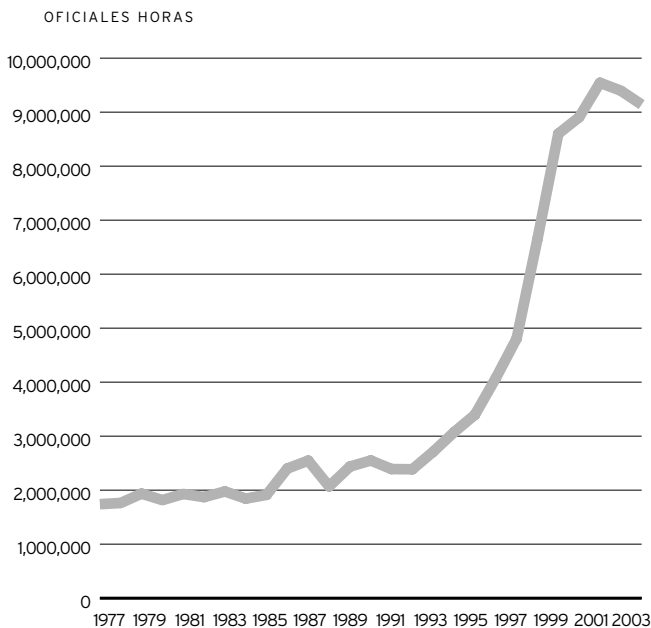
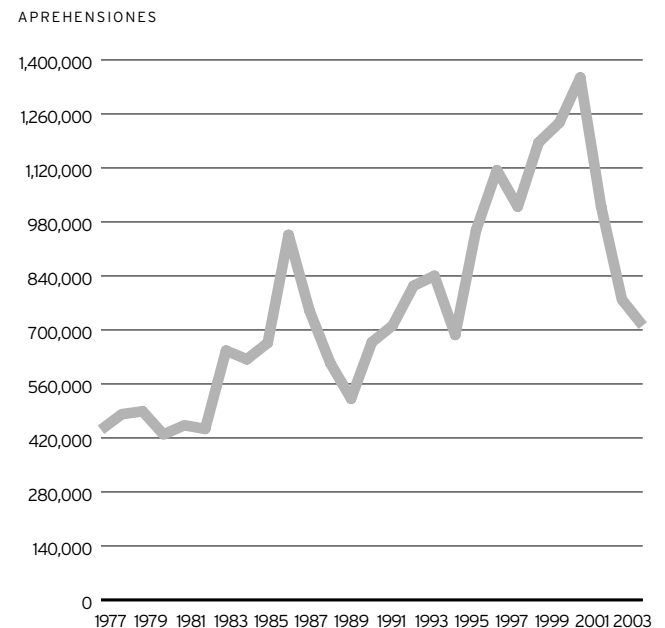


Figura 2. Aprehensiones en la frontera sudoeste, ejercicios fiscales 1977-2003



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

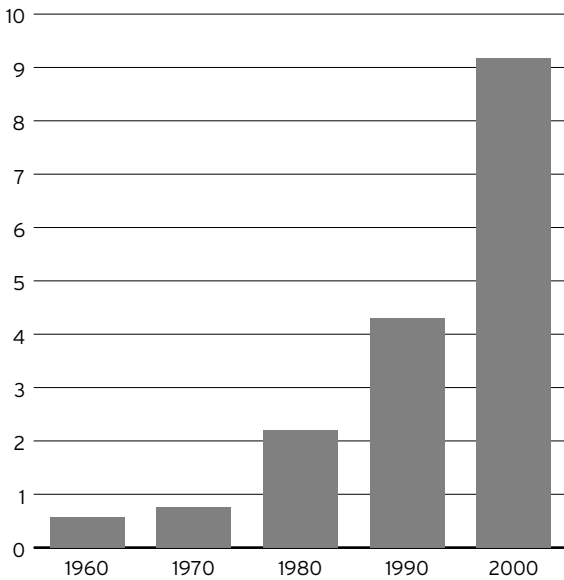
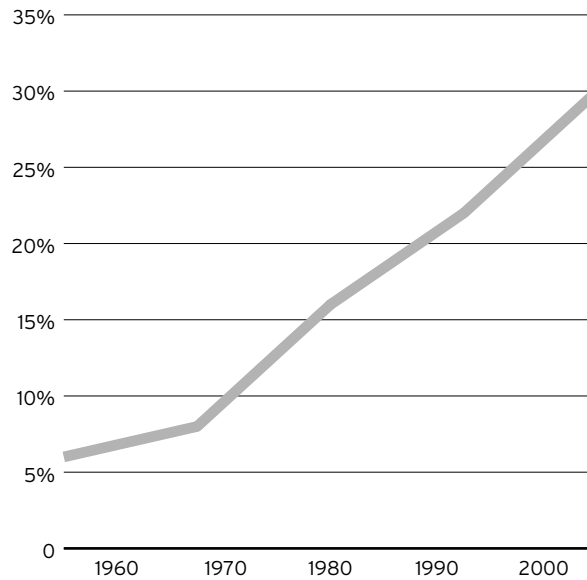


Figura 4. Porcentaje del crecimiento de la población nacida en México en los Estados Unidos



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 influjos 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

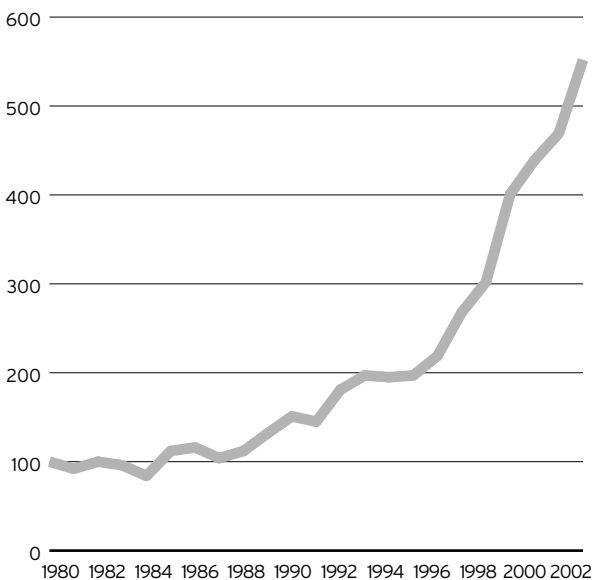
2002, frente a 19 por ciento en 1994. Desde 1980 a 1994, la migración de las comunidades rurales encuestadas a Estados Unidos aumentó un 95 por ciento. Para 2002, la migración a Estados Unidos fue 452 por ciento mayor que en 1980 (véase la figura 5).

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., *Mexico 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 Pesquera (SIAP) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca 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.

¿El tratado de comercio más verde de la historia?

tres

MEDICIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL DE LA LIBERALIZACIÓN AGRÍCOLA

SCOTT VAUGHAN

En 1993, el gobierno de Clinton aclamó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como el tratado de comercio “más verde” de la historia.¹ A pesar de esa promesa, el TLCAN y su acuerdo ambiental paralelo siguen siendo motivo de intenso debate. Diez años después de la entrada en vigor del convenio, persisten los desacuerdos en torno de los datos básicos del TLCAN, al igual que si ha mantenido su promesa de promover el desarrollo sostenible, preservar el medio ambiente y asegurar que las leyes ambientales garanticen altos niveles de protección del medio ambiente.² En 2001, *Public Citizen* rechazó las cláusulas ambientales del TLCAN por “carecer de sentido”.³

La medición del impacto ambiental del comercio sigue siendo algo complejo, a pesar de los adelantos en los métodos de evaluación, las bases de datos y las pruebas empíricas. La calidad ambiental está sujeta al cambio, a menudo inesperado y de innumerables fuentes. Ya que el libre comercio afecta la economía en forma indirecta y a menudo tenue, el impacto del comercio en la calidad ambiental también tiende a ser indirecto y tenue.⁴

A pesar de los retos metodológicos para identificar los nexos causales, los estudios confirman que el comercio ejerce dos tipos de presión en el ambiente. En primer lugar, el comercio puede afectar la calidad ambiental mediante impactos de escala. Rara vez existe una relación lineal entre la escala económica y los impactos ambientales, ya que ésta tiende a ser

compensada por tecnologías más eficientes, cambios de composición (por ejemplo, de la agricultura al sector manufacturero o de servicios) o la armonización de normas entre los socios comerciales, todo asociado a la liberalización del comercio.⁵ En segundo lugar, las reglas de comercio pueden incidir en la política ambiental directamente, afectar las políticas de inocuidad de los alimentos, el medio ambiente, la conservación y otras áreas de inquietud a nivel nacional. Esta segunda área se ha mantenido en el centro del comercio y la agenda ambiental durante más de un decenio. A pesar de las predicciones de que el sistema de comercialización se saturaría de casos comerciales y ambientales, ello no ha ocurrido con el TLCAN ni la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se ha registrado un número limitado de controversias vinculadas al medio ambiente y que fijan precedentes, incluidas las disputas entre los inversionistas y el estado según el capítulo 11 del TLCAN.

Los estudios de los efectos ambientales de la liberalización del comercio siguen concentrándose en los sectores económicos que se ven más afectados por los calendarios de liberalización del TLCAN y que son ambientalmente sensibles. Estos sectores incluyen sectores industriales y manufactureros que generan bastante contaminación, al igual que los sectores que utilizan recursos, como el cemento, y los sectores de recursos renovables, como la pesquería y la silvicultura.

Durante el pasado decenio, se ha concentrado menos atención en los impactos ambientales de las cláusulas agrícolas del TLCAN. Comprender la liberalización agrícola (o no liberalizar el comercio agrícola) es importante desde una perspectiva ambiental. Ningún otro sector presenta una relación tan estrecha o simbiótica como el de la agricultura terrestre y el medio ambiente.

Examinaremos algunos cambios en el comercio agrícola entre Estados Unidos y México, concentrándonos en tres temas ambientales principales: (a) el aumento de la sobreaplicación de nitrógeno, fósforo y otros insumos agroquímicos; (b) la depleción de las aguas subterráneas debido a un mayor riego de los cultivos; y (c) el círculo vicioso de pobreza y divergencia de los ingresos, la agricultura de subsistencia, las altas tasas de deforestación y los cambios en el aprovechamiento de la tierra (este tercer tema es la principal causa de deterioro de los hábitats y la pérdida de la diversidad biológica en el sur de México).

Para evaluar el efecto del TLCAN en la contaminación de nitrógeno, la escasez de agua y las pérdidas de diversidad biológica, examinamos los cambios en el comercio entre México y Estados Unidos en tres grupos de cultivos, trigo, maíz, frutas y vegetales frescos. El comercio en cada grupo se ha visto sumamente afectado por las disciplinas de liberalización específicas del TLCAN (en contraposición a lo que ha ocurrido con el Acuerdo de la OMC sobre Agricultura), lo cual modificó los patrones de la demanda como una función del aumento del ingreso en ciertas zonas urbanas, fluctuaciones en las condiciones y la gravedad de la sequía, entre otros factores.

TRIGO

Las exportaciones de trigo de Estados Unidos a México han aumentado 182 por ciento desde 1992. Este aumento de las exportaciones ha contribuido a la vez a un cambio de composición del 80 por ciento en la producción de variedades de trigo dentro de la región granero de México, del trigo

para pan al trigo durum. La producción de ambas variedades en las regiones semiáridas del norte de México depende mucho del riego que proviene principalmente de las aguas subterráneas. Durante el último decenio, las capas freáticas han descendido aproximadamente 50 por ciento en la zona granero del Valle de Yaqui. El trigo durum requiere mayores cantidades totales de fertilizantes en las regiones semiáridas, comparado con el trigo de pan. Aunque el consumo total de fertilizantes en México se ha mantenido aproximadamente constante desde el TLCAN, después de que el Estado interrumpiera los subsidios a los fertilizantes, el uso de fertilizantes se ha concentrado más en las fincas en gran escala orientadas a la exportación. Durante el último decenio, se han registrado aumentos del nitrógeno y otras cargas de productos agroquímicos en las aguas subterráneas de Sonora y otras regiones agrícolas comerciales.

La escorrentía de nitrógeno es la fuente más grande de contaminación en México, Estados Unidos y Canadá. Es también la principal causa de la eutrofización y la proliferación de algas que afectan los ríos y los lagos de México, el Mar de Cortez y el Golfo de México. Los efectos ecológicos de la contaminación de nitrógeno tienden a ser mayores en México que en Estados Unidos, debido a las aguas más calientes de México —que pueden acelerar la proliferación de algas— la concentración mucho más grande de agua dulce y la diversidad biológica marina costera. El cambio de composición del trigo de pan a trigo durum puede explicarse en gran parte por los cambios estructurales que consisten en la integración vertical del trigo durum con el procesamiento de alimentos aguas arriba. El trigo durum se usa para la producción de fideos. Desde la aprobación del TLCAN, el procesamiento de fideos se ha convertido en uno de los renglones que ha recibido más flujos de inversión directa extranjera en México, además del sector de manufacturas y de servicios. Las exportaciones de México de todo tipo de fideos a Estados Unidos han aumentado aproximadamente 50 por ciento desde que el TLCAN entrara en vigor.

MAÍZ

Las exportaciones de maíz de Estados Unidos a México han aumentado 240 por ciento desde 1992. El aumento de las importaciones de Estados Unidos puede plantear un riesgo ambiental a las variedades tradicionales de maíz mexicano. Las pruebas de laboratorio realizadas en 2002 confirman que el maíz transgénico ha sido introducido en Oaxaca y otros lugares. Esta introducción ha ocurrido a pesar de la prohibición de importar semillas transgénicas de maíz impuesta por México en 1998. Dado que México es un centro de origen para más de cuarenta variedades de maíz, el riesgo que plantea la contaminación genética de las variedades tradicionales en áreas biológicamente ricas, como Oaxaca, puede representar una preocupación a nivel mundial. Gran parte de las importaciones de maíz de Estados Unidos a México se usa como pienso para el sector pecuario en rápida expansión de ese país, al igual que en la industria del jarabe. Si bien la mayoría de la producción pecuaria en México satisface la creciente demanda doméstica (lo cual refleja un cambio en el régimen alimentario de los hogares de mediano ingreso, de granos a carne y alimentos procesados), las exportaciones a Estados Unidos de ternera y ganado bovino también han aumentado desde que se instauró el TLCAN. El TLCAN ha acelerado los cambios estructurales en el sector del maíz al profundizar la integración vertical con las explotaciones pecuarias y la industria del azúcar. Las presiones ambientales asociadas a la concentración de corrales de engorde con animales confinados en México parecen asemejarse a las presiones ambientales registradas en Estados Unidos y Canadá, aunque a un nivel inferior. Por último, un aumento marginal de la producción de maíz en Estados Unidos para atender el mercado mexicano es la causa de mayores presiones ambientales en Estados Unidos. El aumento de las exportaciones de maíz de los Estados Unidos produce un aumento de 77.000 toneladas de nitrógeno, fósforo y potasio en los cursos de agua de Estados Unidos, con emisiones concentradas en el ya muy contaminado Delta del río Misisipí.

VEGETALES Y FRUTA FRESCA

Desde la aprobación del TLCAN, las exportaciones mexicanas de hortalizas frescas han aumentado 80 por ciento, y las exportaciones de frutas frescas han aumentado 90 por ciento. Los cambios estructurales en el sector hortícola de México han sido especialmente pronunciados desde que el TLCAN entrara en vigor, aunque los cambios estructurales comenzaron con las reformas de liberalización introducidas en México en los años ochenta. En general, las granjas hortícolas para la exportación son más grandes, dependen de insumos de capitales estandarizados como fertilizantes y plaguicidas, se especializan en un solo cultivo y tienen una mayor propensión al riego, comparado con las explotaciones agropecuarias más pequeñas que servían el mercado nacional en México. Los datos de campo indican que las explotaciones agropecuarias más grandes, orientadas a la exportación son menos sensibles a los ejidos más pequeños y utilizan grandes cantidades de riego de aguas subterráneas por rendimiento, comparado con las granjas más pequeñas. México es uno de los países más afectados por la falta de agua en el hemisferio occidental, y su expansión de las exportaciones de vegetales y frutas frescas es la principal causa antropogénica de la falta de agua. La exportación de productos hortícolas a Estados Unidos representa la transferencia del equivalente de millones de galones de agua dulce cada año. Por ejemplo, la exportación de tomates de México a Estados Unidos representa la transferencia equivalente de aproximadamente 162 millones de galones de agua dulce a Estados Unidos cada año desde 1993.

Basado en estos ejemplos limitados, saco las siguientes tres conclusiones. En primer lugar, no hay suficientes pruebas de que las medidas preventivas en materia de medio ambiente en el TLCAN hayan mejorado directamente la calidad ambiental en el sector agrícola. Hasta la fecha, ninguna de las medidas preventivas ambientales incorporadas al TLCAN o su acuerdo paralelo para el medio ambiente —el Tratado de Cooperación Ambiental para América del Norte— se han usado en una

controversia que incluyera la liberalización agrícola. Al mismo tiempo, el calendario acelerado de liberalización del TLCAN adoptado por México a fin de eliminar paulatinamente los aranceles para el maíz ha abierto el mercado del maíz demasiado rápidamente a las importaciones y los precios y sobresaltos laborales conexos. Durante este período transitorio turbulento, este mercado ha incrementado el riesgo ecológico en México, así como el daño ambiental en Estados Unidos. Por último, la ausencia en el TLCAN de disciplinas que puedan limitar los subsidios agrícolas para el maíz, el trigo y otros cultivos ha generado un aumento de los subsidios totales en Estados Unidos, con enmienda a la Ley Agrícola de 2002, al igual que un aumento de los subsidios en México. El incremento de egresos por subsidios agrícolas ha aumentado la fijación de precios y los fracasos del mercado, dando lugar a la sobreproducción de algunos cultivos, al igual que la aplicación excesiva de fertilizantes y otros insumos de capital, lo cual magnifica aún más la degradación del medio ambiente. Por otra parte, el modelo de los pagos de subsidios parece favorecer a las explotaciones agropecuarias grandes más que a las pequeñas, contribuyendo de ese modo a la expansión de la agricultura de subsistencia en zonas marginadas del sur de México.

Mi segunda conclusión es que el TLCAN ha acelerado el cambio estructural en las fincas en gran escala, comercialmente viables, orientadas a la exportación. Claramente, esta reestructuración empezó mucho antes del TLCAN, con la introducción de reformas de liberalización a fines de los años ochenta en México. Sin embargo, recordando el argumento de Jeffrey Sachs y Andrew Warner de que la apertura de la economía por medio de la liberalización del comercio es el “elemento indispensable del proceso de reforma general”, es razonable suponer que el TLCAN ha acelerado y profundizado significativamente los cambios estructurales en México.⁶ Por otra parte, la distribución de los pagos de subsidios ha precipitado cambios estructurales en el sector de granos y horticultura para favorecer explotaciones agropecuarias en gran escala, orientadas a la exportación, integradas vertical y horizon-

talmente. El cambio estructural parece haber aumentado las concentraciones de nitrógeno y fósforo, productos agroquímicos contaminantes del agua usados como insumos en las explotaciones agropecuarias más grandes. Las granjas orientadas a la exportación también parecen usar mayores cantidades de insumos de agua de riego por rendimiento, comparado con los productores de productos similares destinados a los mercados nacionales. Ya que la agricultura es el consumidor más grande de agua dulce por un margen muy amplio, este cambio estructural ha magnificado la escasez de agua en México.

Nuestra tercera conclusión es que las granjas orientadas comercialmente no han producido beneficios ambientales asociados a la agricultura intensiva. Esos beneficios ambientales derivan en general del menor uso de la tierra asociado a un aumento en la eficiencia de producción. La principal razón de que no se obtengan beneficios ambientales parece ser la estructura y el grado de pobreza y el modelo de divergencia de los ingresos en el sur de México. Aunque la producción comercial de algunos cultivos ha aumentado, la disminución de los sobrepagos en los alimentos básicos, como el maíz, han incrementado la pobreza en esta región. La tasa media de deforestación en las regiones biológicamente ricas del sur de México ha superado las 630.000 hectáreas por año desde 1993. La principal causa de la deforestación en México sigue siendo la pobreza, constituyendo la tala con el método de roza y quema y la tala de árboles realizadas por familias pobres con necesidad de combustible las principales causas de la tala forestal. Por otra parte, la producción en pequeña escala de maíz con uso de precipitación pluvial ha aumentado 18 por ciento en las áreas marginadas, en la medida que los agricultores pobres responden al descenso de los precios.

Los costos ambientales de la deforestación y los cambios en el aprovechamiento de la tierra en México son descomunales. Este país es uno de los principales centros de “megadiversidad” del planeta, donde reside el 10 por ciento de todas las especies

conocidas, de las cuales 30 a 50 por ciento son endémicas. México ocupa el segundo lugar en el mundo en número de especies de reptiles, cuarto en el caso de los anfibios y quinto en diversidad mamífera.⁷ Sin embargo, la geografía de esta diversidad biológica coincide exactamente con la geografía de pobreza extrema de México.

La teoría del comercio apenas esconde el hecho desafortunado de que hay ganadores y perdedores en la liberalización del comercio. Sin embargo, las personas —especialmente los pueblos indígenas en las regiones más pobres del sur de México— mantienen una lealtad renovada a sus hogares ancestrales, vínculos con la comunidad y conocimiento de sus tradiciones, que se remontan 6.000 años atrás. Dado que estos vínculos son más profundos que las decisiones económicamente racionales, millones de agricultores pobres que claramente son perdedores en el libro mayor del libre comercio siguen comprometidos con su tierra, a pesar de los cambios estructurales en el sector agrícola que cada vez los alienan más de los mercados comercialmente viables.

El reto ambiental más importante que surge del TLCAN es construir un puente entre los aspectos de la economía agrícola dual en México, una brecha caracterizada por explotaciones agropecuarias comerciales más grandes en la región norte y central y los ejidos y las pequeñas fincas familiares de subsistencia. Aunque la agricultura comercial no está tan afianzada en México como ha sucedido en Estados Unidos u otros países industrializados, esta distinción estilizada entre grande y pequeño es no obstante útil para demostrar la trayectoria de los cambios estructurales en el sector agropecuario. Aunque la teoría económica clásica considera que la producción agrícola no lucrativa debe trasladarse, los millones de agricultores pobres no tienen dónde ir, ya que la contracción en la agricultura de México no ha sido acompañada de un crecimiento en otros sectores.

Los sobresaltos económicos experimentados durante el período de ajuste de la liberalización suelen

parecer difíciles de resolver. Sin embargo, se necesitan soluciones innovadoras que vuelvan a atraer a las instituciones y políticas públicas, creen asociaciones con la agricultura privada y otros sectores y tengan la intención de cimentar la viabilidad comercial de las explotaciones agropecuarias aunque sólo sea por el medio ambiente (además de los objetivos imperiosos de equidad social y mitigación de la pobreza), como medio para detener las tasas de deforestación y pérdida de los hábitats, además de proteger la diversidad biológica de México. Una solución pueden ser las áreas protegidas. El gasto real en las reservas naturales ha aumentado significativamente desde 1993, a US\$6.500 millones por año. Sin embargo, la competencia entre los grupos indígenas, las comunidades y los ocupantes ilegales en estas reservas sigue siendo intensa, mientras que la confianza en las soluciones colectivas sigue siendo frágil en el mejor de los casos. Por otra parte, las áreas protegidas nunca han sido una solución permanente para la protección más amplia de la diversidad biológica in situ.

Una segunda solución incluye brindar apoyo a nuevas oportunidades comerciales en las regiones más pobres para generar mayores retornos a los agricultores, comparado con la agricultura de subsistencia que existe en las zonas marginales. Existen de hecho opciones comerciales viables que pueden cerrar parte de la brecha de pobreza en nichos específicos del mercado, aquellos que se centran en productos ecófilos o previenen nuevas corrientes de ingresos de los mercados ambientales emergentes. Algunos ejemplos incluyen el ecoturismo, la fijación de carbono y la agricultura orgánica y sostenible. Como sucede en otros mercados, la falta de información y las rigideces estructurales siguen limitando la plena participación de México en estos mercados mundiales en rápido crecimiento, en parte debido a la liberalización y las fusiones en el sistema bancario del país. Con la notable consolidación del sector bancario, los canales de crédito privados presuponen que sólo las explotaciones agropecuarias en gran escala son solventes, suposición que lleva a la desaparición de casi todo el crédito agrícola en pequeña

escala. Por ejemplo, la principal razón por la que los agricultores en pequeña escala abandonan sus operaciones y alquilan sus tierras a intereses comerciales en la región de Sonora es la escasez de crédito. Las soluciones para corregir este cuello de botella de capital de trabajo incluyen ahora la creación del Fondo Sostenible del Café, apoyado por la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (NACEC), Banamex, el banco comercial más importante de México, el gobierno de México y otros socios. Estos esfuerzos deben ampliarse, con la participación activa de compradores de frutas y hortalizas en gran escala, basados en Estados Unidos, mediante el cual una proporción de los arreglos agrícolas de contratos estacionales se canalizan hacia el financiamiento de mercados agrícolas sostenibles.

El TLCAN y el medio ambiente: una relación difícil

Las ganancias económicas del TLCAN se miden en general por la clase de estadísticas citadas en el capítulo 1. Estas ganancias económicas se calculan tradicionalmente estimando el ahorro bruto, que es el producto nacional bruto (PNB) menos el consumo público y privado. Sin embargo, en el último decenio, se han realizado esfuerzos para medir, cuantificar y asimilar los costos ambientales en las mediciones económicas normalizadas, y se han logrado algunos avances para contabilizar al medio ambiente en las cuentas de ingresos nacionales. Este proceso incluye calcular costos relativamente explícitos, como la extracción de recursos, al igual que cálculos de depleción por la pérdida de recursos forestales, daños por contaminación y otros factores. Algunos métodos de contabilidad verde utilizan sustitutos estandarizados de los valores del daño ambiental, como los US\$20 por tonelada métrica de carbono emitido que se usan para calcular el daño mundial marginal del cambio climático. Otros factores, como la degradación del suelo, la pérdida de los bosques

tropicales o la pérdida de reservas de pesca, son considerables, pero sumamente difíciles de cuantificar salvo por medio de estudios en sitios específicos para imputar los valores ambientales, basados en la buena disposición de la población de pagar por su conservación.⁸

En 2002, el gobierno de México —uno de los líderes mundiales en valuación ambiental y contabilidad verde— estimó que el valor total de los daños ambientales superó US\$36.000 millones por año desde 1990.⁹ Si estos daños ambientales se hubieran incluido en las estimaciones del PNB y el producto interno bruto (PIB), entonces México habría registrado un déficit ecológico equivalente de US\$9.000 millones por año.¹⁰ Claramente, el TLCAN no ha sido responsable de la mayor parte, ni siquiera una parte significativa, del total de los daños ambientales. Sin embargo, subrayan el hecho de que el crecimiento económico genera considerables presiones sobre el ambiente mediante efectos de escala.

Hace un decenio, fue sorprendente la poca atención que recibieron los efectos de escala del crecimiento económico impulsado por el comercio. Ya que el TLCAN es el primer tratado de comercio que incluyó cláusulas ambientales y medidas preventivas explícitas, sigue siendo tema de discusión entre los activistas en pro y en contra de la globalización en general. Este debate aún gira en torno de dos efectos regulatorios, a diferencia de los efectos de escala:¹¹

- El acuerdo de libre comercio podría generar una minimización de las normas ambientales, en la medida que los estados reducirían las normas ambientales para atraer inversiones.
- Si las normas ambientales permanecieran intactas a pesar de las presiones competitivas del libre comercio, entonces las empresas mudarían la producción a los países donde no existen regulaciones o se permite la contaminación sin restricciones.

Un decenio después, la trayectoria ambiental del TLCAN sigue siendo despareja. Ni los grandes

beneficios aducidos por sus defensores ni los daños abrumadores que pronosticaron sus detractores se han materializado. En el sector de manufacturas, que debido a su intensidad de contaminación ha estado sujeto a un examen riguroso, el TLCAN ha contribuido directamente a un aumento de entre 1 y 2 por ciento en las emisiones brutas anuales de monóxido de carbono y dióxido de azufre, debido a cambios los sectores del petróleo, metales comunes y equipos de transporte.¹² El TLCAN también ha contribuido directamente a aumentos en la contaminación del aire en la frontera Canadá-Estados Unidos y Estados Unidos-México, ya que 80 por ciento del comercio total del TLCAN se realiza mediante transporte en camiones que pasan por puntos fronterizos cada vez más congestionados.¹³ Las cláusulas sobre la energía del capítulo 6 del TLCAN han contribuido a un aumento de las emisiones de dióxido de carbono que surgen de un mayor comercio de electricidad entre Estados Unidos y Canadá, al igual que mayores exportaciones mexicanas de electricidad a Estados Unidos.¹⁴

En otros casos —en particular en la producción de cemento, acero e industrias metálicas no ferrosas— el desempeño ambiental de las empresas mexicanas desde la aprobación del TLCAN ha sido superior al de sus contrapartes basadas en Estados Unidos.¹⁵ Este mejoramiento se explica en parte debido a la mayor inversión extranjera directa que acelera el recambio de capital nacional en estos sectores, lo cual lleva a la adopción de tecnologías de procesamiento más eficientes y menos contaminantes. El mejoramiento también se explica debido a una mayor conciencia ambiental dentro de México —al igual que en otros países— desde fines de los años ochenta. Las regulaciones introducidas a comienzos de los años noventa fortalecieron las leyes ambientales y la capacidad institucional de México. La cooperación entre Estados Unidos y México en distintos frentes —en particular al abordar las presiones ambientales en la frontera— ha reducido algunas, aunque no todas, las presiones ambientales. La cooperación trilateral por intermedio de NACEC ha apoyado la evaluación comparativa internacional

de algunas normas ambientales, como la armonización de los datos de emisiones tóxicas y la formulación de criterios para contaminantes del aire entre los tres países de América del Norte. La armonización de los datos ambientales es un paso importante para comparar el desempeño ambiental de Canadá, México y Estados Unidos.¹⁶ La concientización en materia ambiental ha catalizado otras reformas más sistémicas dentro de México, en particular en lo que hace mejorar el acceso a la información y codificar la participación pública.¹⁷

Las buenas noticias de que el TLCAN no ha creado países que permiten la contaminación sin restricciones no significa en realidad que el TLCAN sea benigno en materia ambiental. Además de las dos aseveraciones en contra del TLCAN —la minimización de las normas ambientales y la permisividad en materia de contaminación— una tercera aseveración en los debates sobre el TLCAN es que el comercio es un proceso que incluye la autolimpieza. O sea, a medida que los ingresos aumentan debido al libre comercio, la tasa de degradación del medio ambiente disminuye y mejora gradualmente.¹⁸ Lamentablemente, las pruebas del mundo real indican que sólo muy pocos índices de contaminación disminuyen con el crecimiento económico, principalmente a nivel subregional. Lo que es más importante, las reducciones de la contaminación se dan como resultado de regulaciones ambientales impuestas con firmeza, combinadas con el reemplazo de capital nacional por tecnologías con mayor conservación de recursos.¹⁹ Si bien existen algunos beneficios, las pruebas sugieren que otros índices de calidad ambiental suben casi continuamente con el crecimiento de los ingresos, en particular las emisiones de gas con efecto de invernadero.

La relación más debatida entre las leyes ambientales y las reglas del TLCAN se da en el área de la inversión. El TLCAN permite a los inversionistas privados nuevas oportunidades de solicitar compensación por medidas regulatorias, tomadas por una de las partes del TLCAN, que equivalgan a una expropiación. Para 2003 se habían registrado

diez de los casos del capítulo 11 del TLCAN que incluyen imputaciones de expropiación asociada con cambios en las regulaciones ambientales nacionales. Una de las controversias obligó al gobierno canadiense a modificar su prohibición de importar metilciclopentadienil tricarbonilo de manganeso (TMM) e indemnizar a una firma de Estados Unidos por daños y perjuicios por un total de US\$13 millones. Otros tres casos han terminado en pago por daños y perjuicios por un total de US\$10 millones. En respuesta a estos casos, en julio de 2001 los partidos del TLCAN negociaron una aclaración de sus intenciones con respecto a la inversión, diseñada para reducir al mínimo la vulnerabilidad de los gobiernos nacionales a los casos de expropiación.²⁰

A pesar de los casos del capítulo 11 del TLCAN, la mayor presión ambiental vinculada al TLCAN se transmite por medio de los efectos de escala del crecimiento económico, a los que contribuye la liberalización del comercio. En el sector de manufacturas, las regulaciones ambientales —aunque eran firmes en teoría con la aprobación del TLCAN— no siguieron el mismo ritmo que las tasas de crecimiento económico. El sector de manufacturas de México ha crecido 4 por ciento por año desde la aprobación del TLCAN, pero el gasto real en la vigilancia de la contaminación y las inspecciones in situ ha descendido 45 por ciento durante el mismo período. En términos generales, la contaminación del aire ha aumentado 10 por ciento por año en el sector de manufacturas de México desde que el TLCAN entrara en vigor.²¹

Claramente, el TLCAN no ha sido exclusivamente responsable de las mayores emisiones contaminantes o del menor acatamiento de las regulaciones ambientales. Todos los países de América del Norte han experimentado cierto debilitamiento de las regulaciones ambientales nacionales que han coincidido con el TLCAN, como el retraso reciente del calendario de reducción de emisiones exigido por la Ley de Aire Limpio de Estados Unidos con la introducción de la iniciativa *Clear Skies* del gobierno de Bush. Sin embargo, no se puede contender que la

iniciativa Cielos Despejados esté vinculada al TLCAN.

Medición de los efectos ambientales y el sector agrícola de México

Los cambios en el sector de manufacturas ofrecen una explicación importante sobre la relación entre el comercio y el medio ambiente. Sin embargo, para muchos países, la interacción más significativa entre la liberalización del comercio y la calidad ambiental se transmite dentro del sector agropecuario. Ello es especialmente válido para los países en desarrollo, cuyas exportaciones primarias son los productos agrícolas. Existen tres razones fundamentales de por qué es importante examinar los impactos ambientales de la liberalización agrícola en general y su impacto sobre el sector agrícola de México en particular.

CONTAMINACIÓN

La agricultura es la principal fuente de contaminación en Canadá, México y Estados Unidos. La aplicación excesiva de nitrógeno —un elemento importante en los fertilizantes— contribuye a la alta salinidad del suelo y la presencia de ozono contaminante del aire a nivel del suelo, interrumpe los procesos forestales, acidifica los lagos y los ríos y degrada las aguas costeras y los ecosistemas mediante la proliferación de algas y la contaminación de las aguas subterráneas.²² Desde 1993, el consumo total de México de fertilizantes nitrogenados se ha mantenido aproximadamente constante (véase la figura 1). Sin embargo, con el retiro del subsidio estatal de los fertilizantes a mediados de los años noventa, el modelo de consumo de fertilizantes se ha alejado de fincas subcapitalizadas y en pequeña escala progresivamente hacia operaciones en gran escala. Este cambio en la compra de fertilizantes ha magnificado un modelo de concentración de uso de fertilizantes en las zonas en que se está avanzando hacia una

agricultura más intensiva. Por otra parte, las importaciones de fertilizantes nitrogenados en México han aumentado bruscamente desde la aprobación del TLCAN (véase la figura 2).

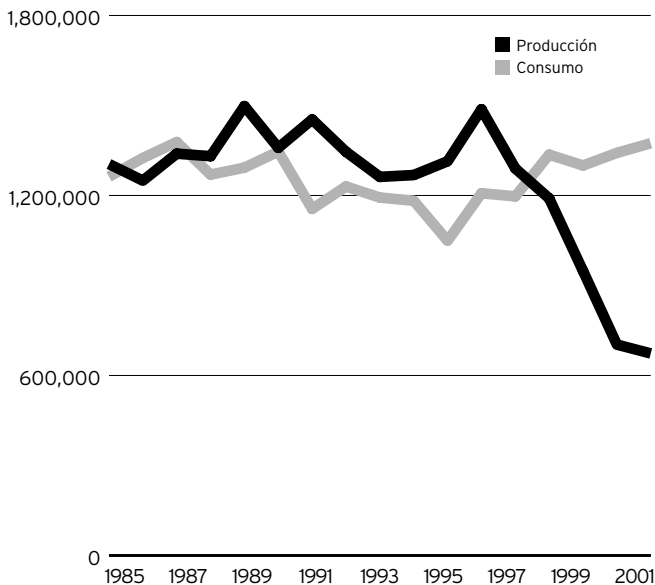
También se registró en México una tendencia similar de incremento de importaciones de plaguicidas de Estados Unidos durante el primer decenio del TLCAN (véase la figura 3).

Como una fuente de contaminación no identificable, la contaminación de nitrógeno es significativamente más difícil de vigilar y regular, comparada con los contaminantes industriales en el punto de origen.²³ (No se sabe con certeza si la disminución de 45 por ciento en el gasto para la vigilancia y la fiscalización ambiental incidió, de una forma u otra, en los efectos de escala de los crecientes niveles de contaminación en el sector agropecuario. O sea, aunque las inspecciones in situ no se vieran afectadas por las reducciones presupuestarias —lo cual parece sumamente improbable— los inspectores no poseen la capacidad para vigilar y regular la mayoría de las fuentes de contaminación no identificables, con la excepción del sector pecuario y quizá el sector algodonero.)

EL AGUA DULCE

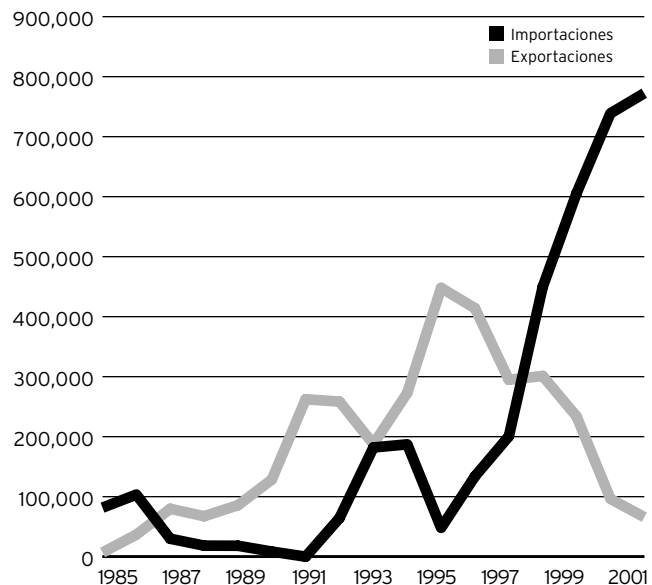
La agricultura es, por amplio margen, el mayor consumidor de agua dulce (véase la figura 4) en México. Más del 80 por ciento de las extracciones anuales de agua de México se consumen en la agricultura.²⁴ La escasez de agua es no sólo el problema ambiental y de desarrollo más urgente que enfrenta México, sino que progresivamente se ha convertido en objeto de tensión política y diplomática entre Estados Unidos y México. En 2002, los Presidentes George W. Bush y Vicente Fox Quesada prometieron conjuntamente resolver el déficit de 450.000 millones de galones de

Figura 1. Consumo de fertilizantes nitrogenados en México
MEGATONELADAS



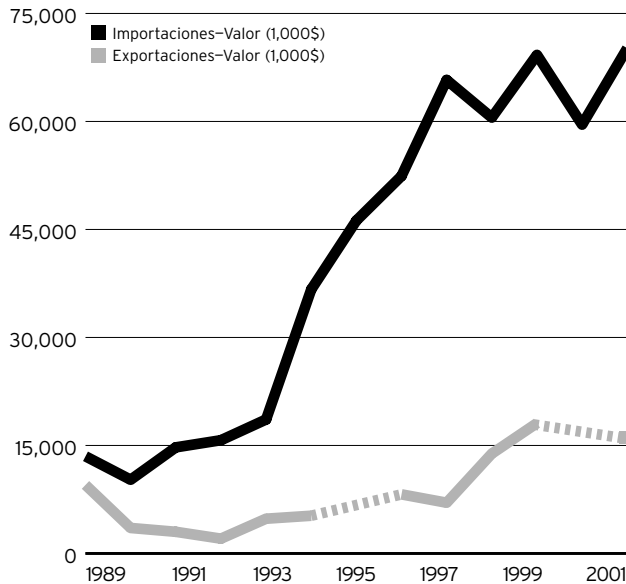
Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), servicio de estadísticas en línea FAOSTAT, www.fao.org (FAO, Roma, 1999).

Figura 2. Importaciones y exportaciones de fertilizantes nitrogenados en México
MEGATONELADAS



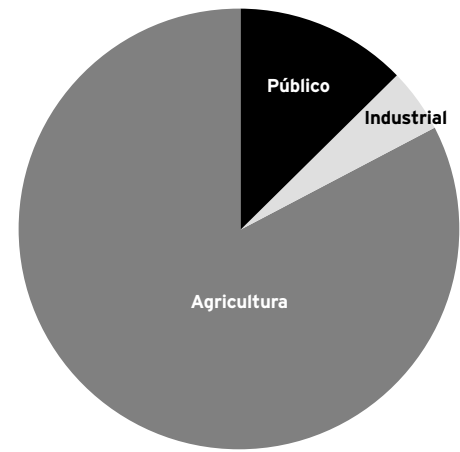
Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), servicio de estadísticas en línea FAOSTAT, www.fao.org (FAO, Roma, 1999).

Figura 3. Comercio de insecticidas de Estados Unidos con México
DÓLARES ESTADOUNIDENSES



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), servicio de estadísticas en línea FAOSTAT, www.fao.org (FAO, Roma, 1999).
Nota: las líneas de punto indican que faltan datos entre 1995 y 2000.

Figura 4. Distribución del uso del agua en México



Fuente: Compendio Básico del Agua en México, 2002, Plan Nacional de Desarrollo (PND), Comisión Nacional del Agua (CAN), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

agua de México con Estados Unidos, en virtud de las cláusulas de un tratado de 1944 que estableció cuotas compartidas de ordenación del agua entre los dos países para el Río Grande.

DIVERSIDAD BIOLÓGICA

La agricultura es la principal causa de los cambios en el aprovechamiento de la tierra, como la deforestación que acarrea la destrucción de los hábitats. A su vez, estos cambios en el aprovechamiento de la tierra son la principal causa de la destrucción de los hábitats ecológicamente ricos y la diversidad biológica y agrícola en México. La pérdida de la diversidad biológica tiene trascendencia ambiental mundial, ya que en México residen algunas de las dotaciones más ricas e importantes de la diversidad biológica en el planeta, concentradas en sus bosques tropicales del sur (al igual que en sus acantilados de coral). México alberga 10 por ciento de todas las especies conocidas, de las cuales 30 a 50 por ciento son endémicas. México ocupa el segundo lugar en el mundo en número de especies de reptiles, cuarto en anfibios y

quinto en diversidad mamífera. México también tiene una de las tasas más altas de deforestación en el hemisferio occidental. Desde 1993, han desaparecido cerca de 7,8 millones de hectáreas de bosque. Si bien han disminuido las tasas en años recientes, se han talado más de 631.000 hectáreas de bosques como término medio cada año desde 1990. La pobreza sigue siendo la principal causa de la deforestación y, por lo tanto, de la extinción de la flora y la fauna.²⁵ Específicamente, la expansión de las zonas agrícolas de subsistencia hasta las tierras marginales para aumentar los rendimientos con el fin de compensar las disminuciones de precio en los cultivos de primera necesidad como el maíz sigue siendo la principal causa de la tala forestal, después de la tala de árboles para uso como combustible en hogares pobres. Por lo tanto, existe una fuerte conexión entre la pobreza y la pérdida de diversidad biológica en el sur de México. Los temas que yo abordo a continuación son el efecto que el TLCAN ha tenido en este nexo entre el deterioro del medio ambiente y la pobreza, al igual que el riesgo de la erosión genética que afecta a las variedades tradicionales de maíz.

Impactos ambientales del comercio inducido por el TLCAN en la agricultura

Dada la robusta relación entre el aprovechamiento de la tierra de cultivo y la calidad ambiental, iniciamos nuestra exposición del aporte que realizó el TLCAN a las cambiantes condiciones ambientales examinando los cambios totales en los volúmenes de comercio agrícola entre Estados Unidos y México. La tabla 1²⁶ resume ciertos cambios importantes en la producción agrícola nacional de México y en las importaciones agrícolas netas, que en su inmensa mayoría se originan en Estados Unidos.

El valor y el volumen del comercio agrícola de América del Norte ha crecido más rápidamente de lo que ha aumentado el comercio de América del Norte con el resto del mundo. Las exportaciones de México a Estados Unidos se han duplicado y más en valor, de US\$2.500 millones a US\$5.100 millones, desde la aprobación del TLCAN, mientras que las exportaciones de Estados Unidos a México se han prácticamente cuadruplicado hasta llegar a US\$6.800 millones. Claramente, el TLCAN ha fortalecido con éxito los vínculos agrícolas en toda América del Norte, en particular entre Estados Unidos y México.

Trabajando a partir de los datos sobre estos cambios generales, examinamos la proporción del comercio de Estados Unidos-México que se ha visto afectado exclusiva o significativamente por el TLCAN (en contraposición con los efectos liberalizantes de los convenios de la OMC, al igual que las variables no comerciales importantes como las fluctuaciones climáticas y la sequía, la proximidad al mercado y la disminución en los costos del transporte y los cambios en las preferencias alimentarias del consumidor).²⁷ En total, el impacto de la liberalización específica del TLCAN en el comercio agrícola de Estados Unidos y México ha sido mínimo; durante decenios, las economías agrícolas de Estados Unidos y México se han estado acercando a una integración más profunda. Sin embargo, para una canasta tipo de productos agrícolas, el TLCAN ha tenido un impacto significativo en el comercio agrícola entre Estados Unidos y México.

Las exportaciones de Estados Unidos a México que pertenecen a esta categoría incluyen el maíz, el arroz, el sorgo, el algodón, papas procesadas, manzanas y peras frescas. Las exportaciones mexicanas a Estados Unidos que se han visto fuertemente afectadas por las listas exclusivas del TLCAN incluyen el trigo, el ganado bovino y las terneras, el azúcar, los tomates frescos y el melón.²⁸ Ya que es imposible sopesar los impactos ambientales de la producción, el consumo y los cambios de exportación para todos

Cuadro 1. Cambios en la producción agrícola nacional y las importaciones agrícolas de México, miles de megatoneladas

	Producción media 1990-93	Producción media 1999-2002	Promedio importac. netas 1990-93	Promedio importac. netas 1999-2002
Trigo	3.799	3.277	917	2.592
Maíz	15.965	18.891	1.691	5.751
Cebada	418	709	171	145
Sorgo	4.556	5.888	3.547	5.005
Arroz	257	308	332	660
Soja	273	308	1.747	4.205
Azúcar	3.577	4.798	393	-337
Carne vacuna	1.202	1.422	-21	191
Cerdo	803	1.061	47	169
Aves de corral	908	1.854	70	249
Tomate	1.173	2.186	-361	-691

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Políticas Agrícolas en los países de la OCDE: Vigilancia y Evaluación (París: OCDE, 2003). Puede consultarse en www.oecd.org.

los productos básicos incluidos en el comercio, sólo nos concentramos en algunas consecuencias ambientales asociadas con el trigo, el maíz, las frutas y verduras frescas, todo lo cual se ha visto significativamente afectado por el TLCAN.²⁹

MAÍZ

México es un centro de origen para el *Zea mays*, precursor ancestral del maíz moderno.

Aproximadamente 3 millones de agricultores en México, principalmente de las explotaciones agropecuarias en pequeña escala, participan en la producción de maíz. Indirectamente, 18 millones de personas dependen del maíz como un medio de vida. El maíz tradicional no sólo es un alimento de primera necesidad en la dieta mexicana; sirve además como hilo conductor entre culturas tradicionales e indígenas que se remontan a hace aproximadamente 6.000 años —desde la época en que el maíz se cultivó por primera vez— y el México moderno.³⁰

Aunque sigue siendo difícil obtener estimaciones, aproximadamente 35 a 40 por ciento del maíz de Estados Unidos deriva de variedades transgénicas. El debate sobre los beneficios y los costos de los cultivos transgénicos persiste desde que se aprobara la biotecnología para ciertos cultivos comerciales en Estados Unidos, Canadá y otros lugares a mediados de los años noventa.³¹ Una respuesta al riesgo potencial de los cultivos transgénicos fue la introducción de una prohibición mexicana de la importación de semillas de maíz transgénico en 1998.³² A pesar de esta prohibición, en 2001 la revista *Nature* publicó un artículo arbitrado que demuestra que se había encontrado maíz transgénico plantado en campos mexicanos.³³ Ello causó preocupación en círculos científicos, al igual que un debate público sumamente visible sobre los riesgos de la contaminación y la mutación genética.³⁴ Las pruebas posteriores de laboratorios independientes realizadas por el gobierno mexicano han confirmado que la contaminación por el maíz biotecnológico se ha registrado

en Oaxaca —un centro mundial de megadiversidad— y en otros lugares de México. Ni la vía de esa contaminación, ni las implicaciones ecológicas que podrían surgir de la misma, se comprenden claramente en este momento.

Existe consenso científico de que los riesgos a la salud humana de los alimentos transgénicos son reducidos o inexistentes.³⁵ En Estados Unidos, los alimentos biotecnológicos son parte de todos los alimentos procesados que contienen soya y maíz. En el ámbito de la inocuidad de los alimentos, los riesgos potenciales que entrañan los cultivos biotecnológicos para el medio ambiente son diferentes de los que normalmente plantean en cuanto a la salud humana, e incluyen el posible impacto de los cultivos transgénicos en la ecología del suelo, la diversidad de las tierras agrícolas e incluso el cambio de flujo de genes.³⁶ Un estudio reciente del Organismo Europeo para el Medio Ambiente ha determinado que el maíz plantea un riesgo medio a elevado de transferencia de genes mediados por el polen de cultivo a cultivo, concluyendo que las “pruebas sugieren que las plantas de maíz transgénico polinizarían en forma cruzada las plantas de maíz no transgénico hasta y más allá de la distancia recomendada de aislamiento de 200 metros”.³⁷

Además de los casos registrados de polinización de maíz transgénico, se han registrado casos similares de acumulación de genes en canola modificada genéticamente desde 1991 en las llanuras canadienses. Los cultivos de canola afectados en la región occidental de Canadá parecen ser más resistentes a los herbicidas que los cultivos convencionales (no biotecnológicos).

A principios de 2004, NACEC finalizará un análisis independiente que examina los riesgos ambientales y de conservación que la ciencia asocia con la posible contaminación de las variedades de cultivos tradicionales como el maíz mexicano con cultivos biotecnológicos. Dadas las consecuencias de este caso para el Protocolo de Bioseguridad del Convenio sobre la

Diversidad Biológica de las Naciones Unidas,³⁸ al igual que para la aplicación del principio preventivo al comercio internacional, el informe de NACEC será el más importante y polémico que se haya publicado en los diez años de historia de esa organización relacionada con el TLCAN.

El aumento de las importaciones de maíz de Estados Unidos también arriesga el debilitamiento de la conservación in situ que incluye a algunas o todas de las cuarenta variedades de maíz que se cultivan en México, algunas cuyo origen se retrotrae a más de 6.000 años. Si bien ha existido una contracción absoluta en la producción de maíz en México desde la aprobación del TLCAN, liderada por la caída de los cultivos cosechados comercialmente, la producción del maíz alimentado por la lluvia se ha mantenido estable. Hasta la fecha, hay pocas pruebas de que el TLCAN haya puesto en peligro la conservación in situ del maíz. Sin embargo, la diferencia de precio de aproximadamente 27 por ciento entre el maíz de Estados Unidos y las variedades mexicanas indica que con el transcurso del tiempo la cuña de precio puede significar que las importaciones de Estados Unidos desplacen a las variedades alimentadas por la lluvia. Esta sustitución con el tiempo presentará a los agricultores en pequeña escala tres alternativas: abandonar la agricultura por completo; diversificar la composición de la producción de cultivos; o concentrarse en nichos nuevos del mercado pero de alto crecimiento potencial que permiten un sobreprecio para los productos tradicionales, orgánicos y sostenibles como el maíz tradicional. Cada una de estas alternativas presenta obstáculos formidables a los agricultores en pequeña escala. Como observamos en el capítulo 1, son pocas las opciones económicas y laborales para millones de agricultores en México. Al mismo tiempo, la calidad del suelo en las tierras marginales hace que la rotación de cultivos sea muy improbable. Por último, aunque los nichos del mercado para los productos sostenibles se amplíen extraordinariamente, ello no aliviará todas las presiones de la conservación in situ. Por consiguiente, la erosión a largo plazo de la base de conocimiento sobre la que descansa el cultivo del maíz

tradicional es una de las mayores amenazas de conservación planteadas directamente por el TLCAN.

Además de las explicaciones de la persistencia del maíz alimentado por la lluvia que expusiera Sandra Polaski en el capítulo 1, otra de las razones por las que las variedades alimentadas por lluvia han permanecido estables o aumentado levemente puede encontrarse en la gran proporción de importaciones de maíz que se usan como grano para el sector pecuario en rápida expansión en México.³⁹ Los cambios estructurales asociados con la integración horizontal del maíz como un insumo en las operaciones de corrales confinados de engorde de animales y los mataderos han sido notables en México.⁴⁰ Estos cambios estructurales conllevan una serie de presiones ambientales entrecruzadas que los corrales de engorde en gran escala y los mataderos plantean a los reguladores ambientales.

Las presiones ambientales de las explotaciones pecuarias intensivas incluyen grandes volúmenes de nitrógeno, fósforo, gases de sulfuro de hidrógeno y el plaguicida atracina, produciendo suelos con excesivo enriquecimiento de nutrientes que al mismo tiempo plantea amenazas a las cuencas locales con escorrentía que pueden causar proliferaciones de algas, pérdida de hábitat, cambios en la diversidad biológica acuática y depleción del oxígeno disuelto.⁴¹ Estos desechos también pueden contener agentes patógenos, antibióticos y hormonas.

Recientemente, también se han notificado episodios de trastornos neurológicos que afectan a los individuos que viven cerca de estas explotaciones agropecuarias industriales.⁴² Aunque los datos de México que enumeran diferentes fuentes de contaminación de nitrógeno distan de estar completos, los datos que existen apuntan a cierta convergencia en las presiones ambientales que surgen de las explotaciones pecuarias en México con aquellas que existen en Estados Unidos y Canadá. Ello no ocasiona sorpresas, dada la fuerte consolidación del sector pecuario de América del Norte desatada por las fusiones y adquisiciones de los años noventa. En la

actualidad, cuatro firmas controlan 81 por ciento del mercado estadounidense y canadiense de ganado bovino y carne vacuna, y un modelo similar de consolidación de mercados está en marcha en México, aunque a un ritmo más lento. De la misma manera de que las inversiones en fábricas llave en mano incorporan capital nacional uniforme y políticas de gestión, las explotaciones pecuarias en cualquier lugar de América del Norte son cada vez más similares a las operaciones en otros lugares.

El principal foco de la atención ambiental han sido los riesgos potenciales dentro de México debido a las importaciones de maíz de Estados Unidos. Al mismo tiempo, las presiones ambientales han aumentado dentro mismo de Estados Unidos, debido al aumento de la producción para atender el mercado mexicano. El aumento de 240 por ciento en las exportaciones de maíz de Estados Unidos ha producido una duplicación de la proporción de la producción total de Estados Unidos que se destina a México, de 1 a 2,1 por ciento de la producción doméstica total. Suponemos que la totalidad del 1 por ciento del aumento de la producción se atribuye al TLCAN, y llegamos a la conclusión de que la producción ampliada de maíz en Estados Unidos destinada a México genera 77.000 toneladas adicionales de contaminación basada en nitrógeno, fósforo y potasio por año.⁴³ Este aumento de la contaminación se concentra en el Delta del río Misisipí, que ya es la región más contaminada de Estados Unidos debido a la escorrentía de nitrógeno y el estrés ecológico. Por otra parte, el aumento de la producción de maíz está exacerbando la escasez de agua en los estados con alta intensidad de riego para la producción de maíz, en particular Nebraska, Kansas y Texas.⁴⁴

TRIGO

Desde la aprobación del TLCAN, las exportaciones de trigo de Estados Unidos a México han aumentado 182 por ciento, lo cual significa un aumento de 1 por ciento de la producción de trigo de Estados Unidos. En general, los modelos económicos prevén

que la liberalización del comercio producirá un cambio en la ubicación de la producción de granos, contrayéndose la producción en los países industrializados y aumentando en los países en desarrollo.⁴⁵ Sin embargo, para la producción de trigo y maíz, se registró el modelo opuesto: las exportaciones de Estados Unidos a México aumentaron, aunque la producción comercial en México se contrajo.

En contraposición a la producción de maíz, la producción de trigo de México no se ha alterado significativamente desde la aprobación del TLCAN. En cambio, la producción de trigo en el Valle de Yaqui —la cuna de la revolución verde para el trigo y el granero de México en la actualidad— sigue siendo la principal actividad agrícola de la región (representando aproximadamente 85 por ciento del total de la superficie de cultivo).⁴⁶ Sin embargo, la composición de la producción de trigo en la región ha cambiado extraordinariamente desde 1993. En ese momento, el trigo de pan representaba el grueso de la producción total de trigo. Para 2002, la producción de trigo de pan en la región había descendido de aproximadamente 80 por ciento de la producción total hasta 15 a 20 por ciento. En lugar del trigo de pan, el trigo durum —que constituía un pequeño porcentaje de la producción total en 1993— ahora representa más del 80 por ciento de la producción total de trigo en el Valle de Yaqui.

El cambio del trigo de pan al trigo durum no ha alterado la grave escasez de agua en la región. Debido a la combinación de la sequía y las condiciones superficiales de la zona, los niveles de las aguas subterráneas —la fuente principal de riego para la producción de trigo— han descendido a la mitad desde 1991.⁴⁷ Al mismo tiempo, el cambio de producción del trigo de pan a durum ha producido directamente un aumento de la contaminación de nitrógeno en la región. En las regiones áridas y semiáridas como el Valle de Yaqui, el trigo durum requiere 20 por ciento más de fertilizante dentro de los sistemas de riego que los otros cultivos de trigo. Este cambio en la composición de la producción ha generado directamente mayores insumos de fertili-

zante, mayor contaminación de nitrógeno y escorrentía de nitrógeno asociada con eutroficación en los ríos y los lagos vecinos. Las estimaciones indican que la aplicación de nitrógeno por hectárea en el Valle de Yaqui excede 250 kilogramos, convirtiendo a esta región en los más altos usuarios de fertilizantes por hectárea en el mundo.

En Sonora, Sinaloa y otros estados en donde se practica la agricultura intensiva, las presiones ecológicas de la contaminación de nitrógeno han aumentado extraordinariamente. La fuente principal de contaminación de nitrógeno en el Mar de Cortez proviene de la producción agrícola comercial en Sonora. La contaminación de nitrógeno está aumentando en la cuenca del Río Tacana y el Río Lerma. La eutroficación ha reducido significativamente el tiempo de afluencia del Río Lerma al Lago Chapala, el cuerpo de agua dulce más grande en México y un centro de rica diversidad biológica. La floración descontrolada de las malezas acuáticas ha aumentado desde fines de los años ochenta, cubriendo actualmente más de 10 por ciento de la superficie del Lago Chapala.⁴⁸ Aunque la contaminación de nitrógeno en México es menor que en el Delta del río Misisipí o la Bahía de Chesapeake, su efecto es ecológicamente más destructivo en las aguas más cálidas de México. Por ejemplo, la eutroficación en el Mar de Cortez es una fuente principal de estrés en los acantilados de coral —los cuales tienen una concentración más elevada de diversidad biológica que la mayoría de los bosques tropicales— y el plancton costero.⁴⁹

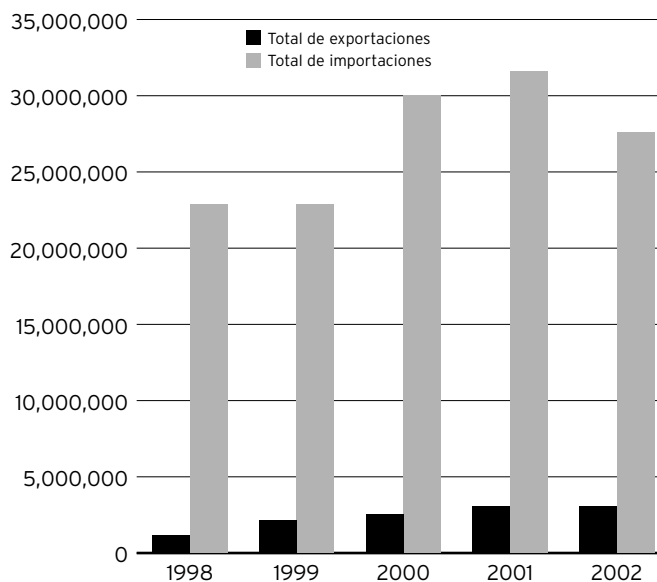
El trigo durum se usa para producir fideos secos y productos de pasta alimentaria. El sector de procesamiento de alimentos ha sido uno de los renglones que ha recibido mayor inversión directa extranjera a México desde que se fijaran las disciplinas de liberalización de la inversión en el capítulo 11 del TLCAN. Los flujos de inversión extranjera directa se han duplicado y más en el sector de procesamiento de alimentos de México, a más de US\$5.300 millones, concentrándose en un grupo limitado de actividades de procesamiento de alimentos con valor

agregado, liderado por el rubro fideos (y seguido de productos de confituras, en los que el jarabe de maíz se utiliza cada vez más como un insumo).⁵⁰ Del mismo modo que la capacidad nacional de producción de México de alimentos de pasta alimentaria ha aumentado, también han incrementado sus exportaciones a Estados Unidos. Desde que se instaurara el TLCAN, las exportaciones mexicanas de todo tipo de pasta alimentaria han ascendido en forma relativamente constante, de 20 millones de kilogramos en 1995 a más de 31 millones de kilogramos en 2001 (véase la figura 5).

FRUTAS Y VEGETALES FRESCOS

La horticultura ha presenciado una triplicación aproximada de sus ingresos de exportación desde que entrara en vigencia el TLCAN, hasta US\$3.500 millones en 2000. Desde su aprobación, el volumen de exportación de vegetales frescos ha aumentado 80 por ciento, y de fruta fresca 90 por ciento. Este incremento en la producción y exportación ha significado un aumento de la superficie total de la tierra de labranza dedicada a las frutas y los vegetales.⁵¹

Figura 5. Comercio total de fideos de Estados Unidos con México
KILOGRAMOS



Fuente: U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division (www.census.gov).

El cambio estructural más pronunciado en el sector agropecuario de México debido al TLCAN se ha registrado en el sector de frutas y vegetales frescos.⁵² El aspecto más importante de este cambio estructural es la ampliación en el tamaño promedio de la finca entre los productores dedicados a la exportación de granos y productos hortícolas y una disminución en el número de fincas individuales dedicadas a los mercados de exportación. En las zonas del Norte, el noroeste y la meseta central, un número más reducido de explotaciones agropecuarias más grandes pertenecen a familias adineradas o intereses comerciales.⁵³ En general, estas explotaciones agropecuarias tienen fuertes vínculos con mercados externos, por medio de la agricultura por contrato (véase la página 78) y el acceso rápido a fuentes de crédito nacional y externo. Las explotaciones agropecuarias más grandes se especializan en un número limitado de monocultivos comerciales. Esta especialización implica reemplazar insumos como control orgánico de plagas y forraje y compostaje local por plaguicidas, piensos comerciales y fertilizantes. La especialización también implica mayores tasas de riego por hectárea, y reemplazo de variedades tradicionales de semillas por semillas híbridas compradas (al igual que semillas biotecnológicas para cultivos de algodón).⁵⁴

Por el contrario, en las regiones del sur y el sudeste de México, hay un mayor número de fincas más pequeñas, con un tamaño promedio entre 2 y 5 hectáreas. Las fincas son propiedad de una familia o forman parte de ejidos. Las fincas más pequeñas producen cultivos heterogéneos para su propio consumo, trueque y cierto intercambio limitado en la puerta de la finca, tienden a usar pocos insumos como plaguicidas o fertilizantes y dependen poco del riego. Los insorteables obstáculos son una de las razones de este bajo nivel de intensidad de capital que los pequeños agricultores confrontan para obtener acceso a las fuentes de crédito en México. Como consecuencia de esta restricción crediticia, hasta 70 por ciento de los agricultores de ejidos en algunas regiones (por ejemplo, Sonora) ha decidido abandonar la agricultura por completo. (Esta cifra es

probablemente mucho mayor que en otras regiones, ya que aparentemente se transfirió una menor superficie de la propiedad común de lo que originalmente se temió. Para los que se quedan en la finca, apenas 18 por ciento del ingreso familiar en los ejidos de algunas regiones se genera mediante el cultivo en la finca y la cría de ganado.)

Como observáramos en el capítulo 1, la divergencia de ingresos dentro de México ha aumentado durante el último decenio, medida por cualquier combinación de indicadores. En ningún lugar es esta divergencia más notable que en el sector agrícola. Desde una perspectiva ambiental, la pobreza en México está concentrada en las regiones —en particular Oaxaca y Chiapas— que contienen una abundancia de diversidad biológica de las más ricas del mundo.

La producción de frutas y vegetales comerciales en la región del norte produce contaminación de nitrógeno similar a la generada en los sectores de maíz y trigo. Sin embargo, el estrés ambiental más significativo que surge de este sector es la escasez de agua. Por término medio, un tercio del total de la tierra de labranza de México es de regadío, una de las concentraciones más altas de tierras agrícolas de regadío en el mundo.⁵⁵ Se ha registrado un aumento leve de la cantidad total de tierra regada en México desde la instauración del TLCAN, ya que el incremento más notable en el riego se produjo durante el decenio anterior (véase la figura 6).

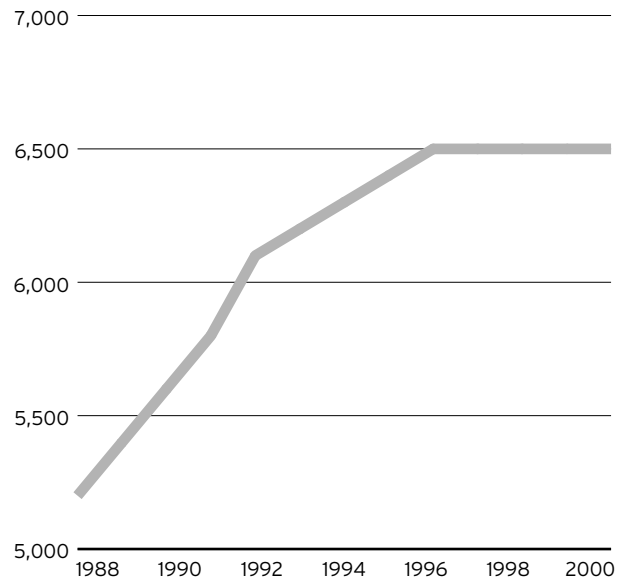
La investigación revela que las aguas subterráneas de regadío para los cultivos con uso intensivo de agua como los tomates, las pacanas y la alfalfa se aplican por término medio más intensivamente para los cultivos de exportación que para los destinados al mercado nacional. Las pruebas de Sonora demuestran que los cultivos de exportación en la categoría frutas y vegetales frescos consume 20 a 30 por ciento más riego de aguas subterráneas que los cultivos concebidos para el consumo doméstico.

Las fincas más grandes usan cantidades de agua de riego por rendimiento significativamente mayores

que las fincas de una familia o los ejidos. Varios factores explican esta correlación entre el tamaño de la finca y la intensidad del riego, empezando con el grado de especialización tecnológica con que generalmente se asocia a las fincas más grandes, al igual que la abundancia de agua de las regiones del sur. No obstante, las fincas más grandes usan el riego más intensamente en México, lo cual sugiere una convergencia entre la intensidad de riego y el tamaño de la finca, como se observara en Estados Unidos. (En Estados Unidos, las fincas más grandes tienden más a usar los sistemas de riego que las fincas más pequeñas, y tienden a usar el sistema de riego con mayor eficiencia y exactitud. Las fincas con uso de riego en Estados Unidos generan además dos veces los ingresos de sus contrapartes que utilizan la lluvia.)⁵⁶ Sin embargo, la correlación inversa del tamaño de la finca y la intensidad del riego es más notable en México, donde un total de 80 por ciento de fincas familiares y ejidos en algunas regiones no usan riego de ninguna clase.⁵⁷ La explicación más verosímil de este fenómeno de intensidad de riego puede explicarse directamente por la desaparición virtual del crédito rural en el decenio pasado. Como señaláramos, 70 por ciento de los agricultores de ejidos en algunas regiones han abandonado la agricultura por completo, alquilando su derecho de acceso a los pozos de agua y los sistemas de riego a establecimientos más grandes de particulares o corporaciones.

Este modelo de fincas grandes que utilizan mayores cantidades de aguas subterráneas para el riego de cultivos de exportación se ve exacerbado por la estructura de los ejidos, cuyo sistema limita la cantidad de extracción de aguas subterráneas para asegurar una participación equitativa de los recursos entre ocho a doce dueños. En cambio, las fincas más grandes no están restringidas por consideraciones de participación equitativa, lo cual indica que son menos sensibles a la escasez de agua y las señales de estrés por falta de agua que los ejidos.⁵⁸ Por otra parte, el modelo de los pagos de subsidios por riego de agua se inclina —al igual que los subsidios en general— a favor de las fincas comerciales más

Figura 6. Tierra de regadío en México
MILES DE HECTÁREAS



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), servicio de estadísticas en línea FAOSTAT, www.fao.org (FAO, Roma, 1999).

grandes. Como señalamos más adelante, los pagos de subsidios generalmente confunden más las señales de escasez, y producen estrés de recursos y presiones ambientales.

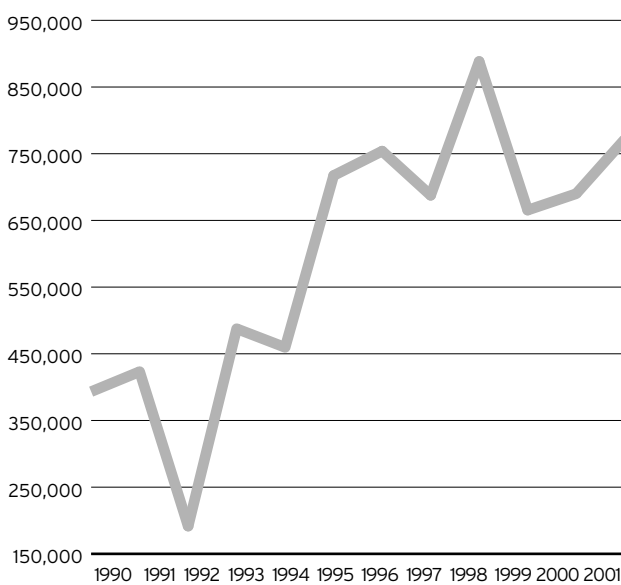
Debido principalmente al consumo de agua para uso agrícola, la escasez de agua se ha convertido en un problema tan agudo en México que las transferencias de agua a granel —prohibidas en Canadá debido a su impacto ambiental negativo— han compensado los déficits regionales de agua. En total, el riego agrícola es responsable de aproximadamente 65 por ciento del total de las extracciones de aguas subterráneas en México. De los 459 acuíferos del país, más de 80 experimentan altas tasas de depleción. La mayor concentración de fuentes agotadas de aguas subterráneas se da en las regiones agrícolas del norte y en la cuenca del Lerma-Balsas.⁵⁹

Los insumos de riego para los cultivos de exportación se han vinculado a la controversia de Estados Unidos y México sobre los flujos y las cuotas de

agua del Río Grande. Estados Unidos y México han establecido cuotas para compartir el agua de ese río, según un tratado de 1944 administrado por la Comisión Internacional de Límites y Aguas. Desde 1992, México mantiene un déficit con Estados Unidos que ahora excede 450.000 millones de galones de agua. Las autoridades mexicanas responsabilizan a las condiciones graves de sequía por su decisión de retener el agua que fluye hacia el norte de México a Texas. A su vez, los agricultores en Texas han enfrentado una escasez aguda de agua, lo cual llevó a una disminución de 15 por ciento en la producción de cultivos en algunas regiones. Algunos agricultores, los funcionarios del estado y otros funcionarios de Estados Unidos alegan que parte del déficit de 450.000 millones de galones se ha desviado a la producción agrícola con uso intensivo de agua en México, con exportaciones destinadas a Estados Unidos.⁶⁰ (A principios de septiembre de 2003, los dos países anunciaron un cronograma para que México empezara a pagar el déficit de agua.)

Cuando uno considera el déficit de riego con Estados Unidos, y la creciente escasez de agua dentro de los centros de exportación del norte de México, debe observarse además que las exportaciones hortícolas de México son el equivalente de transferir millones de galones de agua dulce cada año a Estados Unidos. Si bien es imposible calcular esta transferencia neta en el equivalente de agua para todo el comercio agrícola, consideraremos aquí el ejemplo de un solo cultivo, el tomate. La figura 7 ilustra el incremento de las exportaciones de tomate de México a Estados Unidos desde 1990. Como señaláramos, las exportaciones de tomate aumentaron 90 por ciento desde 1993, siendo que el crecimiento del intercambio comercial se vio muy afectado por el TLCAN. El agua constituye aproximadamente 90 por ciento del peso del tomate. Una estimación de las transferencias de agua de México a Estados Unidos solamente por medio de las exportaciones de tomate es aproximadamente 162 millones de galones de agua dulce por año desde 1993.⁶¹

Figura 7. Exportaciones de tomate de México a Estados Unidos
TONELADAS MÉTRICAS



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), servicio de estadísticas en línea FAOSTAT, www.fao.org (FAO, Roma, 1999).

BENEFICIOS DEL AHORRO DE TIERRA Y AGRICULTURA INTENSIVA

El TLCAN no es ni la única causa, ni, en la mayoría de los casos, la causa primaria de las presiones ambientales crecientes asociadas con el sector agropecuario de México. Los cambiantes modelos agrícolas de México se remontan a los años ochenta, cuando el gobierno promovió la producción agrícola orientada a la exportación al facilitar la agricultura en gran escala mediante la reforma agraria. Con ello, la liberalización del TLCAN en el maíz, el trigo, las frutas y los vegetales ha acelerado y profundizado esta tendencia hacia la producción con uso intensivo de productos químicos y orientada a la exportación.⁶² La pregunta clave es si este cambio hacia la agricultura intensiva ha producido beneficios ambientales en forma neta, al igual que costos ambientales obvios asociados con la contaminación y el estrés por falta de agua.

Un principio de la revolución verde es que, a pesar de los aumentos localizados de la contaminación,

pueden obtenerse beneficios ambientales basados en la agricultura intensiva en gran escala. Estos beneficios surgen de los efectos de ahorro y compensación de la tierra en la producción agrícola intensiva.⁶³ Al depender más de insumos como fertilizantes, plaguicidas y semillas transgénicas, la eficiencia de la producción aumenta por término medio, ya sea al reducir la cantidad total de tierra necesaria para rendimientos comparables o al aumentar el rendimiento por hectárea de uso existente de la tierra. Este aumento en la eficiencia de la producción reduce la presión sobre las fincas para convertir las tierras adicionales, incluidas las tierras o los bosques marginales, con el fin de satisfacer la creciente demanda de alimentos. Una imagen estilizada de esta hipótesis es la de un subebaja: cuanto más sube la especialización y la agricultura intensiva en una región, más retroceden las presiones de aprovechamiento de la tierra asociadas con la agricultura extensiva en otros lugares.

Aunque el grado de beneficios potenciales es específico en la región en consideración, Pedro Sanchez y otros han argumentado que, por lo general, para cada hectárea de tierra que se convierte en agricultura intensiva, se conservarán en otro lugar entre 5 y 10 hectáreas de bosques tropicales.⁶⁴ En Estados Unidos, por ejemplo, se ha estimado que la agricultura intensiva ha “salvado” 90 millones de hectáreas de bosques que de otro modo se habrían talado para la agricultura.

En las áreas con fincas más pequeñas, de baja productividad, no rentables, la falta de acceso al capital circulante significa que los problemas ambientales asociados con los fertilizantes y los plaguicidas prácticamente no existen. Sin embargo, más sería desde una perspectiva ambiental es la fuerte conexión entre las zonas rurales pobres del sur y los cambios en el aprovechamiento de la tierra, la deforestación, la destrucción y la fragmentación de los hábitats.⁶⁵ La pobreza rural es la principal causa de degradación ambiental en la selva de Lacandon, uno de los hábitats más ricos del planeta. Los agricultores pobres siguen talando los bosques tropicales para plantar

cultivos. Sin embargo, ya que los nutrientes de los bosques tropicales están concentrados en la biomasa de los árboles arriba y no en el suelo que se encuentra abajo, los agricultores generalmente sólo obtienen un cultivo por estación antes de que los suelos se agoten y se vean obligados a mudarse a otro sitio a fin de talar más bosques para obtener más tierra de labranza o pastoreo.

Sin embargo, las pruebas de México y de otros lugares ahora indican que los beneficios de ahorro de la tierra que podrían surgir de la agricultura intensiva no son automáticos ni de la magnitud observada en países industrializados como Estados Unidos. Una de las razones de la ausencia de beneficios automáticos con el ahorro de tierra puede ser que los retornos de la revolución verde empezaron a tocar fondo hace algunos años.⁶⁶ Por ejemplo, la degradación del suelo producida por altos niveles de salinidad ha reducido la producción de cultivos en muchas regiones agrícolas comerciales.

Los rendimientos decrecientes de la intensificación pueden explicar parcialmente por qué la expansión de las fincas comerciales en las regiones del norte y del centro no han producido beneficios de ahorro de los bosques en las regiones del sur. Sin embargo, la explicación más verosímil de la imposibilidad de que se obtengan beneficios de ahorro de tierra es la bifurcación estructural de la economía agrícola de México. Las ganancias de productividad que ocurren en las regiones del norte y centrales tienen poco o ningún impacto sobre la agricultura de subsistencia y el desmonte de las tierras conexas en las regiones más pobres del sur de México. La explicación más sencilla es que el subebaja no funciona, porque se ha desarmado en el medio. El TLCAN aceleró y profundizó la línea divisoria estructural entre las fincas en gran escala, integradas verticalmente, orientadas a la exportación y las fincas de subsistencia en pequeña escala, a tal punto que ninguna señal de mercado se transmite entre las dos. (Incluso en los mercados que funcionan bien, las mayores oportunidades económicas también pueden conducir a una expansión de las áreas de cultivo.)

En los mercados en buenas condiciones, a medida que se reduce la cantidad total de tierra disponible, los agricultores aumentarán los insumos de capital como la forma principal de aumentar los rendimientos. El catalizador más importante de la agricultura más intensiva es la escasez de tierra. En México, una causa potencial de la escasez de tierra —en particular en las regiones del sur— son las reservas naturales en todo México, con una cobertura de tierra total de las reservas prioritarias de la biosfera. Anteriormente, estas reservas eran poco más que “parques de papel”: líneas en un mapa con poco o ningún presupuesto para su mandato. Sin embargo, con el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Pro Natura y otros grupos, el recién formado Fondo Mexicano de la Conservación de la Naturaleza tiene una base total de financiamiento para todas las áreas protegidas de US\$6.500 millones por año.⁶⁷

A pesar del aumento de las erogaciones, algunas de las cuales pueden atribuirse a una cooperación ambiental más general de lo que el TLCAN ha apoyado, las reservas naturales de México siguen crónicamente subfinanciadas y subvigiladas, con lo cual están vulnerables al uso ilegal de la tierra, cría de ganado y competencia entre grupos indígenas y otros.⁶⁸ Ya que, por definición, separar zonas protegidas crea perdedores en las regiones inmediatas donde se crean las reservas, los vecinos residentes tienen una alta propensión a la tala ilegal, el desmonte de tierras, además de corrupción e incumplimiento en sus funciones de parte del personal de parques.⁶⁹ Por consiguiente, las señales potenciales de escasez de la tierra que podrías originarse en las reservas, que en los mercados que funcionan bien generarían ahorro de tierras mediante la agricultura intensiva, probablemente no están afectando las decisiones de uso de la tierra en México.

Otros factores no comerciales contribuyen claramente al deterioro de la fijación de precios y otras señales que vinculan a las fincas comerciales con las

de pequeña escala. A continuación comentamos cuatro factores.

SUBSIDIOS AGRÍCOLAS

Al igual que en otros países, el modelo de los pagos de subsidios en México apoya a las fincas en gran escala por encima de las de tamaño reducido.⁷⁰ Aunque los grupos de presión del sector agrícola alegan que en general se necesitan subsidios agrícolas para apoyar el ingreso agrícola, los pagos no se están canalizando hacia las zonas más pobres del sur de México. A nivel global, sólo un cuarto del total de los subsidios agrícolas apoyan los ingresos agrícolas. En cambio, 75 por ciento están dirigidos a compensar los costos de capital de diversos insumos de producción, como fertilizantes, herbicidas, maquinaria y combustibles para la finca, al igual que modificar el valor de mercado de las tierras agrícolas. Ya que las fincas extensivas por definición no se especializan en insumos de capital, la mayoría de los subsidios agrícolas están dirigidos a las operaciones agrícolas intensivas más grandes. Por ejemplo, la estructura de los subsidios por riego favorece desproporcionadamente a las fincas en gran escala por encima de las de tamaño reducido, mientras que el modelo de los pagos en los programas PRO-CAMPO y ASERCA también parece beneficiar a los agricultores en gran escala.⁷¹ Por otro lado, los pagos de PROCAMPO están concebidos para reforzar el ahorro de tierras apoyando la agricultura liberalizada e intensiva. Sin embargo, han tenido un efecto opuesto en la Península de Yucatán, donde las tasas de deforestación se han acelerado 34 por ciento, en gran parte porque PROCAMPO aumentó el valor de la tierra, lo cual tuvo el efecto de acelerar el desmonte de la tierra, a diferencia de la intensificación en las tierras existentes (véase la figura 8).⁷²

Los impactos ambientales de los subsidios de producción están bien documentados,⁷³ e incluyen la sobreproducción y aplicación excesiva de productos agroquímicos, riego y otros insumos de producción.

Aunque el TLCAN fue aclamado como un convenio ambiental, la no inclusión de disciplinas estrictas que limitaran los pagos agrícolas de subsidios ha tornado indefensas a diversas medidas ambientales preventivas (con la posible excepción de las normas para la inocuidad de los alimentos) a fin de reducir al mínimo los pagos de subsidios perjudiciales para el medio ambiente. El TLCAN por ende no ha tenido más éxito que la OMC en limitar el pago de subsidios en América del Norte, visto más recientemente en Estados Unidos en el aumento de pagos agrícolas totales bajo la Ley Agrícola de 2002. Este aumento de los pagos de subsidios en Estados Unidos está estrechamente relacionado con el aumento de algunos pagos de subsidios en México.⁷⁴

AGRICULTURA POR CONTRATO

El favoritismo del pago de subsidios a las fincas comerciales es reforzado por la mayor dependencia de la agricultura por contrato como viabilización primaria de las exportaciones agrícolas mexicanas a Estados Unidos, especialmente para las frutas y los vegetales frescos. La agricultura por contrato se da en otros lugares además de México, y no puede atribuirse al TLCAN.⁷⁵ El principal efecto ambiental de la agricultura por contrato es la imposición de parte de los proveedores de criterios de producción a los cultivadores. En general, estos criterios cubren no sólo el precio, la cantidad y la calidad, sino también ciertas especificaciones de producción, incluido el uso obligado de fertilizantes, plaguicidas y otras especificaciones técnicas que sólo las fincas más grandes pueden costear.⁷⁶ Las investigaciones de campo en Guanajuato indican que los compradores por contrato hacen negocios exclusivamente con los cultivadores en gran escala. Ello se hace para reducir los costos de transacción. El tamaño agrícola promedio en Guanajuato para las fincas bajo contrato es 31 hectáreas, más de diez veces el tamaño promedio de un ejido.⁷⁷ Para las fincas de tomate en la región, el tamaño agrícola promedio es 1.000 a 2.000 hectáreas. Los contratos de suministro fijan

explícitamente requisitos sobre plaguicidas, fertilizantes y otros insumos de producción (por ejemplo, cubiertas de plástico para las fincas productoras de tomate).

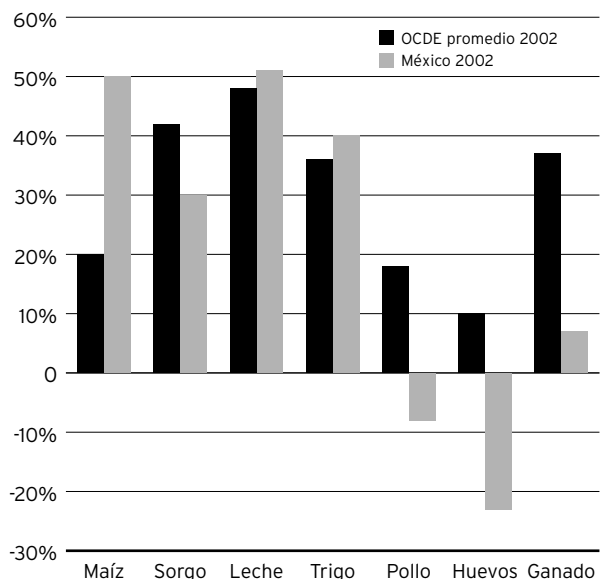
Más específicamente, el TLCAN no ha incidido en la forma en que los contratos mercantiles privados entre exportadores y compradores se negocian y ejecutan. Sin embargo, la estructura y el modelo del crecimiento de las exportaciones en el sector hortícola se ha visto sumamente afectada por el TLCAN. Esta ampliación ha generado cambios estructurales que favorecen a las fincas más grandes, que a su vez son fuertemente favorecidas por los compradores en gran escala que suscriben contratos de este tipo. La estructura de estos arreglos indica como mínimo una tensión entre la liberalización del TLCAN de algunas barreras (en particular los aranceles y las cuotas), el menor rol protagónico de los mercados de venta en efectivo y su reemplazo por mercados consolidados que atienden a los compradores oligopólicos en gran escala.

DESAPARICIÓN DEL CRÉDITO RURAL

El modelo de las fincas más grandes, orientadas a la exportación, apoyadas por subsidios y comercialmente dedicadas a la agricultura por contrato se ve magnificado por la notable retirada del crédito comercial de las fincas más pequeñas. Con la consolidación del sector bancario de México durante los años noventa⁷⁸ (véase la figura 9), las políticas de crédito y los procedimientos de gestión de riesgo han adquirido mayor homogeneidad y se han apartado explícitamente del financiamiento de toda clase de empresas en pequeña escala. Los bancos en México se han quejado al Banco Mundial por la falta de clientes “solventes”, y el crédito está dirigido a las grandes empresas y las dependencias gubernamentales.⁷⁹

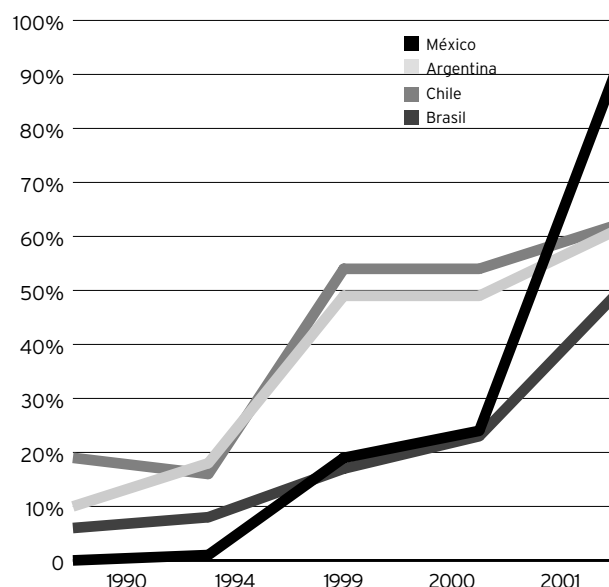
En la medida que el crédito comercial se evaporó para todas las pequeñas empresas, Banrural, el organismo público de desarrollo para el crédito rural, fue

Figura 8. Equivalente de los subsidios a los productores: México



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, base de datos PSE/CSE, 2002 (www.oecd.org).

Figura 9. Participación extranjera de activos bancarios



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), "Inversión extranjera en América Latina y el Caribe", 2002, www.eclac.org.

hasta 2003 la única fuente de crédito para las pequeñas fincas en México. Sin embargo, inmediatamente después de su creación, Banrural redujo el número de préstamos pendientes a la mitad.⁸⁰ Incluso con esta racionalización de la política de crédito, el desempeño de Banrural ha sido pésimo desde todo punto de vista. En 2002, 40 por ciento de su cartera fue improductiva. El derrumbe y desmantelamiento de los organismos públicos y las instituciones de crédito coincidieron con la notable consolidación del capital de sector privado claramente renuente a llenar el vacío dejado por las políticas públicas de microfinanzas en plena retirada. (En mayo de 2003, el Banco Mundial anunció un préstamo de US\$505 millones para liquidar a Banrural y empezar nuevamente, con un nuevo organismo rural de crédito dedicado a los agricultores de bajos a medianos ingresos.)⁸¹

La escasez de crédito agrícola ha afectado profundamente las decisiones de aprovechamiento de la tierra. Como señaláramos, el principal motivo por el

que las fincas familiares y los agricultores de los ejidos en algunas regiones comerciales alquilan sus tierras a intereses comerciales privados es la ausencia de crédito rural.⁸² Las pruebas también indican que todos los créditos agrícolas tienden a favorecer la agricultura intensiva. O sea, las fincas que reciben crédito generalmente difieren las decisiones sobre la cantidad de fertilizante a las recomendaciones de las autoridades de crédito, que recomiendan un uso "excesivo" de fertilizantes.⁸³ Por otra parte, el financiamiento ofrecido por medio de la agricultura por contrato parece más abundante y mucho más barato. Los préstamos agrícolas en dólares de Estados Unidos para apoyar las exportaciones del Valle de Yaqui tienen tasas de interés de 13 a 18 por ciento, mientras que el crédito agrícola en pesos —si está disponible— asciende a 25 ó 30 por ciento. (Las tasas del mercado negro pueden exceder estos niveles por mes.)⁸⁴

Costo de la economía dual en la diversidad biológica

Es imposible cuantificar el valor total de los bosques tropicales y de otro tipo de México, los servicios ambientales derivados de las zonas pantanosas y otros hábitats y la diversidad biológica. Una de las pocas estimaciones mundiales, de Constanza et al. (1997), sugiere que el valor anual total de las funciones del ecosistema mundial es aproximadamente US\$36 billones.⁸⁵ Aunque este estudio es útil para sugerir el orden de magnitud de los valores ambientales, ha sido objeto de críticas de diversos frentes, en gran parte en el aspecto metodológico.

Al mismo tiempo, está claro que la mayoría de los valores ambientales —pero en particular los valores asociados a la diversidad biológica— no son tomados en cuenta, son subvaluados y permanecen externos a los precios de mercado. En un pequeño intento por corregir este problema de externalización, se han realizado numerosos estudios de evaluación ambiental en México. Los valores económicos combinados sugeridos por estos estudios son imposibles de agrupar, ya que dependen de diferentes metodologías y puntos de comparación, se trata en general de una investigación descentralizada (a diferencia del programa de cambio climático, liderado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos- IPCC de las Naciones Unidas) y tienden a concentrarse en zonas muy pequeñas, como lagunas o partes específicas de los bosques tropicales o los acantilados coralinos.⁸⁶

A pesar de las dificultades para valorar los bosques y la diversidad biológica de México, sabemos con certidumbre que esos valores son sustanciales, estimados moderadamente en miles de millones de dólares en valores directos como el ecoturismo. Otros valores son más difíciles de cuantificar. Por ejemplo, se estima que el valor de una sola variedad de hierba silvestre perenne relacionada con el maíz es US\$6.800 millones por año.⁸⁷ Los ingresos potenciales de la fijación de carbono oscilan entre

US\$31,5 millones a US\$126 millones para el sector de silvicultura de México solamente, según el precio por tonelada de carbono equivalente en los mercados mundiales.⁸⁸ El valor de las posibles zonas de absorción de carbono debido a la agricultura extensiva, al igual que las praderas y los proyectos comerciales y de forestación fuera de las regiones tropicales, es mucho mayor. En lugar de intentar cuantificar el valor total de la diversidad biológica de México que se ha puesto en riesgo debido al ciclo de la pobreza rural y los cambios en el aprovechamiento de la tierra a partir del desmonte con el método de roza y quema, uno podría adoptar el enfoque más práctico de identificar opciones prácticas y realizables en materia de políticas como forma de medir la transferencia de los beneficios asociados con la conservación de la diversidad biológica de México. A continuación comentaremos algunos de los beneficios de estas transferencias. Incluyen el ecoturismo y los vegetales y frutas orgánicos y cultivados a la sombra, que en ambos casos captan su mercado y nivel de ingreso debido precisamente al valor que asignan los consumidores a la diversidad biológica.

Lecciones y recomendaciones

Los cambios estructurales en marcha en el sector agropecuario de México no empezaron con el TLCAN, ni ha sido el TLCAN la única causa de estos cambios. Sin embargo, los cambios estructurales afectados en gran parte por el TLCAN en los sectores hortícolas y de granos refuerzan y magnifican los cambios que se ven además afectados por otras fuerzas ajenas al TLCAN, como la liberalización de los servicios financieros y la consolidación de las fincas de exportación mediante el pago de subsidios y la agricultura por contrato. Por otra parte, el TLCAN ha impulsado medidas entre las comunidades rurales a fin de reanudar el tratado de comercio, teniendo en cuenta la vulnerabilidad de las comunidades al comercio, incluida la adopción

del Acuerdo Rural Nacional por parte de las comunidades en la primavera de 2002.⁸⁹

El TLCAN ha reducido algunas distorsiones en la fijación de precios, al bajar o eliminar los aranceles y las cuotas. Al mismo tiempo, el TLCAN no ha logrado limitar el uso de los subsidios agrícolas, que han profundizado los fracasos a nivel de precios y mercado, acelerando la degradación del medio ambiente por medio del exceso de capacidad. Los cambios estructurales vinculados con el crecimiento del comercio han introducido nuevas formas de fracaso del mercado, en particular el reemplazo de los mercados de venta en efectivo para las frutas y los vegetales por mercados concentrados patrocinados por compradores oligopólicos con altos niveles de poder adquisitivo mediante la agricultura por contrato. Un oligopolio similar en el sector bancario privado ayuda a explicar la desaparición virtual del crédito privado para las pequeñas y medianas empresas, en particular las fincas en pequeña escala.

Las personas más afectadas por los cambios estructurales asociados con la liberalización y el crecimiento del comercio son los agricultores pobres de México. Alan Winters observa que los pobres en los países en desarrollo se ven afectados desproporcionadamente por la liberalización del comercio: los períodos de ajuste para los pobres son largos y muy costosos. Winters concluye que los países industrializados pueden ofrecer poca orientación a los países en desarrollo para abordar los problemas de los pobres que han sido afectados negativamente por el libre comercio.⁹⁰

El reto más importante desde una perspectiva estrictamente ambiental es abordar la difícil situación de las fincas pequeñas en México, identificando las fuentes de ingresos comercialmente viables iguales o mayores que los ingresos de subsistencia derivados de la agricultura de subsistencia en las tierras marginales.⁹¹ Dada la fuerte atracción que los agricultores del sur, los pueblos indígenas y las comunidades de la región sienten por su tierra, otorgar donaciones

para capacitación y traslado laboral —aunque hubiera fondos disponibles— no rompería el círculo de pobreza y degradación del medio ambiente.

Una fuente de esperanza puede emanar de los mercados que se están formando debido a las consideraciones ambientales. El mercado mundial para los bienes y servicios ecológicos sigue siendo frágil e incoherente. Sin embargo, las pruebas indican que las fincas descapitalizadas y en pequeña escala pueden obtener una ventaja comparativa en varios nichos del mercado ambiental como los productos orgánicos, precisamente porque no pueden costear fertilizantes, herbicidas, plaguicidas y semillas transgénicas. Los consumidores en Europa, Japón, Estados Unidos y Canadá están indicando una mayor preferencia por los productos que *no* se cultivan con plaguicidas u otros insumos. Por ejemplo, el mercado mundial de alimentos orgánicos apenas supera aproximadamente US\$20.000 millones por año, y se mantiene como el segmento de más rápido crecimiento de la industria alimentaria, registrando aumentos en el volumen de ventas de 20 a 30 por ciento por año. El mercado norteamericano de café sostenible cultivado en la sombra y certificado es US\$152 millones en el mercado minorista, mientras que el valor en el mercado mundial (incluidos los cafés no certificados que se comercializan como sostenibles, ecófilos, orgánicos u otras etiquetas), es US\$565 millones por año en ventas al por menor.⁹²

México es el líder mundial en materia de café orgánico cultivado en la sombra; existen oportunidades similares para otros cultivos, incluidas las variedades tradicionales de maíz, cacao, especias, miel y palma. Los beneficios ambientales de esta clase de productos están bien documentados en algunos casos. Por ejemplo, el café cultivado bajo los toldos arbóreos tiene en general 90 por ciento más de pájaros, comparado con el café cultivado al sol en plantaciones donde se talan los bosques.⁹³ Los mercados similares para el ecoturismo y eventualmente la fijación de carbono probablemente han de canalizar nuevos ingresos en el sur de México.⁹⁴

Aunque estos mercados son pequeños, requieren capital para superar las fallas del mercado, así como para diferenciar sus productos en el mismo mediante el etiquetado, la certificación y el uso de indicadores geográficos, contratar el transporte y superar las barreras del mercado intermediario. Una de las contribuciones pendientes de NACEC es crear un fondo especial en Oaxaca, Chiapas y otras regiones del sur de México para apoyar la certificación y promoción de las exportaciones en pequeña escala, a nivel comunitario o en cooperativas de café cultivado en la sombra. Entre los defensores del fondo se cuentan Banamex y el gobierno de México. Este fondo está construyendo un puente entre las dos economías agrícolas de México. Trabajar con los pagos de subsidios reconfigurados para el café puede posibilitar una ruptura en el ciclo de la pobreza de México gracias a los nuevos mercados que valoran los atributos ambientales.

Este capítulo ha descrito una serie de temas que, en su conjunto, siguen afectando a la agricultura en México. Ellos incluyen la liberalización del comercio impulsada por el TLCAN, la liberalización y consolidación del sector de servicios financieros, la concentración de los sectores integrados verticalmente dentro de la economía agrícola de México, el efecto de los subsidios agrícolas y la atracción cada vez mayor que tiene la agricultura por contrato en las decisiones de producción de los agricultores. El TLCAN no es la causa del surgimiento de estos temas, pero sigue siendo el punto focal de la mayoría de las reformas de liberalización emprendidas en México desde 1993. Desde una perspectiva ambiental, estos temas de liberalización están vinculados entre sí por una cadena de pobreza que afecta

a los agricultores pobres, los pueblos indígenas y las comunidades en el sur de México. Las iniciativas que apoyan los mercados especializados sostenibles no romperán esta cadena de pobreza y degradación del medio ambiente. Sin embargo, los análisis de mercado y las ventas muestran signos de esperanza de que las nuevas fuentes de ingresos de los mercados verdes pueden reforzar la protección del medio ambiente abriendo nuevas fuentes de ingresos a los pobres.

Los países vecinos de América Central y Sudamérica tienen diferentes historias, dotaciones económicas y ambientales, tradiciones sociales y niveles de reforma económica. Al mismo tiempo, muchos de estos países comparten un patrimonio ambiental común, desde el corredor de diversidad biológica mesoamericano a los ricos ecosistemas de costas marítimas y bosques tropicales en Sudamérica. No existe una fórmula que se adapte a todas las situaciones cuando se trata de prever los efectos ambientales de la liberalización del comercio. Sin embargo, sí sabemos que el nexo entre la pobreza y el medio ambiente en el sector agropecuario se verá afectado en forma similar, como sucedió en México durante los años noventa. Las políticas previsoras incluyen asegurarse de que el capital de trabajo esté al alcance de las pequeñas fincas cuando más urgentemente lo necesitan durante el período transitorio de liberalización; que los cronogramas de liberalización no abran los mercados vulnerables demasiado rápidamente; que se apoyen los mercados ambientales discretos; y que la vigilancia y los datos ambientales estén enfocados desde el principio en hacer un seguimiento y compensar los impactos de escala del libre comercio.

NOTAS

- 1 En septiembre de 1993, el Presidente Bill Clinton declaró que el TLCAN “produciría mejoras en el medio ambiente y mayores inversiones del lado mexicano de la frontera en limpieza ambiental”. Carol Browner, administradora de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, agregó además que el TLCAN fue “el tratado de comercio de mayor sensibilidad hacia el medio ambiente en la historia”.
- 2 Preámbulo del TLCAN, Artículo 3 del CEC, BECC/Banco NAD, Artículo 1, Sección 1.
- 3 Public Citizen, *NAFTA Chapter 11 Investor-State Cases: Bankrupting Democracy*, septiembre de 2001, www.citizen.org.
- 4 Las pruebas que podrían indicar una relación robusta, lineal entre la liberalización del comercio y el crecimiento económico son débiles y desiguales, infringiéndose en general esa relación a partir de la medición de la apertura relativa de una economía. Es cierto empíricamente que las economías abiertas crecen más rápido que las cerradas. Las medidas de apertura económica varían, pero incluyen indicadores de la liberalización del comercio como los niveles de aranceles y subsidios. Véase, por ejemplo, Robert J. Barro, *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1999); y Michael Ferrantino, *The Dynamic Effects of Trade Liberalization: An Empirical Analysis* (Washington, D.C.: U.S. International Trade Commission, 1997).
- 5 La bibliografía sobre las metodologías de estudio de los efectos ambientales es extensa. Véase, por ejemplo, Dale Andrew, ed., *Assessing the Environmental Effects of Trade Liberalization Agreements: Methodologies* (París: Organization for Economic Cooperation and Development, 1999); y Sarah Richardson, ed., *Assessing the Environmental Effects of the North American Free Trade Agreement: An Analytical Framework (Phase II) and Issues Studies* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 1999).
- 6 Jeffrey D. Sachs y Andrew Warner, “Economic Reform and the Process of Global Integration”, *Brookings Papers on Economic Activity* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995).
- 7 Estrategia nacional sobre biodiversidad de México (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad [CONABIO]: 2000), www.conabio.gob.mx/institucion/conabio_espanol/doctos/catalogo.html.
- 8 Véase Kirk Hamilton y Michael Clemens, “Are We Saving Enough for the Future?” en *Expanding the Measure of Wealth* (Washington, D.C.: World Bank, 1997). Véase además Robert Repetto et al. *Wasting Assets: Natural Resources in the National Accounts* (Washington, D.C.: World Resources Institute, 1989).
- 9 En el estudio mexicano, la medición de los daños ambientales dependía en gran parte de los indicadores de la contaminación, en particular del aire, como el dióxido de carbono, el dióxido de azufre, los óxidos de nitrógeno, el ozono a nivel del suelo y las dioxinas transportadas por el aire, con daños que se centran en indicadores como mayor impacto de mortalidad y morbilidad asociado con la contaminación del aire; mayor riesgo de cáncer por exposición a largo plazo de dosis reducidas de sustancias tóxicas; mayor número de enfermedades del aparato digestivo debido a la contaminación del agua potable; y daños a la salud humana o costos de limpieza más directos de los desechos peligrosos.
- 10 Kevin Gallagher, *Economic Integration, Environment, and Development: Assessing the Mexican Experience*, forthcoming.
- 11 Para un resumen de las cláusulas ambientales del TLCAN, véase Daniel Magraw, ed., *NAFTA and the Environment: Substance and Process* (Washington, D.C.: American Bar Association, 1995). Para una exposición de la política ambiental en el TLCAN, véase a John Audley, *Green Politics and Global Trade* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1997).
- 12 Kenneth Reinert y David Roland-Holst, “The Industrial Pollution Impacts of NAFTA: Some Preliminary Results”, en Scott Vaughan, ed., *The Environmental Effects of Free Trade* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 2002).
- 13 Rachel Poynter y Sheila Holbrook-White, “NAFTA Transportation Corridors: Approaches to Assessing Environmental Impacts and Alternatives”, en Scott Vaughan, ed., *The Environmental Effects of Free Trade* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 2002).
- 14 Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, *Challenges and Opportunities in North America's Evolving Electricity Market* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 2002).
- 15 *Economic Integration, Environment, and Development* (véase nota 10). Véase también Marisa Jacott, Cyrus Reed, Amy Taylor y Mark Winfield, “Energy Use in the Cement Industry in North America”, documento presentado en el Segundo Simposio de Evaluación de los Efectos Ambientales del Comercio, Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (Ciudad de México, México, Marzo de 2003), puede consultarse en www.cec.org.
- 16 Véase la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, *Taking Stock* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 2003). Para un resumen del mandato y la labor de la comisión, véase Gary Hufbauer et al., *NAFTA and the Environment: Seven Years Later* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997); Carolyn Deere y Daniel Esty, eds., *Greening the Americas: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2002); y Jan Gilbreath, *Environment and Development in Mexico* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2003).
- 17 Entre las primeras reuniones públicas celebradas entre el gobierno federal de México y miembros de las organizaciones no gubernamentales a comienzos de los años noventa, cuando se trataron temas ambientales relacionados con la propuesta de construir un muelle en Cozumel. Desde entonces, las consultas públicas se han convertido en una característica del gobierno en México, extendiéndose a una gama de temas públicos. Para un examen de algunas de estas prácticas públicas de consulta, véase Timothy Whitehouse, ed., *Public Access to Government-Held Environmental Information: Report on North American Law*, 2d ed. (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 2003).
- 18 En medio del debate del TLCAN en 1992, dos economistas — Grossman y Krueger — demostraron que algunos índices de contaminación aumentan en las fases iniciales del desarrollo económico, pero luego empiezan a disminuir después de que se alcanza un cierto nivel de ingresos. El punto de quiebre variaba según el contaminante, pero ascendió a US\$5.000–\$8.000 del PIB per cápita. La teoría, conocida como la Curva Ambiental de Kuznets, se adaptó del

- trabajo de Simon Kuznets, que demostraba una relación entre el nivel y la desigualdad de los ingresos. La hipótesis de Krueger y Grossman ha provocado un debate muy interesante en la bibliografía. Véase, por ejemplo, D. Stern, "Progress on the Environmental Kuznets Curve?" *Environment and Development Economics*, vol. 3 (1998), pp. 173–96; Theodore Panayotou, "Demystifying the Environmental Kuznets Curve: Turning a Black Box into a Policy Tool", *Environment and Development Economics* (número especial: The Environmental Kuznets Curve), vol. 2, no. 4 (1997), pp. 465–84; y K. G. Maler, "Environment, Poverty, and Economic Growth", en B. Pleskovic y J. Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics* (Washington, D.C.: World Bank, 1997).
- 19 Véase See Susmita Dasgupta, Hemamala Hettige, and David Wheeler, *What Improves Environmental Performance? Evidence from Mexican Industry* (Washington, D.C.: World Bank, 1997).
- 20 Véase Howard Mann, *Private Rights, Public Problems: A Guide to NAFTA's Controversial Chapter on Investor Rights* (Winnipeg, Canada: International Institute for Sustainable Development and World Wildlife Fund, 2001). Después de numerosos intentos por arribar a una avenencia, el 31 de julio de 2001, los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos expidieron una aclaración sobre el capítulo 11 del TLCAN. La declaración aborda tres temas: en primer lugar, pone de manifiesto que el capítulo 11 no impide a las partes ofrecer acceso al público de los documentos presentados o expedidos por un panel en una controversia. En segundo término, intenta limitar el alcance de los términos jurídicos "norma mínima de tratamiento" y "plena protección y seguridad" volviendo a repetir un principio del derecho internacional consuetudinario con respecto a la norma mínima del tratamiento. Por último, limita las acciones de los inversionistas que procuren recibir daños y perjuicios en virtud del TLCAN sólo a infracciones que pueden surgir las disciplinas del capítulo 11, no otros elementos del convenio. El texto completo de esta declaración puede consultarse en el sitio web del Representante de Comercio de Estados Unidos, www.ustr.gov/regiones/whemisphere/nafta-chapter11.pdf.
- 21 *Economic Integration, Environment, and Development* (véase la nota 10).
- 22 Charles Driscoll et al., "Nitrogen Pollution: Sources and Consequences in the U.S. Northeast", *Environment*, vol. 45, no. 7 (Septiembre de 2003).
- 23 R. Ford Runge, "Positive Incentives for Pollution Control in North Carolina: A Policy Analysis", en D. Huisingsh y V. Bailey, eds., *Making Pollution Prevention Pay* (New York: Pergamon Press, 1982).
- 24 Sistema Unificado de Información Básica del Agua (2003), *Agua en México*, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y Comisión Nacional del Agua, Ciudad de México.
- 25 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, "Forestry Data" (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1999), puede consultarse en FAOStat, www.fao.org.
- 26 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation* (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2003), puede consultarse en www.oecd.org.
- 27 El consumo de alimentos de México se ha modificado ya que se ha registrado un aumento general del PIB per cápita. El consumo se está alejando de los productos básicos a granel no procesados hacia los alimentos de mayor valor como la carne, la fruta fresca, los productos lácteos y los alimentos procesados. Al mismo tiempo, han aumentado las tasas de malnutrición y el hambre.
- 28 Steven Zahniser y John Link, eds., *Effects of NAFTA on Agriculture and the Rural Economy* (Washington, D.C.: U.S. Department of Agriculture, July 2002), puede consultarse en <http://ers.usda.gov/publications/wrs0201/>.
- 29 Hay más de 200 productos agrícolas que se comercian entre los países del TLCAN, cada uno con diferentes características ambientales que dependen no sólo del cultivo específico sino también del clima, el suelo, el agua y otros factores que afectan las prácticas de cultivo (o en el caso de la acuicultura y la ganadería, de su producción). A diferencia del sector de energía eléctrica, no existen factores normalizados o uniformados de emisiones para estos productos agrícolas, con la excepción posible del algodón. Dadas las diferencias importantes de las características ambientales de diferentes cultivos, no es factible extrapolar un impacto más general o ambiental neto que provenga de la liberalización del TLCAN a partir de los tres ejemplos discutidos en este capítulo. Aunque estas diferencias no fueran tan pronunciadas entre los cultivos, los indicadores de calidad ambiental están desagregados en general, dificultando la comparación de los cambios en la contaminación con los cambios en la escasez de agua o la diversidad biológica.
- 30 Alejandro Nadal, "Maize in Mexico: Some Environmental Implications of NAFTA", en Sarah Richardson, ed., *Assessing the Environmental Effects of NAFTA: An Analytical Framework* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 1999).
- 31 El debate sobre los riesgos para la salud y el ambiente de los alimentos y los cultivos modificados genéticamente (MG) está lejos de haber concluido. Por ejemplo, existe actualmente consenso científico de que el riesgo a la salud humana de consumir la variedad actual de alimentos MG es reducido o inexistente. El informe reciente de un panel científico del gobierno del Reino Unido concluyó que "en conjunto... los riesgos para la salud humana de los cultivos MG actualmente en el mercado son muy bajos. Pero según los cultivos que se desarrollen, los alimentos MG pueden plantear mayores retos en la gestión de riesgo en el futuro" (Informe del Panel Científico del Gobierno del Reino Unido, julio de 2003). Puede consultarse en www.gmsciencedebate.org.uk.
- 32 Chantal Line Carpentier y Hans Herrman, *Maize and Biodiversity: The Effects of Transgenic Maize in Mexico: Issues Summary* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 2002).
- 33 D. Quist y I. H. Chapala, "Transgenic DNA Integressed into Traditional Maize Landscapes in Oaxaca, Mexico", *Nature*, vol. 414 (2001), pp. 541–43.
- 34 Después de los ataques llevados a cabo por la industria de la biotecnología y otros, *Nature* se retractó de su artículo a mediados de 2002, lo cual a su vez desató un escándalo internacional en torno de los riesgos de la contaminación de los transgénicos en ambiente. Nota de redacción, *Nature*, vol. 416 (11 de abril de 2002) p. 600.
- 35 El Informe del Panel de Ciencia del Gobierno de Reino Unido de julio de 2003 (véase la nota 31) determinó que era "muy improbable [que los cultivos MG] invadieran el campo y se convirtieran en plantas problemáticas". Sin embargo, el panel recomendó que se rea-

- lizara más investigación sobre los efectos ambientales del flujo de genes y la tolerancia a los herbicidas de los cultivos MG.
- 36 Ibid.
- 37 Katie Eastham y Jeremy Sweet, *Genetically Modified Organisms: The Significance of Gene Flow Through Pollen Transfer* (Copenhague, Denmark: European Environment Agency, 2003).
- 38 El Protocolo de Bioseguridad del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas entró en vigor a mediados de 2003. El objetivo del protocolo es proteger la diversidad biológica de los riesgos potenciales que entrañan los organismos modificados genéticamente (OMG). El protocolo establece un convenio de información avanzado para garantizar que los países que importan OMG puedan tomar decisiones fundamentadas antes de que se produzca la importación. Ya que el foco del Protocolo es el comercio OMG, no queda claro si se aplicaría a la contaminación no intencional o accidental. Si bien México ha firmado y ratificado el protocolo, ni Canadá ni Estados Unidos han hecho lo propio.
- 39 Para una interesante discusión sobre la relación entre la liberalización del comercio, los cambios estructurales en los mercados y la integración vertical, véase “The Nature and Growth of Vertical Integration in World Trade”, *Journal of International Economics*, vol. 54, no. 1 (Junio de 2001), pp. 75–96.
- 40 Rosamond Naylor, Walter Falcon y Arthur Puente-Gonzalez, “Policy Reforms and Mexican Agriculture: Views from the Yaqui Valley”, Economics Program Paper no. 01–01 (Ciudad de México: CIMMYT, 2001).
- 41 C. Ford Runge, “Feedlot Production of Cattle in the United States and Canada”, en Sarah Richardson, ed., *Assessing Environmental Effects of the North American Free Trade Agreement: An Analytical Framework* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 1999). Véase además Jerry Speir, Marie-Ann Bowden, David Ervin, Jim McElfish y Rosario Perez Espejo, *Comparative Standards for Intensive Livestock Operations in Canada, Mexico, and the U.S.* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 2002).
- 42 Jennifer Lee, “Neighbors of Vast Hog Farms Say Foul Air Endangers Their Health” *New York Times*, May 11, 2003, p. 1.
- 43 Véase Frank Ackerman, Timothy Wise, Kevin Gallagher, Luke Ney y Regina Flores, “Free Trade, Corn and the Environment: Environmental Impacts of U.S.-Mexico Corn Trade under NAFTA”, documento de trabajo no. 03-06 (Medford, Mass: Global Development and Environment Institute), junio de 2003. Véase también Chantal Line Carpentier, *Trade Liberalization Impacts on Agriculture: Predicted versus Realized* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, December 2001).
- 44 La producción de maíz en Estados Unidos representa no sólo el usuario más grande de tierras agrícolas, sino también el mayor consumidor de nitrógeno comercial y fertilizantes fosfóricos, constituyendo 45 por ciento de las ventas totales de Estados Unidos. Por otra parte, la producción de maíz de Estados Unidos es un usuario importante de plaguicidas. La concentración más alta de la contaminación de nitrógeno se encuentra en el Delta del río de Misisipí — donde se concentra más de la mitad de la producción total de las fincas de Estados Unidos— donde se desplaza prolongadas distancias y entra en el Golfo de México. En años recientes, las incidencias de las zonas hipóxicas han aumentado en incidencia y gravedad. El principal herbicida usado en la producción de maíz es la atracina, que se ha encontrado ampliamente en las aguas subterráneas. Para un examen integral de los efectos ambientales de la producción de maíz, véase C. Ford Runge, *King Corn: The History, Trade and Environmental Consequences of Corn (Maize) Production in the United States* (Washington, D.C.: World Wildlife Fund, 2002).
- 45 Véase, por ejemplo, Kym Anderson y J. Drake Brockman, *Trade and Environment Policy Issues: Implications for the Asia-Pacific Region* (Canberra, Australia: Australian Pacific Economic Cooperation Committee, 1995). Reimpreso en forma condensada en *Business Council Bulletin*, vol. 118 (April 1995), pp. 46–53.
- 46 B. L. Turner et al., *Illustrating the Coupled Human-Environment System to Vulnerability Analysis: Three Case Studies* (Palo Alto, Calif.: Stanford University, 2003), puede consultarse en www.pnas.org.
- 47 Enrique Aguilar, *Pricing of Irrigation Water in Mexico*, documento presentado en Irrigation Water Policies: Micro and Macro Considerations, World Bank, Agadir Morocco, Junio 15–17, 2002. Puede consultarse en <http://inweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/18ByDocName/eventsagadirconference2002>.
- 48 Jose de Anda, Sergio Quinones-Cisneros, Richard French y Manuel Guzman, “Hydrologic Balance of Lake Chapala”, *Journal of the American Water Resources Association*, vol. 34, no. 6 (1998).
- 49 North American Commission for Environmental Cooperation, *The North American Mosaic* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 2001).
- 50 Jorge Mattar, Juan-Carlos Moreno-Brid y Wilson Peres, “Foreign Investment in Mexico After Economic Integration”, (Mexico City: CEPAL-ECLAC, July 2002), www.networkideas.org/featart/sep2002mexico.pdf.
- 51 Antonio Yúnez-Naude y Fernando Barceinas Paredes, *The Agricultural of Mexico after Ten Years of NAFTA Implementation* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003). Puede consultarse en www.ceip.org.
- 52 Una variable usada por Yúnez-Naude y Paredes (véase la nota 51) para estimar el cambio estructural en el sector de fruta fresca y vegetales mide el valor de las exportaciones mensuales agrícolas y las importaciones (totales y por cultivo) en pesos constantes usando índices reales de tipo de cambio para 1990. La discusión anterior también se refiere a los cambios estructurales fuera de esta definición, incluido las definiciones Schumpeterianas de la transformación y la innovación de la estructuras del mercado, incluida la integración vertical y horizontal.
- 53 El cambio hacia la agricultura intensiva en los granos y el sector de hortaliza quizá sea mucho mayor que el cambio general en el sector agropecuario. Algunos estudios indican que la contribución que efectúan las fincas modernas al PIB de México se ha mantenido aproximadamente constante entre 27 y 35 por ciento desde principios de los años ochenta.
- 54 Dennis Henderson, “Between the Farm Gate and the Dinner Plate: Motivations for Industrial Change in the Processed Food Sector”, *The Future of Food* (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 1999).
- 55 Favia Echanove Hacuja, “Working under Contract for the Vegetable Agro-Industry in Mexico”, *Culture and Agriculture*, vol. 23, no. 3 (Otoño de 2001).
- 56 Lee Christensen, *Soil Nutrient and Water Management Systems in U.S. Corn Production* (Washington, D.C.: U.S. Department of Agriculture, April 2002).

- 57 Véase nota 47.
- 58 Ibid.
- 59 Jose Maria Martinez, *Aquifers and Agro-Chemicals in a Border Region: NAFTA Challenges and Opportunities for Mexican Agriculture* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 2003).
- 60 Travis Phillips, "Behind the U.S.-Mexico Water Treaty Dispute", informe no. 77-7 (Austin, Texas: House Research Organization: Texas House of Representatives, April 30, 2002).
- 61 Ello no incluye una cuenta neta de transferencias total de agua en los tomates, ya que Estados Unidos también exportaba tomates a México, aunque a un nivel mucho menor. Según indica la figura 7, cerca de 6,1 millones de toneladas métricas de tomates se exportaron de México a Estados Unidos desde 1993 a 2001, ó aproximadamente 680.000 libras por año. Una tonelada métrica de agua es el equivalente de 265.617 galones de agua, con lo cual el equivalente promedio de agua exportada es 180.656.632 galones por año. Aproximadamente 90 por ciento de todas las exportaciones de tomate mexicano se dirigen en general a Estados Unidos. Una estimación conservadora, o de límite inferior, sugiere entonces que estas exportaciones contienen aproximadamente 162 millones de galones equivalentes de agua dulce.
- 62 El TLCAN y la liberalización del comercio han afectado en general el tamaño de las fincas en México en forma similar a lo que ha sucedido en Estados Unidos y Canadá. Según la Comisión Internacional de Comercio, el tamaño promedio de una finca en Estados Unidos aumentó de 449 acres a 487 acres desde 1978 a 1997, mientras que el número de fincas disminuyó de 2,3 millones a 1,9 millones; U.S. International Trade Commission, "The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA and the Uruguay Round on the U.S. Economy", agosto, publicación no. 3621 (Washington, D.C.: U.S. International Trade Commission, August 2003). Véase además *Trade and Environment Policy Issues*, nota 45.
- 63 P. A. Matson, W. J. Parton, A. G. Power y M. J. Swift, "Agricultural Intensification and Ecosystem Properties", *Science*, vol. 277, no. 25 (julio 1997).
- 64 P. A. Sanchez, *Properties and Management of Soils in the Tropics* (New York: John Wiley & Sons, 1976).
- 65 Patricia Bouillon, Ariana Legovini y Nora Lustig, *Rising Inequality in Mexico: Household Characteristics and Regional Effects* (Washington, D.C.: World Bank, septiembre de 2001). Estos autores muestran que el coeficiente de Gini aumentó de 49,14 a 54,91 entre 1984 y 1994, y la desviación logarítmica media aumentó 26 por ciento durante el mismo período.
- 66 David Lee, Paul Ferrara y Christopher Barrett, "Changing Perspectives on Agricultural Intensification, Economic Development and the Environment", en David R. Lee y Christopher B. Barrett, eds., *Tradeoffs or Synergies? Agricultural Intensification, Economic Development and the Environment* (New York: CABI Publishing, 2001), pp. 1-16.
- 67 *The North American Mosaic* (véase la nota 49).
- 68 Se puede consultar una interesante análisis de la historia de la participación pública en las zonas protegidas de México en Martha Rosas, *Participatory Environmental Policy Processes: The Case of Advisory Councils in Protected Areas in Mexico*, tesis inédita (England: University of Sussex, 2003).
- 69 David Pearce, *How Valuable Are the Tropical Forests* (documento presentado en el Séminaire Développement Durable et Économie de l'Environnement, Paris, Diciembre de 2001). Puede consultarse en www.iddri.org/iddri/telecharge/mardis/pearce.pdf.
- 70 Una excepción son los pagos para la producción de café, el cultivo más grande de exportación en México. En 2002, los pagos anuales por intermedio del Consejo de Café Mexicano de aproximadamente US\$100 millones en subsidios al café extendieron mayores pagos a todas las fincas orgánicas (la mayoría de las cuales son pequeñas), así como para el café cultivado en las regiones montañosas. Es demasiado temprano para determinar si esta estructura del subsidio es suficiente para revertir los efectos de decenios de pagos que favorecieron las grandes plantaciones de café.
- 71 ASERCA (Servicios de Apoyo para Comercialización Agrícola) se creó en 1991 originalmente para prestar apoyo a los agricultores para pagar los gastos de comercialización, como almacenamiento y transporte. PROCAMPO (Programa de Apoyo Directo a los Agricultores) se creó en 1994 y proporciona pagos directos (transferencias de ingresos) a los agricultores basadas en el tamaño de sus posesiones. En respuesta a los críticos que favorecen las fincas en gran escala, se han anunciado reformas en julio de 2003 para los programas de ASERCA para que los pagos abarquen todos los estados, con tamaños agrícolas variables dentro de los estados, para diez cultivos: maíz, trigo, sorgo, girasol, canola, algodón, arroz, soja y otros dos cultivos usados como piensos para el ganado bovino.
- 72 B. L. Turner, J. Geoghegan, J. Eastman, D. Lawrence y H. Vester, *Land Cover and Land-Change in the Southern Yucatan Peninsular Region: Refining Models and Projections of Deforestation with Application to the Carbon Cycle, Biotic Diversity, and Regeneration Capacity, Sustainability and Vulnerability*. Puede consultarse en la Administración Nacional del Espacio y la Aeronáutica en http://lcluc.gsfc.nasa.gov/products/pdfs/2003AnPrgRp/AnPrgRp_TurnerBL2003.doc.
- 73 Véase, por ejemplo, David Ervin, C. Ford Runge, E. Grafty, W. Anthony, S. Batie, P. Faeth, T. Penny y T. Warman, "Agriculture and the Environment: A New Strategic Vision," *Environment*, vol. 40, no. 6 (Julio/Agosto 1998), pp. 8-15, 35-40; Hakan Nordstrom y Scott Vaughan, *Trade and Environment: Special Study* (Geneva, Switzerland: World Trade Organization, 1999).
- 74 Véase Karel Maynard, Stephanie Dionne, Marc Paquin y Isaack Pageot-Label, *The Economic and Environmental Impacts of Agricultural Subsidies: An Assessment of the 2002 U.S. Farm Bill and the Doha Round* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 2003); y Joseph Cooper et al., *Some Domestic Environmental Effects of U.S. Agricultural Adjustments under Liberalized Trade: A Preliminary Analysis* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 2003), ambos pueden consultarse en www.ccc.org.
- 75 Campbell empezó los arreglos para la agricultura por contrato en México en 1960, seguido de Del Monte en 1962. Actualmente, son varias las empresas de alimentos congelados que operan en México, incluidos Green Giant y Birdseye. Véase M. A. Barron y E. Rello, "The Impact of the Tomato Agro-Industry on the Rural Poor in Mexico", *Agricultural Economics*, vol. 23 (2000), pp. 283-97.
- 76 Entre 1978 y 2001, los cultivadores de Estados Unidos recibieron un porcentaje cada vez más pequeño de valor minorista por sus productos, mientras que la consolidación del sector de ventas minoristas

- ha significado que una proporción más elevada del valor al por menor terminó en manos de los distribuidores y los dedicados a la comercialización. Véase *The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy*, publicación no. 3621 (Washington, D.C.: U.S. International Trade Commission, Agosto 2003), puede consultarse en www.usitc.gov.
- 77 De las dieciocho empresas de alimentos congelados que operaban en México, 75 por ciento tiene operaciones en Guanajuato. Aproximadamente 10 por ciento de todas las hortalizas cultivadas en México provienen de Guanajuato, que genera un cuarto del total de los ingresos agrícolas. Los principales cultivos frescos son el brócoli y la coliflor. En ese estado, aproximadamente 18.000 hectáreas, en 580 fincas, se cultivan por contrato. Los compradores con contrato de compra incluyen a Giant Green y Birdseye. Véase “The Impact of the Tomato Agro-industry on the Rural Poor in Mexico”, nota 75.
- 78 Según la Ley de Inversiones Extranjeras de 1993, la propiedad de los bancos extranjeros se limitó al 30 por ciento, aumentando a 49 por ciento en 1996. En 1999, las enmiendas permitieron a intereses extranjeros obtener la propiedad mayoritaria. Se han sancionado reformas similares en otros países latinoamericanos, en particular Colombia en 1979, Bolivia y Brasil en 1989 y Costa Rica en 1995. Sin embargo, los cambios en las leyes de México han sido los más profundos.
- 79 World Bank, “Product Document for a Proposed Rural Finance Development Structural Adjustment Loan in the Amount of \$505.6 million” informe no. 25858 (Washington, D.C.: World Bank, May 16, 2003). Se puede consultar en www.worldbank.org. Véase además Emmanuel Baldacci, Luiz de Mello y Gabriela Inchaute, “Financial Crisis, Poverty and Income Distribution”, documento de trabajo no. wp/02/04 (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2002).
- 80 B. L. Turner et al., *Illustrating the Coupled Human-Environment Systems for Vulnerability Analysis: Three Case Studies*, Marzo 2003. Puede consultarse en www.pnas.org.
- 81 World Bank, “World Bank Approves \$505 Million Loan to Reform Banking Sector in Mexico”, comunicado de prensa (Washington, D.C.: World Bank, June 13, 2003).
- 82 Durante 1991–1992, 55 por ciento (por área) de la producción de trigo —el principal cultivo en la región de Sonora— estaba controlada por ejidos, comparado con 37 por ciento de propiedad privada y 8 por ciento alquilado por ejidos a intereses privados. Para 1997–1998, 29 por ciento de la producción de trigo era controlada por ejidos; 46 por ciento estaba controlada por el sector privado y 25 por ciento alquilada a intereses agrícolas privados.
- 83 Rosamond Naylor, Walter Falcon e Ivan Ortiz-Monasterio, “Policy Reforms and Mexican Agriculture: Views from the Yaqui Valley” CIMMYT Economic Program Paper no. 01-01 (Palo Alto, Calif.: Stanford University, 2001). Puede consultarse en <http://yaquivalley.stanford.edu/publications>.
- 84 Ibid.
- 85 R. Constanza, D. Arge, R. de Groot, S. Faber, M. Grasse, B. Hannon, K. Limburgh, S. Naeen y R. O’Neil, “The Value of the World’s Ecosystem Services and Natural Capital”, *Nature*, vol. 387 (1997), pp. 253–60.
- 86 Los tres enfoques generales para una valoración económica son (a) las estimaciones del comportamiento evitado; (b) estimación hedónica de precios, usando los cambios en los precios de los bienes raíces por analogía; y (c) la valoración contingente, basada en cuestionarios de la voluntad de pagar. Los enfoques ofrecen en general un sustituto del valor económico total (VET) del recurso ambiental que se está valorando, basado en el siguiente cálculo simplificado: $VET = \text{valor de uso directo} + \text{valor de uso indirecto} + \text{valor de opción} + \text{valor de existencia}$.
- 87 A. C. Fisher y W. M. Hanemann, *Option Value and the Extinction of Species* (Berkeley, Calif.: California Agriculture Experiment Station, 1985).
- 88 Scott Vaughan, Chantal Line Carpentier y Zachary Patterson, *Mexico and Emerging Carbon Markets: Investment Opportunities for Small and Medium-Sized Companies* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 2000).
- 89 Las exigencias principales de los agricultores incluían una moratoria de todas las cláusulas agrícolas de los programas de desarrollo agrícola del TLCAN, programas de desarrollo agrícola de emergencia y a largo plazo, instituciones viables de crédito rurales, inversión del gobierno en infraestructura y comunidades rurales, inocuidad y calidad de los alimentos para los consumidores y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.
- 90 Alan Winters, “Trade Liberalization and Poverty: What Do We Know?” *GTAP Working Papers*, (West Lafayette, Ind.: Purdue University, junio de 2003), puede consultarse en www.gtap.org. Ver también William Easterly, *The Elusive Quest for Growth* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2002); y World Bank, *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy* (policy research report) (Washington, D.C.: World Bank, 2002).
- 91 El autor expresa su agradecimiento a Dan Biller, del Instituto del Banco Mundial, para esta apreciación respecto de las transferencias de beneficios.
- 92 Daniele Giovannucci, *Sustainable Coffee Survey of the North American Specialty Coffee Industry*, (informe preparado para Naturaleza Conservancy, the Summit Foundation, NACEC, la Specialty Coffee Association y el Banco Mundial, julio de 2003), puede consultarse en www.ccc.org.
- 93 A. Brezinski y Scott Vaughan, *Measuring Consumer Interest in Shade-Grown Coffee: An Assessment of the Canadian, Mexican and U.S. Markets* (Montreal, Canada: North American Commission for Environmental Cooperation, 1999).
- 94 Un reto de muchos años para los exportadores de los países en desarrollo que intentan diferenciar los productos en el mercado incluye el costo de múltiples planes de certificación y etiquetado para transmitir a los consumidores ciertas características ambientales de los productos sostenibles. El grupo de investigación y políticas de México sobre diversidad biológica (CONABIO) recientemente ha explorado formas muy innovadoras de usar los indicadores geográficos para que los consumidores diferencien varios productos sostenibles que se producen en zonas de ecosistemas ricos como Chiapas.

ACERCA DE CARNEGIE ENDOWMENT

The Carnegie Endowment for International Peace es una organización privada sin fines de lucro, dedicada a promover la cooperación entre los países y fomentar la activa participación internacional de los Estados Unidos. Fundada en 1910, su labor es no partidista y está dedicada a lograr resultados prácticos.

Mediante investigación, publicaciones, reuniones y, de vez en cuando, con la creación de nuevas instituciones y redes internacionales, los socios de Endowment plantean nuevos enfoques normativos. Sus intereses abarcan regiones geográficas y las relaciones entre gobiernos, empresas, organizaciones internacionales y la sociedad civil, concentrándose en las fuerzas económicas, políticas y tecnológicas que inducen el cambio global. Por medio de su Centro Carnegie de Moscú, Endowment contribuye a crear una tradición de análisis de la política pública en los estados de la antigua Unión Soviética y a mejorar las relaciones entre Rusia y los Estados Unidos. Endowment publica *Foreign Policy*, una de las revistas de economía y política internacional más importantes del mundo, con lectores en más de 20 países y en varios idiomas.

ACERCA DE CARNEGIE ENDOWMENT

La etapa actual de integración económica global se caracteriza por los rápidos avances alcanzados en los vínculos del comercio, la inversión y la producción entre las sociedades. Al mismo tiempo, se ha producido una reacción contra la globalización por parte de quienes perciben efectos no deseables en el medio ambiente, los puestos de trabajo y la distribución del ingreso. En los países en desarrollo, se escuchan quejas cada vez más frecuentes de que no se han producido los beneficios previstos de la liberalización del comercio y la inversión.

Tres cuestiones clave configuran el actual descontento: si un mayor comercio perjudica necesariamente al medio ambiente; si un mayor comercio afecta adversamente a los puestos de trabajo y las normas laborales; y la forma en que las fuerzas del comercio y los flujos financieros pueden orientarse para lograr el desarrollo y el crecimiento económico y paliar la pobreza. Estas cuestiones deberán abordarse si hemos de proceder a una integración económica más profunda que sea ampliamente aceptada como la senda acertada del siglo XXI, o incluso para garantizar que la globalización no se invierta, como sucedió a principios del siglo XX.

El Proyecto de Comercio, Equidad y Desarrollo trata de formular soluciones innovadoras y viables a las tensiones que perturban el comercio y la globalización en las áreas clave ya anotadas.

Comuníquese con nosotros en línea: www.ceip.org/trade.