

Integración y migración en el TLCAN: hacia una propuesta para superar el *status quo* de ingobernabilidad migratoria

Integration and Migration in NAFTA: Towards a Proposal to Overcome the Status Quo of Immigration Lawlessness

Tomás Milton Muñoz Bravo*

Resumen

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte permitió incrementar de manera exponencial el intercambio de bienes y servicios en la región Norte del continente americano desde su entrada en vigor a mediados de la década de los noventa, pero los flujos migratorios desde México, documentados e indocumentados, a Estados Unidos aumentaron a pesar de la premisa de que el libre comercio evitaría la salida masiva de mexicanos. El presente trabajo tiene como objetivos principales revisar el tratamiento de la migración bajo el modelo de integración del Tratado, que es opuesto a las estrategias adoptadas por la Unión Europea y el Mercado Común del Sur, y analizar las condiciones actuales de México y Estados Unidos para formular una propuesta en la que el reconocimiento institucional de la existencia de mercados laborales complementarios permitiría darle gobernabilidad migratoria al bloque norteamericano, a pesar de la interdependencia asimétrica observada entre los dos países.

Palabras clave: Migración, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, Estados Unidos, integración, Unión Europea, Mercado Común del Sur, relaciones internacionales.

Abstract

The North American Free Trade Agreement allowed exponentially increase the exchange of goods and services in the North American continent since its entry in the mid 1990's, but migration flows from Mexico documented and undocumented to the United States increased, despite the premise that free trade would prevent the mass exodus of Mexicans This paper is primarily aimed at reviewing the management of

* Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales por la UNAM. Actualmente realiza estudios de doctorado en la misma área. Profesor adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM.

migration under the NAFTA model of integration, which is opposite to the strategies adopted by the European Union and MERCOSUR, and analyze the present conditions in Mexico and the United States to formulate a proposal to the institutional recognition of the existence of complementary labor markets would give the North American block migration governance despite the observed asymmetric interdependence between the two countries.

Key words: Migration, North America, Free Trade Agreement, Mexico, United States of America, European Union, MERCOSUR, international relations.

El modelo de integración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la relación de interdependencia asimétrica

Antes de entrar de lleno al tópico migratorio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es fundamental revisar el concepto de interdependencia asimétrica, ya que permite comprender que el modelo de integración en América del Norte se basa en una cooperación tripartita, marcada por desigualdades al momento de tomar decisiones, y que dicho proceso es diferente y muy limitado respecto a los de la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en particular en lo concerniente a la migración.

Por principio de cuentas, el tratado firmado por Canadá, Estados Unidos y México es un acuerdo de integración regional caracterizado por dos elementos particulares: el propósito primordial de crear una zona de libre comercio (a través de la eliminación de aranceles a productos, unificación de criterios aduanales, promoción de condiciones de competencia leal, protección de derechos de propiedad intelectual, etc.) y por la carencia de organismos centrales de coordinación política o social, pues sólo cuenta con un secretariado.¹

Lo anterior es relevante, ya que desde el punto de vista teórico, la integración regional es un proceso que se deriva, en primera instancia, del establecimiento de transacciones relacionadas principalmente en la actividad económica, pero que involucra interconexiones políticas y sociales. Esas transacciones pueden generar una conciencia regional y una identidad en la que la mezcla de tradiciones históricas, culturales y sociales llevan a compartir una percepción de pertenencia a una comunidad particular.²

¹ El secretariado del TLCAN está conformado por una sección canadiense, una sección mexicana y una sección estadounidense y es responsable de la administración de las disposiciones sobre solución de controversias. Para mayor información, véase la página del secretariado, disponible en <http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx>.

² Fiona Butler, "Regionalism and Integration" en John Baylis y Steve Smith (coords.), *The Globalization of World Politics: And Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Londres, 2000, p. 411.

Cumplidos los pasos anteriores, es posible alcanzar la cohesión regional (o consolidación regional), por medio de la cual se desarrolla la institucionalización para tratar tópicos que van más allá de la economía y abarca desde la política (a nivel ejecutivo y legislativo) hasta lo cultural, la seguridad, lo social y los flujos migratorios, tal como se ha observado en la UE –con un modelo que incluye la creación de instituciones supranacionales– y en el MERCOSUR, que se ha convertido en el bloque subregional más consolidado institucionalmente en el continente americano.³

Queda claro que, tras la firma del TLCAN, sus tres Estados integrantes no han logrado una cohesión regional que les permita abordar procesos socioeconómicos, entre ellos la migración, a pesar de la existencia de fuertes interconexiones económicas y políticas. Además, no se ha avanzado en la institucionalización de la relación trilateral debido a diferentes factores, que van desde el desinterés por parte de gobernantes hasta la oposición de fuerzas internas (grupos políticos o sindicatos, por citar algunas).

El TLCAN, en síntesis, es un acuerdo preferencial de mercado con gran dinamismo económico (tablas 1 y 2), cuyas implicaciones y consecuencias afectan los renglones político, social y cultural de la relación trilateral,⁴ pero en el que se ha excluido el grueso de la libre circulación de personas y de trabajadores del proceso de integración, además de otros temas.

Aunque en el texto constitutivo del TLCAN se hacen algunas referencias al tema migratorio, como la creación de un Grupo sobre Entrada Temporal para elaborar medidas que faciliten la entrada temporal de “personas de negocios” conforme al principio de reciprocidad⁵ y la creación de visas de trabajo para profesionistas y sus familias, llamadas TN/TD, en la práctica cada país continuó con la libertad de aplicar de manera unilateral políticas migratorias internas.

³ Las instituciones de la UE son, entre otras, Consejo Europeo, Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea, Tribunal de Justicia, Banco Central Europeo, Comité Económico Social, Defensor del Pueblo Europeo. Véase http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_es.htm. Por su parte, el MERCOSUR cuenta con las siguientes: Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio, Parlamento, Secretaría del MERCOSUR, Tribunal Permanente de Revisión, Tribunal Administrativo Laboral, Foro Consultivo Económico-Social. Véase http://www.mercosur.org.uy/t_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria&seccion=2.

⁴ Alexandra Délano, “Integración económica y políticas de migración: los desafíos para México y Estados Unidos” en *Migración y desarrollo*, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, Latinoamericanistas, núm. 2, abril 2004, p. 21.

⁵ Véase artículo 1605: Grupo de Trabajo del documento constitutivo del TLCAN. Una copia del tratado está disponible en http://idatd.eclac.cl/controversias/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado_de_Libre_Comercio_de_America_del_Norte-TLCAN.pdf.

Tabla 1
Intercambio comercial de México con Canadá,
antes y después del TLCAN
(en millones de dólares 1990-2009)

Año	Exportaciones	Importaciones	Total	Balanza
1990	233 231	405 762	638 993	-172 531
1991	568 358	789 766	1 358 124	-221 408
1992	1 014 932	1 052 405	2 067 337	-37 473
1993	1 568 658	1 175 348	2 744 006	393 310
1994	1 482 822	1 620 647	3 103 469	-137 825
1995	2 065 059	1 374 252	3 439 311	690 807
1996	2 236 597	1 743 563	3 980 160	493 034
1997	2 304 837	1 968 049	4 272 886	336 788
1998	1 716 986	2 290 209	4 007 195	-573 223
1999	3 343 732	2 948 887	6 292 619	394 845
2000	3 569 388	4 016 565	7 585 953	-447 177
2001	3 267 627	4 234 859	7 502 486	-967 232
2002	2 991 331	4 480 306	7 471 637	-1 488 975
2003	3 041 791	4 120 467	7 162 258	-1 078 676
2004	3 291 545	5 327 485	8 619 030	-2 035 940
2005	4 234 478	6 169 342	10 403 820	-1 934 864
2006	5 176 224	7 376 218	12 552 442	-2 199 994
2007	6 494 367	7 975 321	14 469 688	-1 480 954
2008	7 129 585	9 450 398	16 579 983	-2 320 813
2009	8 375 166	7 303 743	15 678 909	1 071 423

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía de México.

Al respecto, cabe señalar que las visas TN permiten a profesionistas calificados de México y Canadá trasladarse temporalmente a empresas establecidas en Estados Unidos con fines laborales, mientras que las TD se otorgan a las esposas y a los hijos menores de 21 años de los profesionistas poseedores de las TN. El problema es que además del engorroso papeleo para obtenerlas, su vigencia es de un año –nominalmente renovable sin límite– y las autoridades estadounidenses sólo aceptan hasta 5 mil 500 solicitudes anuales para ciudadanos mexicanos.⁶

⁶ Véase Sección D del anexo 1603 del texto constitutivo del TLCAN.

Tabla 2
Intercambio comercial de México con Estados Unidos,
antes y después del TLCAN
(en millones de dólares 1990-2009)

Año	Exportaciones	Importaciones	Total	Balanza
1990	30 400 054	29 251 626	59 651 680	1,148,428
1991	32 817 855	36 465 204	69 283 059	-3,647,349
1992	37 270 194	45 598 359	82 868 553	-8,328,165
1993	42 850 884	45 294 656	88 145 540	-2 443 772
1994	51 645 114	54 790 525	106 435 639	-3 145 411
1995	65 189 982	53 828 504	119 018 486	11 361 478
1996	79 780 473	67 536 106	147 316 579	12 244 367
1997	92 931 017	82 002 215	174 933 232	10 928 802
1998	101 950 715	93 258 372	195 209 087	8 692 343
1999	118 631 979	105 267 319	223 899 298	13 364 660
2000	146 214 525	127 534 440	273 748 965	18 680 085
2001	136 446 390	113 766 790	250 213 180	22 679 600
2002	141 897 655	106 556 727	248 454 382	35 340 928
2003	144 293 357	105 360 687	249 654 044	38 932 670
2004	164 521 987	110 826 713	275 348 700	53 695 274
2005	183 562 839	118 547 319	302 110 158	65 015 520
2006	211 799 378	130 311 008	342 110 386	81 488 370
2007	223 403 613	140 569 896	363 973 509	82 833 717
2008	234 557 124	152 615 192	387 172 316	81 941 932
2009	184 878 517	112 433 825	297 312 342	72 444 692

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía de México.

Los ciudadanos de Canadá y Estados Unidos, por su parte, gozan de un trato preferencial en el marco del TLCAN, ya que no necesitan visa para visitar, residir o trabajar en México; sólo necesitan llenar algunas formas, hacer los pagos correspondientes y presentar documentos ante el Instituto Nacional de Migración,⁷ mientras que los ciudadanos mexicanos sí requieren visa para entrar a los dos países,⁸ incluso como turistas o estudiantes.

⁷ Para mayor información, véase <http://www.inami.gob.mx/index.php/page/Tramites>.

⁸ El gobierno de Canadá empezó a exigir visas de residente temporal a los mexicanos que pretendan visitar su territorio desde julio de 2009, luego de que Ottawa se propusiera controlar el incremento de solicitudes fraudulentas de refugio que recibía de ciudadanos mexicanos.

En caso de que un ciudadano mexicano pretenda residir y trabajar en la unión americana, debe optar por las escasas visas TN o elegir “del gran menú” ofrecido por el Departamento de Estado para obtener visas de trabajador temporal del tipo H, L, O y P,⁹ que son difíciles de conseguir debido a los trámites y las bajas cuotas anuales asignadas, lo que muestra de nueva cuenta la interdependencia asimétrica en el bloque estadounidense.

En cambio, la UE¹⁰ y el MERCOSUR¹¹ han transitado de las intencionalidades puramente comerciales y aduanales en los inicios de sus respectivas historias a convertirse en entidades que han incrementado la integración institucional tomando en consideración las asimetrías de cada uno de sus miembros para lograr políticas económicas, financieras, sociales y migratorias comunes. En este último punto hay que subrayar que tanto en la UE como en el MERCOSUR aplica la libre circulación de personas y la libre residencia.

Al respecto, autores como Armando Di Filippo y Rolando Franco, Jorge Martínez Pizarro y Susana Novick sostienen que en el continente americano existen dos tipos de acuerdos de integración regional, desde el punto de vista de la consideración que puedan llegar a prestar al tema de las migraciones internacionales: los de tipo A y los del tipo B.¹²

Los ejemplos de tipo A son el TLCAN o el inconcluso Acuerdo de Libre

⁹ Se puede acceder al “menú” de visas estadounidenses en la página de la Embajada estadounidense en México, disponible en <http://www.usembassy-mexico.gov/smxvisitar.html>.

¹⁰ El antecedente que originó la formación de lo que hoy conocemos como la UE fue el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado el 18 de abril de 1951 por Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda. Con el paso de los años, la firma de nuevos tratados y las ampliaciones en el bloque –que en la actualidad está conformado por 27 países– la integración abarcó sectores aduanales, políticos, sociales, migratorios, ambientales, entre otros.

¹¹ El MERCOSUR nació bajo la premisa de crear un mercado común entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, según lo estipulado en el Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991. No obstante, y antes de la entrada en vigor del tratado constitutivo del bloque –programada para el 31 de diciembre de 1994–, se redefinió el MERCOSUR como una “unión aduanera imperfecta” tras la adopción el 16 de diciembre de 1994 del Protocolo de Ouro Preto, que es adicional al Tratado de Asunción y que facultó la creación formal de la estructura institucional del MERCOSUR (Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común, Comisión de Comercio, Comisión Parlamentaria Conjunta, Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría). En la actualidad el MERCOSUR, además de sus fundadores, contempla a seis Estados asociados (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).

¹² Armando Di Filippo y Rolando Franco, *Integración regional, desarrollo y equidad*, CEPAL-Siglo XXI Editores, México; Jorge Martínez Pizarro, *La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*, Serie 10, Población y Desarrollo, CELADE-CEPAL-BID Santiago de Chile; Susana Novick, *MERCOSUR y migraciones: la experiencia argentina*, trabajo presentado en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en Guadalajara, México, del 3 al 5 de septiembre de 2006.

Comercio de las Américas (ALCA),¹³ que hacen a un lado el tema migratorio; y los de tipo B son los que se proponen penetrar en formas más profundas de integración política y social, como en el caso del MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones, la Comunidad del Caribe y el Mercado Común Centroamericano, en los que se ha abordado el tema migratorio como parte elemental de la integración y, en menor o mayor medida, como factor de desarrollo.

El referente de los acuerdos de tipo B, con miras a evolucionar de uniones aduaneras a mercados comunes, es el de la UE, “en donde se garantizan los derechos de emigrar y radicarse a todos los ciudadanos de un país miembro”.¹⁴

Esta diferencia ubica al TLCAN como un proceso de integración muy particular en el que el concepto de interdependencia asimétrica ayuda a comprender mejor el tipo de cooperación entre Canadá, Estados Unidos y México, eminentemente comercial y aduanal, pero con repercusiones en otras áreas.

La interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua, y en política mundial, de acuerdo con Keohane y Nye,¹⁵ se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países en un marco internacional globalizado, con actores emergentes, pero en el que los Estados siguen siendo los protagonistas de la política internacional.

Ambos autores utilizan el término de interdependencia en el sentido de integración, pero advierten que tales relaciones siempre implican costos al reducirse la autonomía en la toma de decisiones, y que es imposible determinar *a priori* si los beneficios de dicho vínculo serán mayores que los costos. Lo anterior dependerá tanto de los valores que animen a los actores como de la naturaleza de la relación. Es decir, nada asegura que los nexos denominados interdependientes puedan calificarse como de beneficio mutuo.

En el caso del TLCAN se aprecia que la interdependencia no ocurre en términos de situaciones de dependencia mutua equilibrada, sobre todo si se consideran las desigualdades de poder económico y político entre Estados Unidos y México, entre Estados Unidos y Canadá, y entre Canadá y México.

Hablando en términos económicos, Estados Unidos y Canadá son países desarrollados que cuentan con altos niveles educativos y adquisitivos, mientras

¹³ La entrada en vigor del ALCA estaba programada para 2005, lo cual no ocurrió, y la última Reunión Ministerial de Comercio, con la participación de representantes de 34 países del continente americano, se celebró en la ciudad de Miami durante noviembre de 2003.

¹⁴ Armando Di Filippo y Rolando Franco, *op. cit.*, p. 219.

¹⁵ Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 22.

que México sigue siendo un país en desarrollo; además, la economía estadounidense –que continúa siendo la más importante en el mundo respecto a su Producto Interno Bruto a precios nominales–,¹⁶ depende menos de los contactos con México y Canadá, ya que su comercio está diversificado, mientras que el intercambio de México asciende a más de 80 por ciento con la nación estadounidense.

Canadá, por su parte, es la décima economía mundial y aunque sus exportaciones internacionales tienen como principal destino Estados Unidos (más de 67 por ciento), su fuerte sector turístico, los dividendos que reciben las empresas locales de inversiones en el extranjero y la diversidad de exportaciones hacia países de la Unión Europea y Japón, principalmente,¹⁷ hacen que el país sea menos dependiente del TLCAN que México.¹⁸

En el aspecto político, es indudable que se han creado canales obligados de comunicación gubernamentales, parlamentarios, empresariales y académicos entre los tres países para mantener la cooperación en el ámbito comercial a través del TLCAN; sin embargo, la interdependencia asimétrica resulta obvia al momento de evaluar temas comerciales o de otra índole en la agenda trilateral, que se inclina hacia el hegemon mundial, Estados Unidos.

Keohane y Nye subrayan que los actores menos dependientes a menudo se encuentran en situación de usar las relaciones internacionales interdependientes como fuente de poder en la negociación sobre uno o varios temas.

A su vez, en la interdependencia, el poder descansa en dos conceptos

¹⁶ Véase Fondo Monetario Internacional, *Report for Selected Countries and Subjects, Gross Domestic Product, Current Prices 2009*, disponible en [, consultado el 4 de septiembre de 2010.](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/weorept.aspx?sy=2009&ey=2009&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=37&pr1.y=16&c=512,941,914,446,612,666,614,668,311,67,2,213,946,911,137,193,962,122,674,912,676,313,548,419,556,513,678,316,181,913,682,124,684,339,273,638,921,514,948,218,943,963,686,616,688,223,518,516,728,918,558,748,138,618,196,522,278,622,692,156,694,624,142,626,449,628,564,228,283,924,853,233,288,632,293,636,566,634,964,238,182,662,453,960,968,423,922,935,714,128,862,6,11,716,321,456,243,722,248,942,469,718,253,724,642,576,643,936,939,961,644,813,819,199,172,184,132,524,646,361,648,362,915,364,134,732,652,366,174,734,328,144,258,146,656,463,654,528,336,923,263,738,268,578,532,537,944,742,176,866,534,369,536,744,429,186,433,925,178,746,436,926,136,466,343,112,158,111,439,298,916,927,664,846,826,299,542,582,443,474,917,754,544,698&s=NGDPD&grp=0&a=)

¹⁷ Rick Cameron, "Canada's State of Trade. Trade and investment update-2009", *Foreign Affairs and International Trade Canada Ministry of Public Works and Government Services*, Ottawa, Canada, 2009, p. 39.

¹⁸ En 2008, México representó para Canadá el quinto país de destino para sus exportaciones y el tercero en importación de bienes y servicios.

fundamentales: sensibilidad y vulnerabilidad. El primero hace referencia a los grados de respuesta dentro de una estructura política, es decir, la rapidez con la que los cambios en un país afectan a otro país, cuál es la magnitud del costo de los cambios y la velocidad de respuesta.

Por su parte, la dimensión de la vulnerabilidad se apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores deben encarar cuando los eventos internacionales los afectan.¹⁹ Lo anterior significa que la capacidad para formular políticas que protejan a los integrantes de un Estado ante eventos del exterior calculando qué se puede hacer y a qué costo.

De esta forma, el poder puede asumirse como “la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no harían, y a un costo aceptable para el actor que promueve la acción”,²⁰ pero sin olvidar que en una relación de interdependencia, incluso asimétrica, la habilidad de uno de los participantes de obtener sus metas es dependiente en un importante grado de la elección o decisión del otro u otros. Un actor no puede conseguir nada sin la cooperación de los otros.

Las condiciones anteriores reflejan la manera en que se desarrollaron las negociaciones para lograr el TLCAN en un escenario internacional que se caracterizó, entre otras situaciones, por la consolidación del modelo político y económico neoliberal después de la caída del bloque socialista en 1989 y por la conformación de nuevas entidades comerciales regionales, que buscaban lograr mayor competitividad en los mercados por medio de la eliminación de obstáculos al comercio y facilitando la circulación de bienes y servicios entre sus miembros.

Otro factor que influyó en la aparición de nuevos bloques regionales fue que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés)²¹ dio paso a la Organización Mundial de Comercio, en 1994, para impulsar nuevas reglas que permitieran una mayor liberalización comercial en el mundo.

En lo que respecta al continente europeo, la entonces Comunidad Europea dio nuevos pasos hacia su consolidación con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1° de noviembre de 1993, que permitió la creación de la UE con las llamadas “cuatro libertades” de circulación: mercancías, servicios, personas y capitales.

¹⁹ Robert Keohane y Joseph Nye, *op. cit.*, p. 26.

²⁰ Marco Vicente Ponce Villacís, *Proyecto de agenda de política exterior ecuatoriana frente a la OMC y la Cuenca del Pacífico*, maestría en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, Quito, 2002, p. 11.

²¹ El GATT, o *General Agreement on Tariffs and Trade*, fue el mecanismo multilateral que entre 1948 y 1994 estableció las normas comerciales y reglas arancelarias entre sus Estados integrantes.

En América, mientras tanto, se formaron dos nuevos bloques comerciales de relevancia: el MERCOSUR y el TLCAN, con la clara intención de competir en los mercados a través de la unión de esfuerzos, pero con modelos diferentes de integración, ya que el primero transitó por varias fases que le han permitido que en 2009 entrara en vigor un acuerdo que autoriza la libre residencia y circulación de personas entre los seis países firmantes: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile.

El contexto político y económico internacional explica en gran parte la formación de bloques regionales comerciales pero, a diferencia de lo que pasó en la UE y en el MERCOSUR,²² en América del Norte la negociación fue más asimétrica y la agenda estadounidense –muy similar a la canadiense– prevaleció para que el TLCAN se centrara en la facilitación del intercambio comercial y se excluyeran formas de integración más sólidas y la generación de políticas sociales, culturales y hasta migratorias comunes. Esta situación prevalece a más de tres lustros de haber iniciado sus operaciones.

El supuesto incumplido del libre comercio y su relación con la migración en el TLCAN

En la década de los años noventa predominó la hipótesis de que el libre comercio y los acuerdos comerciales regionales podían, por sí mismos, reducir las desigualdades entre los Estados, promover su desarrollo y aminorar los movimientos migratorios entre países tradicionalmente expulsores y receptores. Antes de la entrada en vigor del TLCAN, autoridades estadounidenses y mexicanas afirmaron de manera fehaciente que la liberalización comercial incidiría de manera directa en la disminución de las corrientes migratorias de Sur a Norte; sin embargo, el pronóstico falló.

El tema migratorio generaba discordia, particularmente entre los gobiernos de México y Estados Unidos, por lo que fue suprimido de la negociación del TLCAN, al igual que el referente al sector petrolero para avanzar y lograr un ambicioso proyecto que incluiría un mercado potencial de unos 400 millones de personas. El argumento primordial usado para excluir la circulación de personas y, por ende, de trabajadores, era que el tratado mejoraría

²² En los dos bloques existían y siguen existiendo asimetrías entre sus miembros, pero la gran diferencia radica en que tanto la UE como el MERCOSUR crearon mecanismos y programas de apoyo destinados a paliar, en la medida de sus posibilidades, los grandes contrastes y retrasos, mientras que en el TLCAN no se dejó espacio para promover un desarrollo equitativo de México respecto a sus dos socios comerciales.

per se las condiciones de vida de los mexicanos en general y con ello terminaría la presión para emigrar hacia la unión americana.

El entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari, expresó en varias ocasiones que con el TLCAN en “México queremos exportar bienes, no personas”;²³ por su parte, la procuradora general de Estados Unidos, Janet Reno, señaló que la puesta en marcha del tratado comercial era una pieza medular para reducir los flujos de migrantes, en especial los indocumentados.

En un discurso ante estudiantes de San Diego, California, dictado en octubre de 1993, a menos de tres meses de que entrara en vigor el acuerdo comercial, Reno señaló lo siguiente:

No reduciremos el flujo de inmigrantes ilegales hasta que estos inmigrantes encuentren trabajos decentes, salarios decentes en México. Nuestra mejor oportunidad de reducir la inmigración ilegal es el 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.²⁴

El argumento de que el libre comercio y la inversión extranjera pueden actuar como catalizadores del desarrollo y, por ende, en la disminución de los flujos migratorios, había sido empleado décadas atrás en la relación bilateral México-Estados Unidos, con el establecimiento en 1965 del Programa de Industrialización Fronteriza (PIF),²⁵ por medio del cual se instalaron fábricas del lado mexicano que podían importar insumos libres de aranceles para ensamblar y luego exportar los productos terminados a Estados Unidos, también sin aranceles.

La industria de la maquila fronteriza tampoco fue un “sustituto eficaz de la migración”, y cabe añadir que incluso incentivó la migración interna (miles de personas se desplazaron desde el interior del país hacia ciudades fronterizas nortañas como Tijuana y Ciudad Juárez); además, fue uno de los detonadores de nuevas olas de emigración indocumentada de México a Estados Unidos por

²³ Francisco Alba, “Migración internacional y políticas públicas”, en Paula Leite y Silvia E. Giorguli (coords.), *El Estado de la migración. Políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, CONAPO, México, 2009, p. 27.

²⁴ Véase Comunicado de prensa de Janet Reno emitido por la Casa Blanca, titulado “Attorney General Reno Sees NAFTA Benefits in Creating Jobs, Stopping Drugs and Illegal Immigration from Mexico”, 12 de octubre de 1993, disponible en <http://www.ibiblio.org/pub/archives/whitehouse-papers/1993/Oct/NAFTA-Notes-1993-10-12>, consultado el 1º de septiembre de 2010.

²⁵ Uno de los objetivos primordiales del PIF era dar empleo a alrededor de 200 mil trabajadores mexicanos que tendrían que regresar provenientes de Estados Unidos tras el término de los programas Bracero, que entre 1942 y 1964 proveyeron legalmente de mano de obra mexicana a Estados Unidos.

varias razones, entre las que destacan las bajas remuneraciones y la existencia de un mercado de trabajo cercano más atractivo en términos salariales, el estadounidense, que a la fecha ejerce influencia sobre los trabajadores migrantes.²⁶

Especialistas y académicos han discutido si el acuerdo comercial ha aumentado la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos o si ayudó a evitar una mayor salida de personas desde un Estado mexicano incapaz de crear empleos bien remunerados de acuerdo con la demanda interna, a pesar de la existencia del TLCAN y de otros tratados comerciales,²⁷ y que ha sido sacudido por dos graves crisis económicas.²⁸

Por ejemplo, Ana María Aragonés sostiene que las inversiones extranjeras se mueven en el mismo sentido que los flujos migratorios, por lo que al ser Estados Unidos uno de los países que reciben más inversiones del extranjero, los flujos migratorios, tanto documentados como indocumentados, también se dirigen a la unión americana como principal destino.²⁹ También afirma que el acuerdo tripartito ha beneficiado a las corporaciones transnacionales y gracias a ello se mantienen sin cambios los flujos migratorios, ya que los trabajadores, sobre todo los campesinos mexicanos, se enfrentan a la “terrible competencia extranjera”, con lo que se genera una mayor desigualdad para la población mexicana, para la que aumentan los niveles de pobreza y desempleo.

En una textura similar, Delgado Wise y Márquez Covarrubias³⁰ consideran que México y Estados Unidos forman un sistema migratorio caracterizado por la vecindad común (con una frontera compartida de más de 3 000 kilómetros que es la más transitada del mundo), la unidireccionalidad (98 por ciento de la emigración mexicana se establece en territorio estadounidense), lo masivo del flujo –principalmente laboral y en estrecha relación con las

²⁶ José Luis Hernández Suarez, *Perspectiva de la migración México-Estados Unidos. Una interpretación desde el subdesarrollo*, tesis de doctorado en Economía, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2008.

²⁷ México cuenta con tratados comerciales y acuerdos preferenciales con Bolivia, Colombia y Venezuela (Grupo de los 3); Costa Rica, Nicaragua, Chile, Israel, El Salvador, Guatemala, Honduras (Triángulo del Norte Centroamericano); la UE, Japón, Uruguay, MERCOSUR, etc. Empero, más del 80 por ciento de su intercambio comercial lo realiza con Estados Unidos.

²⁸ En 1994, durante el proceso de cambio del gobierno federal, México se convirtió en el epicentro de la crisis económica internacional conocida como “efecto tequila”, mientras que en 2008 la economía mexicana fue afectada por la crisis financiera y económica mundial generada en su principal socio comercial, Estados Unidos.

²⁹ Ana María Aragonés, “El TLC: migración laboral e inversión extranjera”, en *Gaceta laboral*, vol. 8, núm. 2, mayo-agosto, Universidad de Zulia, Maracaibo, Venezuela, 2002, p. 5.

³⁰ Raúl Delgado Wise y Humberto Márquez Covarrubias, “El sistema migratorio México-Estados Unidos: dilemas de la integración regional, el desarrollo y la migración” en Stephen Castles y Raúl Delgado Wise (coords.), *Migración y desarrollo: perspectivas desde el Sur*, Colección desarrollo y migración, Miguel Ángel Porrúa-UAZ-RIMD-Segob-INM-Conapo-IMI-Universidad de Oxford-IOM, México, 2006, p. 39.

modalidades asumidas por el proceso de integración regional—, y por el impulso de políticas neoliberales de ajuste estructural y precarización de los mercados laborales en el marco del TLCAN, que obedecerían a la estrategia de internacionalización de la producción de las grandes corporaciones estadounidenses.

Estas políticas neoliberales, lejos de obedecer a un patrón de libre comercio benéfico para ambos países, “han desencadenado nuevas relaciones de producción que, a su vez, entrañan nuevas modalidades de intercambio desigual y le confieren a México el papel de proveedor especializado de recursos naturales y, sobre todo, de fuerza de trabajo barata”, añaden los autores referidos.

No obstante, como indica Francisco Alba,³¹ el TLCAN le ofreció al gobierno mexicano un andamiaje conceptual sólido que le otorgaba credibilidad a la afirmación de que el país no deseaba la emigración de sus trabajadores. Pero para desincentivar este fenómeno habría sido necesario adoptar, a la par, medidas políticas activas destinadas a acelerar la convergencia económica con Estados Unidos y Canadá a fin de evitar impactos negativos en la planta productiva mexicana que generaran desempleo o bajos salarios. Sin embargo, nada de eso sucedió.

Incluso Demetris Papademetriou,³² quien ha matizado la influencia del tratado comercial en la migración, destaca el aumento de estos flujos tras la entrada en vigor del TLCAN, a pesar del incremento de las medidas policiales y militares por parte de Estados Unidos y la “vigilancia” en su frontera Sur desde la década de los años noventa para contener la inmigración indocumentada.

Empero, el también presidente y cofundador del Instituto de Política Migratoria, con sede en Washington, “no cree” que el TLCAN sea el responsable del aumento de la emigración de mexicanos y sostiene que la crisis financiera y económica de 1994,³³ la reestructuración del aparato productivo en México que precedió y siguió a la aprobación del tratado, 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 cada año, el auge de la economía de Estados Unidos y las fuertes redes de migración que vinculan a los dos países, son factores que han tenido un efecto mucho más potente sobre la migración que el acuerdo comercial tripartito:

³¹ Francisco Alba, *op. cit.*, p. 27.

³² Demetris Papademetriou, “El cambio de expectativas en el libre comercio y la migración” en John Audley y Sandra Polaski *et al.*, *La promesa y la realidad del TLCAN: lecciones de México para el hemisferio*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003, p. 2.

³³ También fue conocida como “crisis del peso” y “el efecto tequila”.

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 primeros 10 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.³⁴

Sin importar el enfoque, la literatura reciente sobre migración México-Estados Unidos revela que son múltiples los factores que han influido en el aumento de la inmigración mexicana a suelo estadounidense a partir de la década de los años noventa y que el TLCAN se ha convertido en un elemento más de análisis, junto a otras dinámicas en la historia migratoria bilateral, entre ellas la cercanía de los dos países, su complementariedad laboral –aún antes de la firma del tratado comercial gracias a los programas Bracero–,³⁵ la demanda intrínseca de mano de obra poco calificada en Estados Unidos, la falta de empleos o salarios competitivos en México, las características demográficas de los dos países y la presencia de redes consolidadas, que facilitan a los migrantes los desplazamientos y la localización de empleos y viviendas.

En números duros, y más allá del debate académico, se aprecia que el número total de inmigrantes indocumentados asentados en Estados Unidos pasó de casi 4 millones en 1994 a 8.4 millones en 2000, cifra que en 2008 se incrementó a 11.6 millones, de los cuales más de la mitad provenía de México.³⁶

En 2008 se llegó a la cifra récord de 12.7 millones de personas nacidas en México viviendo en Estados Unidos, del cual 55 por ciento era indocumentado.³⁷ Es decir, desde la entrada en vigor del TLCAN en 1994 hasta 2008, la población mexicana en el “vecino país del Norte”, tanto documentada como indocumentada, casi se triplicó.

En el periodo 2007-2009, durante el cual se pasó de una recesión económica a una crisis mundial generada en las entrañas del sistema hipotecario y financiero de Estados Unidos, los flujos migratorios indocumentados hacia

³⁴ Demetrios Papademetriou, *op. cit.*

³⁵ Durante la vigencia del convenio bilateral Bracero (1942 y 1964), alrededor de 4.6 millones de mexicanos fueron contratados para trabajar en Estados Unidos, principalmente en labores de campo, y se estima que al menos cuatro millones más entraron a laborar a aquel país sin documentos, debido a que el programa fue insuficiente ante la demanda de los propios empleadores y el deseo de los connacionales de ingresar al vecino país del Norte para trabajar.

³⁶ Jeffrey Passel S. y D'Vera Cohn, *U. S. Unauthorized Immigration Flows Are Down Sharply Since Mid-Decade*, Pew Hispanic Center, Washington, 2010, p. ii.

³⁷ Véase Pew Hispanic Center, *Mexican Immigrants in the United States*, 2008, disponible en <http://pewhispanic.org/files/factsheets/47.pdf>, consultada el 15 de abril de 2009.

Tabla 3
Estimaciones de la población inmigrante no autorizada en Estados Unidos
(2000-2009)

Año	Número de inmigrantes no autorizados
2000	8 millones 400 mil
2001	9 millones 300 mil
2002	9 millones 400 mil
2003	9 millones 700 mil
2004	10 millones 400 mil
2005	11 millones 100 mil
2006	11 millones 300 mil
2007	12 millones
2008	11 millones 600 mil
2009	11 millones 100 mil

Fuente: Jeffrey Passel S. y D'Vera Cohn, *op. cit.*, p. 1.

Tabla 4
Población nacida en México radicando en Estados Unidos
sin importar su *status* migratorio (1850-2008)

Año	Número estimado
1850	13 mil
1870	42 mil
1890	78 mil
1910	222 mil
1930	641 mil
1950	554 mil
1970	760 mil
1980	2 millones 200 mil
1990	4 millones 300 mil
2000	9 millones 177 mil
2008	12 millones 700 mil

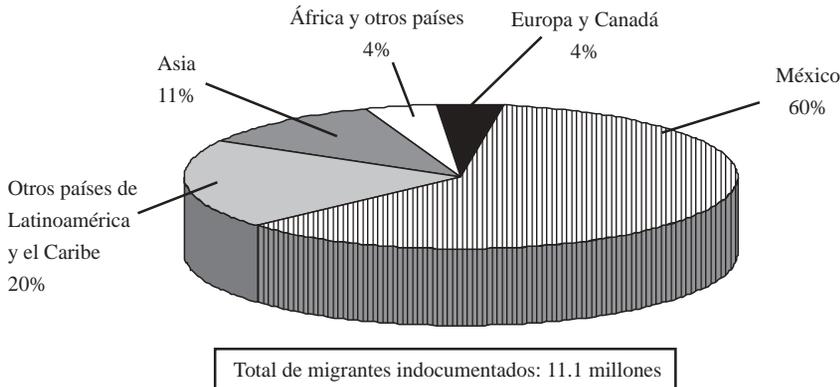
Fuentes: Campbell Gibson y Kay Jung, *Historical Census Statics on the Foering-Born Population of the United States: 1850 to 2000*, Population Division Working Paper, núm. 81, Oficina de Censos de Estados Unidos, Washington D. C., 2006, p. 41; Pew Hispanic Center, cap. 1, p. 1, disponible en <http://pewhispanic.org/>

la unión americana disminuyeron y algunos cientos de migrantes retornaron a sus países de origen, por lo que la población total sin documentos de este grupo se redujo,³⁸ y para marzo de 2009 se estimó en 11.1 millones (ver tabla 3); sin embargo, la población originaria de México continuó siendo mayoritaria en los nuevos flujos.

Se estima que durante la primera mitad de la década (2000-2005) cada año arribó un promedio de 500 mil mexicanos no autorizados a Estados Unidos, y aunque el número bajó a 150 mil entre 2007 y 2009, el panorama migratorio estadounidense muestra que de los 11.1 millones de migrantes indocumentados que residían en la unión americana hasta marzo de 2009, 6.7 millones (60 por ciento) eran de México, 1.3 millones de países centroamericanos, 1.2 millones de naciones asiáticas, 575 mil de Estados sudamericanos, 350 mil del Caribe, 450 mil de países europeos y de Canadá y 150 mil de Medio Oriente.

Las cifras anteriores revelan, al menos, tres “verdades de Perogrullo”: 1) el supuesto de que el libre comercio disminuiría la salida masiva de mexicanos hacia Estados Unidos no se cumplió; 2) la migración se ha convertido en un

Gráfica 1
Migración no autorizada estimada en Estados Unidos
hasta marzo de 2009 por región de origen o país, según representatividad



Fuente: Jeffrey Passel S. y D'Vera Cohn, *op. cit.*, p. 4.

³⁸ La población indocumentada no es un grupo estático de personas, ya que cada año llegan nuevos migrantes y otros retornan a sus países de origen. Además, se puede ver reducida por muertes o por la obtención de legalizaciones.

tema recurrente en la agenda de la relación bilateral México-Estados Unidos y 3) las medidas restrictivas aplicadas desde la década de los noventa por las autoridades estadounidenses, y reforzadas después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, no han servido para detener los flujos migratorios indocumentados.

La migración es, por antonomasia, un tema que se politiza en Estados Unidos y es usado de manera recurrente como bandera por políticos para “acarrear agua a sus molinos” y obtener las preferencias del electorado radical a través de campañas negativas contra la migración, en general, y contra los migrantes indocumentados, en particular; lo que además de generar un clima de polarización ha propiciado la aprobación de medidas restrictivas en el ámbito federal³⁹ y de leyes controversiales y antiinmigrantes como la propuesta 187, de 1994 y derogada en California, y la ley de Arizona SB1070, de 2010,⁴⁰ a nivel estatal.

La posición casi inamovible de Washington ha sido la de abordar la migración como asunto exclusivamente interno y ligado a la seguridad.⁴¹ Esta postura, aunada a las condiciones de vulnerabilidad y vejaciones de las que son objeto los mexicanos sin papeles en suelo estadounidense y a las muertes de miles de connacionales en su intento por cruzar la frontera,⁴² han tensado de

³⁹ Tomás Milton *Muñoz Brava*, “Causas y consecuencias de la fallida reforma migratoria en Estados Unidos: una de las grandes deudas en la presidencia de George W. Bush” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 105, septiembre-diciembre 2009.

⁴⁰ La Propuesta 187, apoyada de manera férrea por el entonces gobernador republicano, Pete Wilson, restringía los servicios públicos a los inmigrantes indocumentados y obligaba a los servidores estatales a denunciar la presencia de personas sin documentos en hospitales, escuelas, etc., fue derogada luego de que el Poder Judicial determinara que violaba las atribuciones federales en el tema migratorio. Por su parte, la Ley SB1070 entró en vigor en Arizona el 29 de julio de 2010 gracias al clima antiinmigrante y al impulso de la gobernadora republicana, Jan Brewer, y aunque una juez federal bloqueó dos de sus cláusulas más polémicas (considerar como delito el no contar con documentación que pruebe el estado migratorio de un detenido y arrestar a personas sin documentos que pidan empleo en las calles), aún castiga a quienes contraten a personas sin papeles en la vía pública, les otorguen transporte, los contraten o les den refugio y en la práctica permite a los policías estatales realizar detenciones de inmigrantes bajo “sospecha razonable” de cometer un delito.

⁴¹ Si bien es cierto que tras los atentados del 11 de septiembre contra las Torres Gemelas y el Pentágono aumentaron las medidas para restringir la inmigración y se dio una reestructuración completa de las agencias de seguridad con la creación del Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés), desde 1993 se incrementaron los operativos para detener la inmigración indocumentada en zonas como El Paso, Texas, y San Diego, California y desde 1994 inició la construcción de muros en la frontera con México.

⁴² Entre el año 2004 y julio de 2010 se contabilizaron 2 mil 554 mexicanos muertos en la frontera Sur de Estados Unidos en su intento por internarse sin documentos. Detalles sobre los fallecimientos y los lugares en que se registraron disponibles en el sitio web oficial de la Dirección

manera recurrente la relación bilateral con los gobiernos mexicanos, que han exigido a su vecino país del Norte establecer un marco de respeto mínimo a los migrantes, pues esgrimen que es una responsabilidad de aquel Estado y “el mercado estadounidense los necesita”.⁴³

El tema sigue generando rispidez en la relación bilateral y en el propósito de ampliar el TLCAN a otras áreas, si bien es cierto que durante el gobierno del expresidente Ernesto Zedillo Ponce (1994-2000) se firmaron acuerdos de cooperación gubernamentales y académicos con su contraparte estadounidense, para tratar de institucionalizar el diálogo en materia migratoria y que al inicio de la administración del mandatario Vicente Fox se alcanzó un compromiso en febrero de 2001 con el presidente George W. Bush para discutir una propuesta mexicana de reforma migratoria.⁴⁴

Sin duda, Estados Unidos está en su derecho de formular las políticas migratorias y de aplicar las medidas que considere oportunas para garantizar su soberanía, pero ante la presencia de más de 11 millones de indocumentados en su territorio y con un sistema migratorio deteriorado que le restaría competitividad ante bloques comerciales, en especial la UE, sería una medida positiva buscar alternativas que le permitieran formular una reforma migratoria acorde a los tiempos actuales, que no sólo “garantice” su seguridad, sino que también le permitiera ser más competitivo por medio del reconocimiento y aprovechamiento de la integración de los mercados laborales presentes en el TLCAN.

Hacia una propuesta de reforma migratoria vinculada al TLCAN

En el pasado, las autoridades de Estados Unidos se mostraron renuentes a invertir en programas de desarrollo regional en las zonas de expulsión de migrantes como estrategia para disminuir los flujos indocumentados

General de Protección a Mexicanos en el Exterior del la Secretaría de Relaciones Exteriores disponible en http://portal2.sre.gob.mx/dgpmme/images/pdf/fallecidos_2004_2010_jul.pdf, consultado el 8 de septiembre de 2010.

⁴³ Javier Urbano Reyes, “Diagnóstico y propuestas para una política de cooperación internacional en materia de migración y desarrollo 2007”, ponencia presentada dentro del panel migración, Derechos humanos y desarrollo, disponible en http://amoxcalli.leon.uia.mx/Epikieia/numeros/07/epikieia07-diagnostico_y_propuestas.pdf, p. 9.

⁴⁴ A esta propuesta se le conoció como la “enchilada completa” y promovía la regularización progresiva de los millones de mexicanos indocumentados que vivían en Estados Unidos, la creación de un amplio programa de trabajadores huéspedes, la entrega de un mayor número de visas, programas de desarrollo regional en las zonas de salida de los migrantes y un nuevo modelo de gestión de la frontera para evitar el tráfico de personas.

provenientes de México. A la fecha, siguen creyendo que el libre comercio aminora la brecha de desarrollo.⁴⁵

Desde el punto de vista humanitario, la postergada reforma migratoria estadounidense debería contemplar como uno de sus objetivos fundamentales el respeto a los derechos humanos de los migrantes indocumentados e incorporar al análisis la postura de México, sobre todo si se considera que, además de ser su socio comercial en el TLCAN, también es el país del que más personas han salido en los últimos tres lustros para instalarse en su territorio.

Sin embargo, en la práctica, la discusión de la reforma se ha postergado hasta después de las elecciones intermedias de noviembre de 2010 en un Congreso estadounidense que carece de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes⁴⁶ y en un ambiente nuevamente polarizado por dos posturas generalizadas: en la primera estarían los políticos que apoyarán un conjunto de medidas para “evitar una mayor entrada de indocumentados”, regularizar una determinada cantidad de indocumentados –incluidos los jóvenes que por haber nacido en el extranjero no pueden continuar sus estudios en las universidades por haber ingresado de manera irregular a Estados Unidos– y crear un nuevo tipo de visa destinada a trabajadores temporales.

En la segunda postura, encabezada por sectores radicales y ligados principalmente al Partido Republicano, se apostaría, otra vez, por “garantizar la seguridad” de las fronteras estadounidenses, criminalizar a los indocumentados, evitar regularizaciones masivas (porque “sería premiar a los que han infringido la ley”) y crear uno o varios programas temporales de empleo. Además, también está latente la posibilidad de boicotear cualquier intento de reforma para mantener el *status quo*.

Durante su segundo mandato, George W. Bush presentó una iniciativa ante el Congreso para lograr una reforma migratoria “que permitiera sacar de las sombras” a los indocumentados; también apoyó en 2007 un plan bipartidista promovido por el demócrata Luis Gutiérrez y el republicano Jeff Flake.

⁴⁵ Estados Unidos ha impulsado nuevos acuerdos comerciales y aunque el ALCA está en suspenso, negoció tratados comerciales con países como Colombia. Por cierto, la ratificación del acuerdo con el país andino aún se encuentra pendiente en el Congreso.

⁴⁶ Además de ganar la presidencia en 2008 postulando a Barack Obama, el Partido Demócrata –considerado regularmente liberal y proclive a la inmigración– obtuvo la mayoría en la Cámara de Representantes y en la de Senadores. Pero si la historia política estadounidense se repite como en administraciones anteriores, el partido en el poder regularmente pierde escaños en el Congreso durante las primeras elecciones intermedias, situación que se hace más probable ante el descontento en varios sectores estadounidenses por la marcha actual de la economía, los altos índices de desempleo y situaciones que parecerían absurdas, como el hecho de que se sigue creyendo que Obama es musulmán y que no nació en Estados Unidos, lo que le ha costado puntos en las encuestas.

La propuesta bipartidista, que incluía la creación de un programa de 400 mil trabajadores temporales, la reunificación familiar, la creación de una “visa Z” para regularizar a indocumentados y la instauración de un sistema de puntos para lograr residencias, fue la última apuesta del gobierno de Bush por alcanzar la reforma. El intento naufragó el 29 de junio de 2007 en el Senado debido a la falta de apoyo de legisladores: 37 republicanos, 15 demócratas y un senador independiente.⁴⁷

Por su parte, el presidente Barack Obama usó el tema de la reforma como bandera de campaña rumbo a la Presidencia, y el 1° de julio de 2010 hizo un nuevo llamado para superar las diferencias en el Congreso y “reparar el roto sistema inmigratorio” estadounidense, que impide –dijo– la reunificación de familias, obstaculiza la contratación de extranjeros egresados de universidades estadounidenses con grados de ingeniería o ciencias de la computación, el pago justo de salarios a inmigrantes, garantizar la seguridad de las fronteras y dar un *status* legal a los más de 11 millones de indocumentados presentes en territorio estadounidense (previo pago de multas, registro ante las autoridades y espera de turno correspondiente).⁴⁸

En sus dos primeros años de gobierno, Obama se mostró muy precavido, y sabiendo que carecía del apoyo suficiente en el Congreso para promover la discusión de una “reforma de inmigración comprensiva” y en un clima antiinmigrante acentuado por la crisis económica, se concentró en lograr la aprobación de dos leyes para reformar el sistema de salud y el sistema financiero.

Al concluir las elecciones intermedias de noviembre de 2010 se espera que el tema sea retomado en el Congreso en circunstancias y posiciones similares a las que se dieron en 2007, y de nueva cuenta privará la seguridad como elemento principal en la discusión de iniciativas de reforma migratoria. Sin embargo, un enfoque tan limitado del proceso provocaría un nuevo fracaso en el intento de frenar los flujos indocumentados y dejaría en cierta desventaja competitiva a Estados Unidos en sectores como la agricultura, que sin la mano de obra migrante se convertiría en un “problema de seguridad alimentaria”.

De acuerdo con lo afirmado por el secretario de Agricultura estadounidense, Tom Vilsack, en mayo de 2010, es necesaria una reforma migratoria que garantice la permanencia de los trabajadores indocumentados para cosechar los productos y mantener bajos los precios pues, en el hipotético

⁴⁷ Tomás Milton Muñoz Bravo, *op. cit.*, p. 146.

⁴⁸ Véase comunicado de la Casa Blanca “*Remarks by the President on Comprehensive Immigration Reform*”, en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-comprehensive-immigration-reform>, consultado el 1° de julio de 2010.

caso de que fueran deportados millones de trabajadores, se elevarían los costos laborales, subirían los precios de la comida y se tendrían que importar más alimentos. El resultado de la combinación de estos factores sería correr “problemas de seguridad alimentaria”.⁴⁹

Estados Unidos es el país que más migrantes internacionales documentados y sin papeles recibe en el mundo, en gran parte por el fuerte dinamismo de su economía, incluso en épocas de recesión y crisis, y por mejores salarios, pero también porque requiere año con año de flujos para ocupar puestos que van desde inversionistas, programadores informáticos y enfermeras, hasta obreros para la construcción, recolectores de cosechas, empleados hoteleros y personas dedicadas al cuidado de niños y ancianos en el hogar.⁵⁰ Como afirma Lelio Mármora, los migrantes laborales van hacia donde los necesitan, hacia donde hay fuentes de trabajo,⁵¹ y este es el caso de la unión americana.

Previsiones de la Oficina de Estadísticas Laborales indican que para el periodo 2008-2018 las ocupaciones que crecerán más en Estados Unidos serán las relacionadas con profesionistas (16.8 por ciento), servicios (13.8 por ciento), así como construcción y labores de extracción (13 por ciento):⁵² Al respecto, cabe señalar que en los dos últimos se contratan trabajadores sin documentos.

El vecino país del Norte pretende mantener en el futuro su lugar como la “locomotora económica del mundo”, y para lograrlo necesita como una de sus piedras angulares la formulación de una política migratoria que contemple la llegada de inmigrantes tanto calificados como no calificados por dos razones básicas: demográficamente su población presenta índices de vejez cada vez

⁴⁹ El secretario Vilsack también ha señalado que con la regularización de los trabajadores agrícolas indocumentados no se observaría un incremento de relevancia en los precios de los productos ante posibles mejoras en los salarios de los jornaleros. Véase “*Food Prices Center of Immigration Issue, Vilsack Says*”, disponible en <http://www2.tbo.com/content/2010/may/15/bz-food-prices-center-of-immigration-issue-vilsack/>, consultado el 25 de mayo de 2010.

⁵⁰ A finales de la década de los noventa, la Oficina de Estadísticas Laborales estadounidense calculaba que entre 1998 y 2008 podría acumularse en la unión americana un excedente de hasta cinco millones de empleos sin trabajadores para ocuparlos, y cerca de 57 por ciento de los trabajos creados en ese periodo requerirían personal con un modesto entrenamiento y una educación formal por debajo del nivel de preparatoria. Véase Rodolfo Tuirán *et al.*, *Índice de intensidad migratoria: México-Estados Unidos 2000*, CONAPO, México, 2000. Estos puestos de baja calificación son ocupados regularmente por inmigrantes indocumentados.

⁵¹ Entrevista realizada con el académico y exfuncionario de la Organización de las Migraciones Internacionales en Buenos Aires, el 7 de junio de 2010.

⁵² Véase *Employment by Major Occupational Group, 2008 and Projected 2018*, reporte elaborado por la Oficina de Estadísticas Laborales, disponible en <http://www.bls.gov/news.release/ecopro.t05.htm>, consultado el 7 de agosto de 2010.

más altos y tasas de fecundidad a la baja;⁵³ al competir con economías como China, Japón, Singapur o Alemania, también lo hace frente a bloques comerciales regionales como la UE y, en menor medida, con el MERCOSUR, que es impulsado por la fuerza de Brasil (considerado ya una potencia emergente)

Tabla 5
Selección de países del Index Global
de competitividad económica 2010

País	Posición	Puntaje	Posición previa en 2009
Suiza	1	5.63	1
Suecia	2	5.56	4
Singapur	3	5.48	3
Estados Unidos	4	5.43	2
Alemania	5	5.39	7
Japón	6	5.37	8
Finlandia	7	5.37	6
Países Bajos	8	5.33	10
Dinamarca	9	5.32	5
Canadá	10	5.30	9
Hong Kong	11	5.27	11
Reino Unido	12	5.25	13
Taiwán, China	13	5.21	12
Noruega	14	5.14	14
Francia	15	5.13	16
China	27	4.84	29
Chile	30	4.69	30
Brasil	58	4.28	56
México	66	4.19	60

Fuente: Elaboración propia con base en el reporte 2010 del Foro Económico Mundial, editado por Klaus Schwab Schwab, *The Global Competitiveness Report 2010–2011*, Foro Económico Global, Ginebra, Suiza, 2010, p. 15.

⁵³ Aunque la tasa de fecundidad en Estados Unidos es de 2.1 hijos en promedio por mujer, la tasa de natalidad, que corresponde al número de infantes nacidos vivos por cada mil habitantes en un país durante un periodo de 12 meses, ha decrecido en los últimos años. En 2007 se registraron 14.3 nacimientos por cada mil habitantes, en 2008 la cifra fue de 13.9 y en 2009 se produjeron 13.5 nacimientos por cada mil habitantes. Esta tendencia a la baja, con excepciones en algunos años, se mantuvo en los periodos 1991-2000 y 2001-2009. Véase el reporte estadístico 2010 del *National Center for Health Statistics*.

y por Chile,⁵⁴ que en materia de competitividad es el país con más altas calificaciones en América Latina.

La pérdida de competitividad de la economía estadounidense se remarcó, cuando el Foro Económico Mundial reportó, en su informe de 2010, que Estados Unidos retrocedió dos lugares en el *ranking* global de competitividad, que mide 12 variables de desarrollo, entre ellas tamaño de mercado, infraestructura, ambiente macroeconómico y eficiencia del mercado laboral.⁵⁵

En el reporte de 2010, la economía estadounidense se ubicó en el cuarto lugar, superada por Suiza (1), Suecia (2) y Singapur. Como se aprecia en la Tabla 5, en la lista de las 15 economías más competitivas aparecen ocho Estados miembros de la UE.

Por lo anterior, el reconocimiento de la migración como elemento de progreso y competitividad en el TLCAN parece una idea válida de cara a la discusión de la reforma migratoria, sobre todo si se considera la existencia de mercados laborales complementarios entre Estados Unidos y México y el hecho de la que la mayor parte de los flujos migratorios que arriban a la nación estadounidense proceden de su socio comercial mexicano.

Consideraciones finales

A raíz de los ataques terroristas contra Estados Unidos en 2001, además de que desapareció la posibilidad de explorar la negociación de un acuerdo bilateral en materia migratoria entre las administraciones Bush y Fox, el tema migratorio se recubrió de un halo de seguridad aún más espeso que el existente de manera previa.

Los flujos migratorios en el TLCAN se convirtieron en una prioridad para Washington, que buscaba evitar la posible entrada de presuntos terroristas a su territorio, muy a pesar de que al menos nueve de los 11 individuos que participaron en el secuestro de los tres aviones comerciales, ingresaron a territorio estadounidense con visas vigentes.

Esta visión de “securitización” se reflejó en 2005, con el establecimiento de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN),

⁵⁴ Chile es país asociado del MERCOSUR y forma parte del acuerdo de libre movilidad y residencia del bloque.

⁵⁵ Las restantes variables del estudio son salud y educación primaria, educación y capacitación de alto nivel, eficiencia del mercado de bienes, desarrollo financiero del mercado, preparación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación de negocios y por último la innovación.

también llamado “TLCAN *plus*” y que consiste básicamente en desarrollar un enfoque común de seguridad para “proteger a América del Norte” y al mismo tiempo “promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida” de los tres países por medio de la productividad, la reducción de costos del comercio y de transacción, protección del medio ambiente y de los alimentos consumidos y protección de la población de los tres países contra enfermedades.⁵⁶

En el ASPAN privó de nuevo la interdependencia asimétrica. Estados Unidos usó su poder para conformarlo desde su visión y bajo sus necesidades (detener el flujo migratorio indocumentado, en específico de origen centroamericano, que pasaba por territorio mexicano), sin embargo, para emprenderlo necesitaba de la cooperación de sus socios comerciales y fronterizos: Canadá en el Norte y México en el Sur.

Esta estrategia o “mecanismo de cooperación” aumentó la cooperación en temas comerciales y aduanales, pero en lo que se refiere a la migración ha fallado, sólo basta con observar que los flujos centroamericanos no fueron contenidos y que, en contraparte, las violaciones a los derechos humanos, las extorsiones y secuestros contra migrantes en su paso por México se han incrementado.⁵⁷

Esta situación hace repensar sobre vías alternas para ver a la migración a través del prisma de la gobernabilidad migratoria, que podría darle al TLCAN, y en especial a Estados Unidos, la oportunidad de vincular a la migración como un elemento de competitividad, en lugar de ser un obstáculo en su relación con México.

En el plano ideal, Estados Unidos podría apoyar programas de desarrollo en zonas expulsoras junto al gobierno mexicano y trabajar con los países centroamericanos para lograr una gestión migratoria integral que entienda a la migración como un proceso socioeconómico complejo que requiere de gobernabilidad.

Pero en una realidad marcada por la asimetría de poder, el desinterés del *establishment* estadounidense en programas de desarrollo en zonas expulsoras y la firme creencia en el imaginario colectivo estadounidense de que el comercio lo soluciona todo, resulta obligado buscar alternativas para que el gobierno de

⁵⁶ Véase <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/>, consultado el 9 de septiembre de 2010.

⁵⁷ La matanza de unas 72 personas indocumentadas (centroamericanas principalmente, pero también varias originarias de Brasil y de Ecuador) en Tamaulipas, México, el 23 de agosto de 2010 es una muestra de que los flujos no se contienen con medidas restrictivas de seguridad y menos ante un complejo escenario como el mexicano, caracterizado por corrupción, baja capacidad de respuesta institucional y la diversificación e influencia de bandas criminales organizadas vinculadas con el narcotráfico.

Obama y los congresistas amplíen sus discusiones sobre la reforma migratoria más allá de la seguridad.

Una opción viable sería el reconocimiento institucional en la reforma migratoria de la existencia de mercados laborales integrados a través de la creación de una nueva visa preferencial para trabajadores mexicanos, que como se ha mencionado forman el mayor contingente de los flujos migratorios hacia Estados Unidos.

La visa formaría parte de un nuevo programa de trabajadores temporales, pero concebido desde la perspectiva de la integración económica y laboral presente en el TLCAN; es decir, que garantice los derechos humanos y laborales de los migrantes, permita a la economía estadounidense mantener su competitividad con la contratación de personas en sectores que continuarán demandando mano de obra en los siguientes 10 o 20 años, promueva la circularidad de trabajadores,⁵⁸ y evite los problemas registrados con los anteriores programas Bracero.

Los programas bilaterales Bracero, que fueron puestos en marcha durante el periodo de la Segunda Guerra Mundial y se extendieron hasta 1964, presentaron graves problemas por los incumplimientos de contratos, porque su concepción fue sólo coyuntural, porque no se estimó que el crecimiento económico estadounidense generaría mayor demanda de mano obra –lo que propició la contratación de indocumentados fuera de los programas– y porque fueron finalizados de manera unilateral por Washington, que dejó a las fuerzas del mercado la libertad de contratar a indocumentados para ocupar millones de puestos laborales.

La creación de un nuevo programa de trabajadores temporales (posición que es bien vista por políticos de los dos partidos estadounidenses) y de la visa preferencial para mexicanos en el marco del TLCAN, funcionarán si se evitan los errores del pasado y si se permite la participación de México para ponerlo en marcha.

Entre Canadá y México existe un programa de trabajadores temporales agrícolas desde 1974, que ha sido exitoso debido a la colaboración estrecha a nivel ministerial de los dos países, por lo que se ha planteado la idea de extenderlo hacia otras actividades.⁵⁹

⁵⁸ El aumento de medidas restrictivas y la militarización de la frontera sur estadounidense ha propiciado que se rompa la circularidad de los trabajadores indocumentados mexicanos, quienes ante los peligros y los altos costos para reingresar a Estados Unidos, optan regularmente por quedarse muchos años en Estados Unidos, en lugar de regresar a sus comunidades de origen.

⁵⁹ En el Programa de trabajadores agrícolas temporales México-Canadá han participado un acumulado de 177 mil 406 trabajadores entre 1974 y 2008. En la actualidad, son nueve provincias

A pesar de la interdependencia asimétrica en el TLCAN, el país con más poder necesita de la cooperación de sus socios para lograr objetivos comunes, lo mismo podría ocurrir con la reforma migratoria estadounidense y la creación de un programa temporal y la expedición de visas especiales para nuevos trabajadores mexicanos.

La misma visa podría ser entregada a una parte de los indocumentados que entraron en los últimos años para sacarlos de “las sombras” (frase empleada tanto por Bush como por Obama) y así regularizar su situación en Estados Unidos.

Aunque autores y políticos han expresado que un nuevo programa de trabajadores temporales debería de ser concebido sin distingos de nacionalidades, en el pasado las autoridades estadounidenses han otorgado visas laborales especiales para países. Un ejemplo de ello son las visas TPS, que son otorgadas sólo a personas de El Salvador. Por ello, la propuesta en el presente artículo se hace desde la perspectiva de que la mayor parte de los trabajadores indocumentados en Estados Unidos son mexicanos y de la existencia de mercados laborales complementarios entre México y Estados Unidos. Por otra parte, no se sugiere que sean excluidas otras nacionalidades del programa de trabajadores.

De igual forma, la reforma migratoria debe dejar caminos hacia la reunificación familiar, la residencia y la ciudadanía estadounidense, en especial para los migrantes sin documentos que tienen buena parte de su vida residiendo en Estados Unidos y que tienen familia.

Como es sabido, el Congreso es la institución clave para aprobar la reforma y los argumentos que se les puedan ofrecer a los legisladores desde la academia, la sociedad civil, el empresariado, las iglesias, las asociaciones de migrantes, incluso desde el gobierno mexicano a través de su red consular, deben ser convincentes,⁶⁰ por ello el vislumbrar a la migración intrarregional como factor de desarrollo y de competitividad podría cuajar, ya que responde a una necesidad económica y a una necesidad de gobernabilidad migratoria.

El TLCAN ha sido un ejemplo de falta de gobernabilidad migratoria por la falta de respuestas político-sociales adecuadas por parte de los gobiernos de Estados Unidos y de México. Este último no ha sido capaz de generar

canadienses las que reciben mano de obra mexicana, y en 2008 participaron 15 mil 573 trabajadores. Véase <http://www.consulmex.com/esp/programadetrabajadoresagricolas.asp>, consultado el 10 de septiembre de 2010.

⁶⁰ Tomás Milton Muñoz Bravo, *Migración México-Estados Unidos: un solo camino, diferentes percepciones: análisis comparativo de las propuestas gubernamentales mexicana y estadounidense para regular la inmigración indocumentada 2000-2004*, tesis de maestría en Relaciones Internacionales, UNAM, México, 2006.

condiciones de vida para retener a una parte significativa de su población, mientras que el gobierno estadounidense ha desarrollado y aplicado políticas ineficaces por “el irrealismo de pretender manejar un problema macroeconómico social sólo con medidas internas de seguridad, con una gran pobreza de información para definir las políticas y, asimismo, ineficiencia en la gestión administrativa migratoria”.⁶¹

Destacan las experiencias de la UE y el MERCOSUR por vincular a la migración intrarregional como factor de integración y desarrollo: si bien es cierto que son modelos muy diferentes al observado en el TLCAN, también han corroborado algunos supuestos, como que la existencia de zonas de libre residencia y trabajo no significan por antonomasia que los habitantes de los países más pobres salgan en masa y se instalen en los países más ricos del bloque regional.

La UE inició su proyecto de gestión migratoria comunitaria desde 1985 con la firma por parte de Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo del Acuerdo de Schengen, que ha sido modificado a través de los años ante la incorporación de nuevos países a la UE⁶² y la entrada en vigor de nuevos tratados constitutivos.⁶³

Por su parte, el MERCOSUR se encuentra en el inicio del proceso para la conformación de una región de libre circulación de personas, libre residencia y trabajo luego de que en 2009 entrara en vigor el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, que fue concebido en diciembre de 2002, pero por diferentes motivos fue ratificado hasta después de siete años.

Sin duda, los caminos transitados por la UE y el MERCOSUR no garantizan el fin de la inmigración indocumentada –en el caso del bloque europeo destacan los flujos extracomunitarios–, pero sí son esfuerzos serios para darle gobernabilidad a las migraciones regionales, en una estrategia que podría seguir el TLCAN, en especial Estados Unidos, cuya última reforma migratoria se alcanzó hace 14 años la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*, durante el gobierno de Bill Clinton, y en la que privó la visión de la seguridad.

⁶¹ Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, Paidós, Buenos Aires, 2002, p. 47.

⁶² En la actualidad 26 países europeos forman parte del espacio de Schengen, de los cuales cuatro no pertenecen a la Unión Europea (Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia). Asimismo, hay estados que cooperan parcialmente en el acuerdo (Bulgaria, Rumania y Chipre); mientras que Reino Unido e Irlanda han optado por no suprimir las fronteras y solamente cooperar en ciertos aspectos.

⁶³ Tomás Milton Muñoz Bravo, “La formulación de una política inmigratoria común en la Unión Europea y los riesgos de adoptar medidas coyunturales restrictivas para detener los flujos indocumentados” en *Revista de estudios europeos e internacionales*, vol. 1, año 2, ECSA, México, enero-marzo 2010, p. 5.

En síntesis, el reconocimiento institucional de los mercados laborales integrados, con la creación del programa de trabajadores temporales y el otorgamiento de una visa especial, serían pasos que en el futuro podrían llevar hacia una mayor cooperación en el marco del TLCAN con miras a lograr la gobernabilidad migratoria en este peculiar modelo de integración.

Además, la forma de empezar a construir esta gobernabilidad a partir de la reforma migratoria estadounidense y tomando en cuenta el contexto del TLCAN, no requiere de una renegociación del propio acuerdo comercial, ya que la reapertura de capítulos es considerada como tabú en sectores de los tres países integrantes del bloque.