

El Tratado de Libre Comercio de **América del Norte**

Génesis, auge, crisis y desafíos al futuro

Gustavo Vega Cánovas*

Junta Directiva
Fernando Solana
Presidente

Magdalena Carral
Francisco Suárez Dávila
Jaime Zabudovsky
Vicepresidentes

Andrés Rozental
Expresidente

Enrique Berruga
Leonardo Curzio
Juan Ramón de la Fuente
Silvia Hernández
Rafael Fernández MacGregor
Guadalupe González
Karen Kovacs
Lourdes Melgar
Alfredo Phillips
Nicole Reich
Luis Téllez
Mónica Vereá
Consejeros

Patronato
Miguel Jáuregui
Presidente

Carlos Abedrop
Manuel Arango
Jaime Chico
Julio de Quesada
Gabriel Guerra
Timothy Heyman
Andrés Holzer
Antonio Madero Bracho
Javier Treviño

Aurora Adame
Directora General

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es, sin duda, uno de los hitos más importantes de la historia contemporánea de la región y ha rendido frutos importantes. Ha sido factor determinante en la integración creciente de algunas cadenas productivas de México, Canadá y Estados Unidos.

Sin embargo, en los últimos tiempos el TLCAN ha perdido dinamismo y al menos, uno de sus miembros, México, ha visto reducido, de manera alarmante su producto interno bruto.

En los tres países hay inquietud respecto al TLCAN. Se habla de su posible revisión y adecuación a las nuevas circunstancias. Al mismo tiempo que surgen con fuerza los grupos regionales de países, se plantea la necesidad de estimular la competitividad regional de América del Norte, proceso en el que el TLCAN deberá jugar un papel destacado. Sin embargo no hay ninguna propuesta concreta de revisión sobre la mesa.

Son tiempos de reflexión y de propuestas. Se exploran soluciones posibles tomando en consideración variables nuevas como los lamentables sucesos del 11 de septiembre de 2001 y sus implicaciones para las cuestiones de seguridad, la migración y la gestión de las fronteras. La actividad creciente del crimen organizado también aumenta los temores y tiene consecuencias en el intercambio de bienes en la región.

Es muy probable que la imperiosa necesidad de aumentar la competitividad de la región lleve a la adecuación del TLCAN a los nuevos vientos que recorren el mundo.

COMEXI, atento a los debates que sobre América del Norte se llevan a cabo, presenta esta enriquecedora contribución de Gustavo Vega Cánovas a la discusión sobre el TLCAN y su futuro.

Fernando Solana

Asociados Corporativos
CEMEX
TELMEX
FEMSA
American Express
América Móvil
Arcelor Mittal
Grupo Modelo
Grupo Bimbo
BP
Toyota
Exxon Mobil
Grupo BAL
Grupo Gigante
Grupo Financiero Banamex
Grupo Televisa
Grupo México
Grupo Financiero HSBC
Grupo Financiero Santander
Grupo Financiero Scotiabank
Grupo Empresarial Olmeca
Solana Consultores

Índice

Resumen	3
I. Orígenes del TLCAN	4
II. Resultados del TLCAN	5
<i>II.1 Flujos de comercio</i>	5
<i>II.2 Inversión</i>	6
<i>II.3 Limitaciones del TLCAN</i>	9
<i>II.4 Falta de productividad y competitividad de la economía mexicana</i>	11
III. Desafíos a futuro en las relaciones económicas con Estados Unidos	12
<i>III.1 Hacia un nuevo modelo de gestión administrativa de la frontera</i>	13
<i>III.2 Profundización de la política comercial regional</i>	14
<i>III.3 Profundización de la cooperación en materia de seguridad</i>	15
<i>III.4 Nueva política migratoria</i>	16
<i>III.5 Inmigrantes de países no signatarios del TLCAN</i>	16
<i>III.6 Inmigrantes del TLCAN</i>	17
<i>III.7 Futuros emigrantes mexicanos a los Estados Unidos</i>	19
<i>III.8 Mexicanos indocumentados que residen en Estados Unidos</i>	20
IV. Conclusiones	21
Bibliografía	22

Resumen

El año 2010 que marca el Bicentenario y Centenario de nuestra Independencia y Revolución, respectivamente, representa un año de crucial importancia para el futuro de las relaciones económicas entre México, Estados Unidos y Canadá. En este año se cumplieron prácticamente la totalidad de las provisiones negociadas en el acuerdo comercial más importante que ha firmado México en su historia: el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) y aunque el gobierno del presidente Barack Obama ha manifestado su interés por revisar y mejorar el TLCAN para que responda de mejor manera a los problemas de competitividad de la economía regional, no ha habido una expresión clara de parte del gobierno estadounidense ni de los gobiernos de Canadá y México acerca de qué aspectos concretos del TLCAN requieren revisarse y mejorarse o qué otras políticas adicionales deben adoptarse entre los tres países que pudieran ayudar a la recuperación del dinamismo de las corrientes de comercio e inversión que caracterizaron a la economía de América del Norte durante la década de los años 1990.

En este trabajo me propongo sugerir algunas áreas del TLCAN que deben revisarse y mejorarse a fin de que pueda recuperar su utilidad y asistir a la recuperación del dinamis-

mo de la economía de América del Norte. A fin de lograr lo anterior, en la segunda sección hago un recuento de los orígenes, logros y limitaciones del TLCAN. En esta sección planteo que la liberación comercial propiciada por el TLCAN, ayudó a que México se convirtiera en un país exportador exitoso de productos manufacturados y un destino atractivo de IED, lo cual a su vez hizo importantes contribuciones a la recuperación financiera y el crecimiento económico de México en las década de los años 1990 y primeros ocho años del siglo XXI.

En esta sección señalaré también que pese al éxito comercial y de inversiones, el TLCAN no ha implicado que los tres países en América del Norte hayan prosperado por igual, en especial México que en 1994-1995 experimentó una crisis financiera muy aguda y sus elites no han logrado ponerse de acuerdo para llevar a cabo reformas que ataquen problemas estructurales que aquejan a la economía mexicana desde años anteriores a la entrada en vigor del TLCAN.

En la tercera y última sección analizo las oportunidades y dilemas de política que encara México en el ámbito comercial en sus relaciones con sus socios en América del Norte en particular con Estados Unidos.

** El Dr. Gustavo Vega, actualmente profesor-investigador y Director del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Yale. Especialista en procesos de integración económica regionales en especial el de América del Norte. Fue director asociado del Center for North American Studies de la Universidad de Duke y director de la Licenciatura en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Yale. Ha sido profesor visitante en las universidades de Brown, Duke, North Carolina, en Chapel Hill, y Yale en Estados Unidos, entre otras. Ha participado en más de 100 congresos internacionales. Además, en el periodo 1994-2004 fungió como panelista para la Revisión y Solución de Controversias en Materia de Antidumping y Cuotas Compensatorias del Capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y fue miembro de cinco paneles binacionales dentro de este capítulo y presidente de cuatro de ellos.*

I. Orígenes del TLCAN

La decisión de México de buscar el libre comercio con Estados Unidos (y eventualmente con Canadá), fue el resultado de la catástrofe económica que siguió a la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés que propiciaron la crisis de la deuda a principios de 1980, que obligó a México a replantear su estrategia de desarrollo y a buscar nuevos ingresos mediante las exportaciones. A Estados Unidos y Canadá se les consideró como los países con los cuales había gran potencial de alcanzar mayores tasas de crecimiento de nuestras exportaciones y recibir mayores flujos de capital del exterior en el corto y mediano plazos, sobre todo luego de que los líderes de nuestro país se dieron cuenta que los países europeos decidieron privilegiar con sus inversiones a los países de Europa oriental tras la caída del Muro de Berlín.¹ El capital financiero externo se convirtió en un recurso financiero indispensable para las actividades productivas del país, debido a la escasez de ahorro interno y al alto nivel de endeudamiento externo.

Con el TLCAN los tres socios buscaron estimular el comercio trilateral a través del nivel más alto posible de

liberación. Los negociadores se comprometieron a eliminar en un periodo máximo de 15 años las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio trilateral, a establecer reglas de origen claras y precisas, a facilitar el libre tránsito de productos en la región, liberar las compras gubernamentales y eliminar los obstáculos al comercio en sectores clave, como la agricultura, productos automotores, industrias textil y electrónica así como la energética. A fin de atraer mayores niveles de inversión se incluyeron provisiones sin precedente en ningún otro acuerdo de este tipo para proteger los derechos de los inversionistas extranjeros y para mejorar y fomentar la protección del medio ambiente y cumplir las normas laborales.²

El TLCAN fue el resultado de una nueva estrategia económica. Por encima de todo, sin embargo, representó un paso político sin precedentes. En lugar de mirar a Estados Unidos como un vecino cuyo mercado e inversiones había que aprovechar, pero guardando una importante distancia, el gobierno mexicano buscó una alianza económica nueva y estrecha con sus vecinos del norte a fin de evitar un retorno al pasado proteccionista.

Cuadro 1: Comercio entre países socios del TLCAN 1993-2000

(Miles de millones de dólares)								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Importaciones EU de Canadá	111,2	128,4	144,4	155,9	167,2	173,3	198,7	230,8
Importaciones EU de México	39,9	49,5	62,1	74,3	85,9	94,6	109,7	135,9
Importaciones canadienses de EU	88,3	100,6	110	115,1	133,2	137,3	145,1	154,6
Importaciones canadienses de México	2,9	3,3	3,9	4,4	5,1	5,2	6,4	8,1
Importaciones mexicanas de EU	45,3	54,8	53,8	67,5	82	93,3	105,3	127,5
Importaciones mexicanas de Canadá	1,2	1,6	1,4	1,7	2	2,3	2,9	4
Total	288,8	338,2	375,6	418,9	475,4	506	568,1	660,9

¹ Salinas, 2008.

² Hufbauer y Schott, 1993; Kirton, John, 1998; Johnson y Beaulieu, 1996.

II. Resultados del TLCAN

II.1 Flujos de comercio

Desde que el TLCAN entró en vigor, los flujos comerciales entre los socios han tenido, en especial durante sus primeros diez años, un extraordinario incremento que supera incluso los pronósticos más optimistas de los promotores del libre comercio. Como lo muestra el cuadro 1, entre 1993 y 2008, el comercio aumentó a una tasa anual de 8.14%, cifra considerablemente superior a la tasa promedio de crecimiento anual del comercio mundial, 6.4%. Entre 1993 y octubre del 2008, el comercio aumentó 214.2%, es decir, de 289 a 907 mil millones de dólares.³

Entre Canadá y Estados Unidos, el total del comercio aumentó a más del doble, y la exportación de mercancías, como porcentaje del PIB canadiense, se elevó de 15% en 1989 a más de 30% en 2008. Esta tendencia consolidó la posición de Canadá como el socio comercial más importante de Estados Unidos.

En cuanto a México y Estados Unidos, el comercio bilateral tuvo un incremento acelerado, a una tasa anual de 10% y se cuadruplicó entre 1993 y 2008, de 85.2 mil millones a 334 mil millones de dólares. El año pasado, el comercio total tuvo una fuerte caída, pero en el presente año se ha recuperado si bien no a tasas como las de la primera década.

También el comercio entre México y Canadá es seis veces más grande tras la firma del TLCAN, pese a la distancia y a los escasos lazos históricos. Entre 1993 y 2008, el comercio bilateral creció de 4.1 mil a 24.8 miles de millones de dólares. (cuadro 1) México es hoy el primer socio comercial de Canadá en América Latina y su tercer principal proveedor mundial. A su vez, México se ha convertido en el cuarto receptor mundial de las exportaciones canadienses después de Estados Unidos, China, y Japón y aunque las cifras del comercio bila-

Cuadro 1.a: Comercio entre países socios del TLCAN 2001-2008

(Miles de millones de dólares)								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Importaciones EU de Canadá	216,3	209,1	221,6	256,4	290,3	302,4	317,1	335,5
Importaciones EU de México	131,3	134,6	138,1	155,9	170,1	198,3	210,7	201,7
Importaciones canadienses de EU	141	139,1	145,4	160,6	177,6	191,9	205,1	213
Importaciones canadienses de México	7,9	8,1	8,7	10,3	12	14,1	16	16,8
Importaciones mexicanas de EU	113,8	106,6	105,4	110,8	118,5	130,3	140,6	132,3
Importaciones mexicanas de Canadá	4,2	4,5	4,1	5,3	6,2	7,4	8	8
Total	614,5	602	623,3	699,3	774,7	844,4	897,5	907,3

Fuente: Importaciones de Estados Unidos de U.S. Bureau. Foreign Trade Statistics. Importaciones de México de Secretaría de Economía (datos hasta octubre de 2008). Importaciones de Canadá en Trade Data Online, Industry Canada.

³ Todas las cifras monetarias a las que hacemos referencia a lo largo de este trabajo se refieren a dólares estadounidenses.

Desde que el TLCAN entró en vigor, los flujos comerciales entre los socios han tenido, en especial durante sus primeros diez años, un extraordinario incremento que supera incluso los pronósticos más optimistas de los promotores del libre comercio.

teral son pequeñas en comparación con las relativas al comercio bilateral con Estados Unidos, el vínculo comercial entre México y Canadá tiene potencial para la expansión.

Una implicación importante del dinamismo del comercio norteamericano para México es que cambió la composición del valor agregado del comercio mexicano. En 1985, las materias primas y los productos mineros constituían 62.4% de las exportaciones totales, de las cuales la más importante era petróleo crudo. A partir de 1986, esta proporción empezó a descender hasta que en 1993, llegó a 19.6%, en el que el petróleo representaba 14.2%. Al mismo tiempo, las exportaciones de manufacturas crecieron los años de 1986 a 2008, y cada año sobrepasaron el crecimiento del PIB del producto interno manufacturero. Ello significó que las exportaciones de manufacturas se convirtieron en el motor del producto interno.

II.2 Inversión

El TLCAN se negoció a fin de atraer un mayor flujo de inversión extranjera tanto la directa en plantas y equipos como la inversión de cartera. En esta área también el TLCAN ha tenido un impacto muy notable. En efecto, gracias al TLCAN, México ha sido capaz de atraer grandes cantidades de IED, de sus socios y del resto del mundo. En los países del TLCAN, la IED promedió 4,407 millones de dólares al año, de 1989 a 1994, esta cifra casi se duplica de 1995 a 2000 a 7,071 millones de dólares. La IED en México proveniente de nuestros socios del TLCAN alcanzó 22,419 millones de dólares en 2001 y luego descendió a un promedio de 11,376 millones de dólares anuales entre 2002 y 2008. (Cuadro 2) Si bien en 2009 la IED proveniente de Canadá y Estados Unidos hacia México disminuyó 32%, en 2010 se calcula que recuperara sus niveles de 2008.

Cuadro 2: Flujos de IED a México antes y después del TLCAN

	1989 - 1994	1995 - 2000	2001 - 2008
Flujos Totales	49,659	64,379	180,235.7
TLCAN	26,442	42,428	102,049.4
Resto del mundo	23,217	21,951	78,186.3
% países del TLCAN	53.2%	65.9%	56.62%

Nota: Los datos sobre México del periodo 1998-2000 no son comparables con los de periodos anteriores.

Fuentes: OCDE, 2000 para 1989-1998; SECOFI, 2001 para 1997-2000 de México; Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera, 2009 para datos de 2001 a 2008.

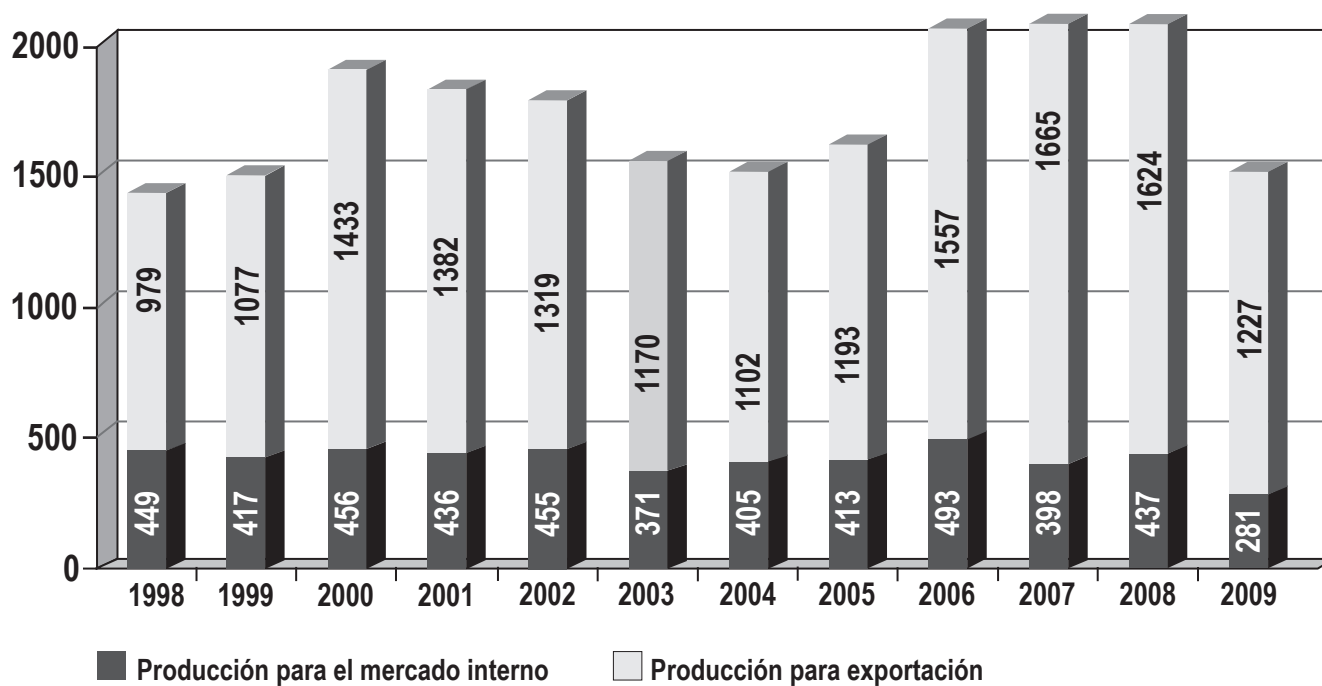
La conexión entre la liberalización de los intercambios de productos y servicios y el crecimiento de la inversión queda ilustrada por cuatro sectores en donde los lazos comerciales han sido más amplios y profundos: la industria automovilística, los textiles y la ropa, la industria electrónica y los denominados Productos de Tecnología Avanzada (PTA). En estos cuatro sectores, una integración más profunda es claramente evidente entre las tres economías. Compañías canadienses, estadounidenses y mexicanas han reubicado sus instalaciones de producción y restablecido sus patrones de abasto en toda la región, y se han valido de fusiones y adquisiciones por toda América del Norte para fortalecer su posición competitiva. La recompensa ha sido, en general, una mayor productividad y un nuevo papel para México en particular. Dentro de México, el TLCAN ha estimulado la elaboración de productos automovilísticos, textiles y ropa, electrónicos y de tecnología avanzada más sofisticados más allá del mero ensamblaje con trabajos significativos de investigación

y desarrollo hoy realizados en México. Estos sectores también han sido importantes generadores de empleos bien pagados.

El sector automotriz, por ejemplo, es para México el mayor exportador e importador de bienes manufacturados y se ha beneficiado de todas las ventajas que establecen las políticas de comercio e inversión del TLCAN. La reestructuración le ha permitido incrementar su competitividad e integrarse con éxito en el mercado automotriz mundial. Esta industria es una fuente muy importante de empleos bien remunerados y de divisas para el país.

La industria automotriz aporta por lo menos 20% del PIB manufacturero y sus exportaciones son su verdadero motor. Representa 12% del total de las exportaciones de México, y la quinta parte del total de las exportaciones de manufacturas.⁴ (Gráfica 1) En 2008 México, era el décimo productor de vehículos en el mundo.

Gráfica 1: Producción de vehículos ligeros en México. (Miles de unidades)



Fuente: Carrillo, 2007. Para los años 2007 a 2009 se tomaron las estadísticas de AMIA

⁴ PROMEXICO, Inversión y Comercio.

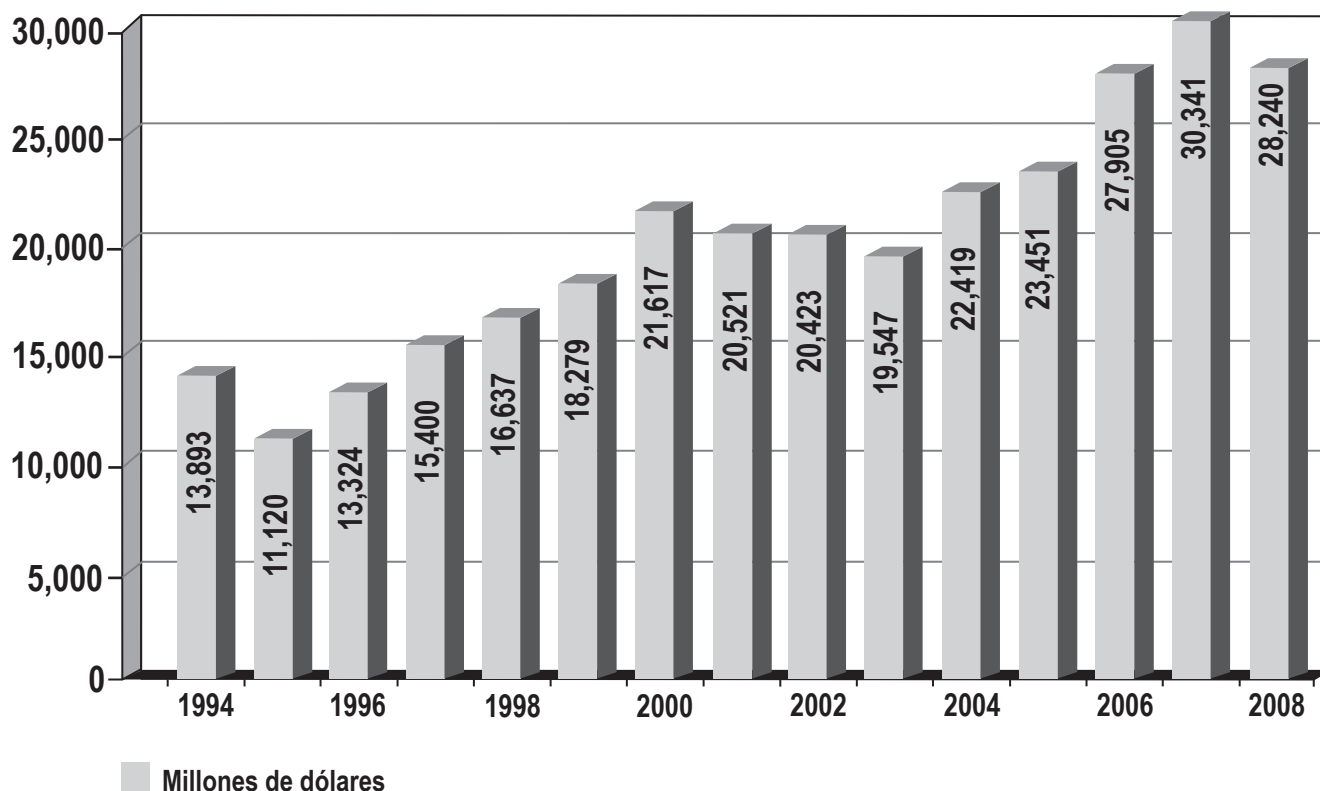
Además, el aumento en la producción de autos compactos y medianos, y la demanda posterior de partes para los mismos favoreció el crecimiento exponencial en la producción de la industria de auto-partes. El valor de la producción de ésta en México alcanzó en 2008, la suma de 28.2 mil millones de dólares. (Gráfica 2).

Otro sector en el que México ha avanzado en los últimos años y que sirve de claro ejemplo del tipo de producción que debemos promover para competir con China y otros gigantes asiáticos, es el que el gobierno de los Estados Unidos clasifica como productos PTA. En efecto, México exportó a Estados Unidos \$40.3 mil millones de dólares de PTA en 2008, lo que representa un aumento de 148.9% desde 2002, y un salto de 68.1% desde 2005. De hecho, México vende más productos PTA a Estados Unidos que cualquier otro país desarrollado – más que Japón, más que Corea

y Taiwán combinados, y más que Francia y Alemania juntas. México exporta nueve veces más que todo el resto de América Latina.

Más de la mitad de las exportaciones mexicanas de PTA a Estados Unidos proceden ya sea del área de opto-electrónica, o de tecnología informática y de comunicaciones. Esta última ha tenido un crecimiento explosivo, porque se duplicó de 2005 a 2006 pasando de 4,957 a 10,164, y tuvo un asombroso incremento de 3285.7% de 2002 a 2008. Por lo que se refiere a tecnología informática y de comunicación, México vendió a Estados Unidos \$20.6 miles de millones de dólares en 2008. México es también el país con los costos de operación más competitivos para la industria aeroespacial. Según el estudio "Competitive Alternatives 2008" de KPMG, el país permite un ahorro de más de 30% en costos de operación en comparación con los líderes actuales de la industria. (Gráfica 3)

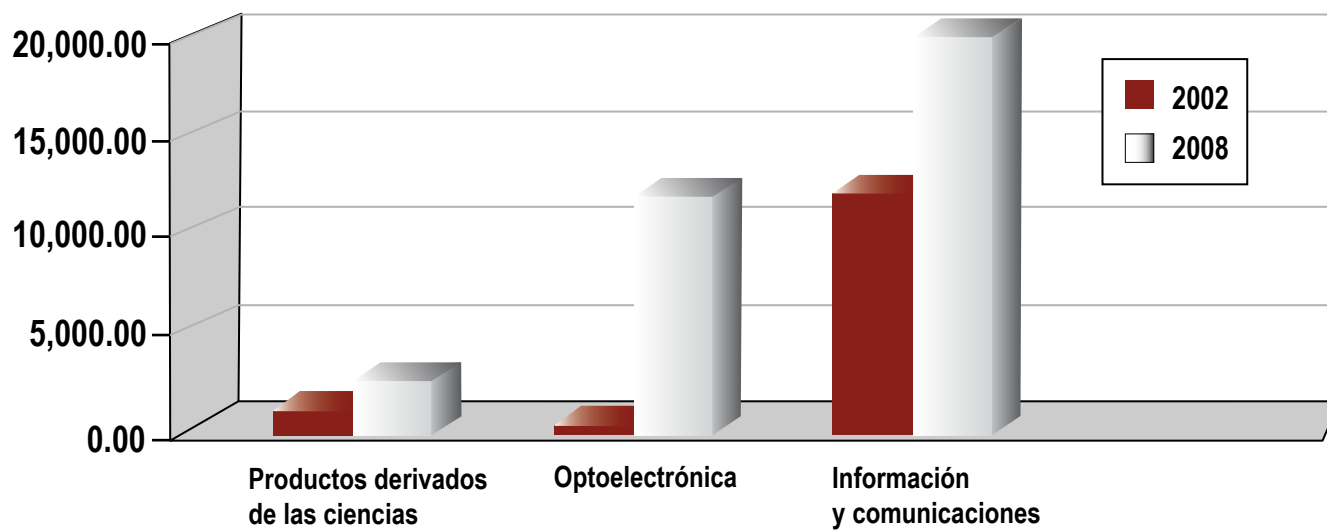
Gráfica 2: Producción de auto-partes en México 1994-2008



Fuente: Carrillo, op.cit., 2007. Los años 2006-2008 fueron proporcionados por INA.

México vende más productos PTA a Estados Unidos que cualquier otro país, más que Japón, más que Corea y Taiwán combinados, y más que Francia y Alemania juntas. México exporta nueve veces más que todo el resto de América Latina.

Gráfica 3: Importaciones estadounidenses de algunos productos de tecnología avanzada provenientes de México. (Millones de dólares)



Fuente: US Census Bureau, citado en Mexico Watch 2007 para cifras 2002. Foreign Trade Statistics, U.S. Census Bureau para datos de 2009.

II.3 Limitaciones del TLCAN

Si bien el TLCAN ha sido un éxito en materia de intercambios e inversión, no ha traído, ni podría hacerlo, la prosperidad universal a México. México experimentó, en 1994-1995, una de las peores crisis económicas desde la Gran Depresión. Esa crisis no puede atribuirse al TLCAN, sino más bien a una combinación de factores políticos adversos, prácticas financieras erróneas y una mala gestión en la política monetaria.⁵ Desde la perspectiva de este trabajo, sin embargo, la observación importante es que la recuperación del derrumbe del peso

de 1994-1995 fue notablemente rápida si se le compara con la recuperación del episodio de incumplimiento del servicio de la deuda y la devaluación que empezó en 1982. En efecto, México creció a tasas del 6% entre los años 1996 y el año 2000. En buena medida, la diferencia puede atribuirse a la existencia del TLCAN.

En 2001, la combinación de la recesión estadounidense y un tipo de cambio de peso fuerte condujo a algunas compañías multinacionales manufactureras

⁵ Naím y Edwards, 1997

El TLCAN ha sido un éxito en materia de intercambios e inversión, sin embargo no ha traído, ni podría hacerlo, la prosperidad universal a México.

a cerrar operaciones por primera vez en muchos años, cosa que se atribuyó a los altos costos del trabajo. Esta tendencia continuó en 2002 y 2003 pero se detuvo en 2004; la economía empezó a recuperarse y mantuvo una tasa de crecimiento de alrededor de 3.1% hasta el año 2008.

Al mismo tiempo, y como resultado de las lecciones que aprendió de la crisis de 1995, el gobierno mexicano se aseguró de aplicar a partir de la segunda mitad de los años 1990, una política monetaria y financiera congruente con la política de apertura y de promoción de exportaciones. En efecto, luego de la crisis aguda de 1994-95, las variables financieras tuvieron un desempeño sin precedentes. Se logró reducir la inflación de 22.5% en promedio en 1995-2000, a 3% en 2007; se estabilizaron las tasas de interés, los Cetes a 28 días pasaron de 26.8% en promedio en 1995-2000, a 7.83% en 2007; mientras que el régimen de tipo de cambio flexible propició una mayor estabilidad en dicha variable.⁶ Asimismo, la deuda externa bruta total de México disminuyó en relación al PIB a lo largo de este periodo reduciéndose del 25.3 del PIB al 14.3 a junio de 2007. La combinación de un banco central autónomo, un tipo de cambio flotante y una política monetaria que busca controlar la inflación, ha dado a México mayor flexibilidad para cubrir su deuda, reduciendo el riesgo de la dependencia de mercados internacionales volátiles.

En resumen, el TLCAN y las reformas internas que propició ayudaron a superar las crisis financieras agu-

das de 1995 y las subsecuentes de 1997 y 1998 así como la desaceleración de la economía estadounidense que se inició en el año 2000 y se agudizó a raíz de los ataques de septiembre 11 del 2001; el TLCAN fue clave para permitir el crecimiento y la estabilización la economía mexicana.

Sin embargo, la estabilidad macroeconómica no fue suficiente para un crecimiento económico amplio y sólido. La economía mexicana creció a un promedio anual de solo 3.3% de 2003 a 2007 que, si bien contribuyeron hasta 2008 a reducir la pobreza y a mejorar los indicadores de desarrollo humano, es un nivel de crecimiento inferior al ritmo de los países de nuestra región por no mencionar a países como Corea, India o China y de hecho resulta muy por abajo del que tuvimos durante el periodo de sustitución de importaciones. En términos de salarios, si bien el crecimiento de las exportaciones ha ejercido un impacto positivo, la mayoría de los trabajadores mexicanos no ha visto un incremento en salarios reales en más de una década.

Con todo, no se puede responsabilizar a los acuerdos comerciales de todas las deficiencias financieras y en especial por la falta de importantes reformas estructurales para cuya realización los principales partidos políticos no han logrado llegar a un consenso. Dentro de una estrecha esfera comercial, el TLCAN ha rendido frutos más allá de las expectativas de sus promotores. ¿Qué explica entonces la falta de un crecimiento más robusto y sólido de la economía mexicana?

⁶ A partir de 1995, México ha tenido un tipo de cambio flotante, que confirmó ser el régimen más apropiado, ya que permitió que México se ajustara sin exabruptos a los choques externos de las crisis de Asia y Rusia en 1997-98. El tipo de cambio flotante es responsable de gran parte del éxito de las exportaciones mexicanas y del control del déficit comercial dentro de límites manejables.

II.4 Falta de productividad y competitividad de la economía mexicana

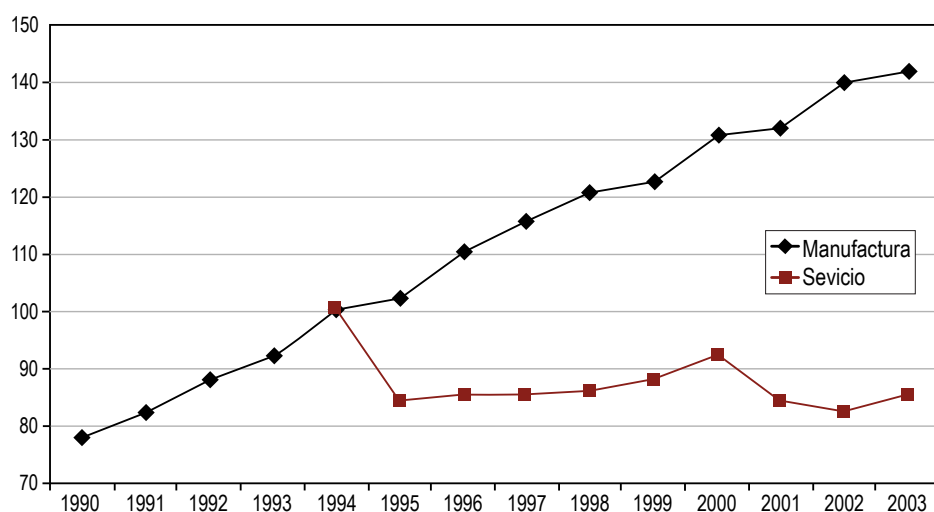
Las exportaciones y la IED fueron los motores principales del crecimiento económico en México desde 1995 hasta el año de 2008 y ambos elementos se encuentran estrechamente vinculados al TLCAN. A su vez las exportaciones y la IED se han concentrado principalmente en el sector manufacturero y esto ha dado como resultado que la productividad en dicho sector se haya incrementado considerablemente. Como se muestra en la gráfica 4, en el periodo entre 1994 y 2003 la productividad en el sector manufacturero se incrementó en un 41 por ciento. Sin embargo, la productividad en el sector servicios el cual emplea a la mayor proporción de la fuerza de trabajo ha ido en declive permanente. El resultado neto ha sido que el crecimiento agregado de la productividad ha sido solo de uno por ciento al año.

Estos datos de baja productividad y cifras de crecimiento económico reflejan mercados estancados, mala infraestructura y una baja competitividad en comparación a otros países de desarrollo equiparable. Algunos sectores de la economía mexicana son competitivos y dinámicos gracias a las reformas efectuadas en décadas recientes para abrirlos al comercio y la inversión.

Sin embargo, otros sectores sufren de baja competitividad, en su mayoría debido al legado del 'corporativismo' económico y el modelo político que sufrió el país durante gran parte del Siglo XX.

El objetivo primario del sistema corporativista se centró en mantener el control político a través de una élite extendida a todos los niveles de la sociedad, no en el uso eficiente de los recursos. Gran parte del modelo económico corporativo ha desaparecido en la actualidad, gracias a las reformas económicas de las últimas dos décadas (especialmente el TLCAN). Sin embargo, algunos sectores clave de la economía que tienen influencia en el resto de la economía continúan padeciendo el legado de falta de competitividad del pasado corporativo e imponiendo una carga a todo el país. Por ejemplo, la persistencia de los monopolios del sector público (como el petróleo) y su amplia presencia en áreas clave como el gas y la electricidad, que se combinan con un bajo nivel de competencia en otros sectores (como las telecomunicaciones) mantienen los costos altos de manera artificial y reducen las perspectivas de inversión y crecimiento.

Gráfica 4: Productividad en México por sector, 1990-2003. 1994 = 100



Fuente: Haber et al, 2008.

***Algunos
sectores
de la economía
mexicana
son
competitivos
y dinámicos.***

III. Desafíos a futuro en las relaciones económicas con Estados Unidos

México enfrenta importantes desafíos que deben atacarse en el futuro próximo si ha de recuperar un crecimiento económico sostenido y robusto. México debe crecer en un nivel de 6 a 7% a fin de recuperar el empleo perdido y prevenir que haya más desempleo. Este rápido crecimiento tendrá que ser financiado con una tasa de ahorro interno más alta y elevando las exportaciones. Dado el papel que los mercados norteamericanos, en particular el estadounidense, desempeñan para la economía de México y en especial su industria, las exportaciones mexicanas tendrán que recuperar, mantener, incrementar y consolidar su presencia en el mercado canadiense y en especial en el estadounidense.

Desde luego, esta meta representa un reto significativo en especial hoy que las exportaciones mexicanas están siendo desplazadas de importantes sectores de los mercados canadiense y estadounidense por los productos chinos, más competitivos, y, cosa más importante, hoy que el acceso al mercado estadounidense no está garantizado dadas las preocupaciones de seguridad que se han vuelto prevalecientes en Estados Unidos tras los sucesos del S-11. En efecto, los ataques del 11 de Septiembre añadieron una nueva dimensión al proyecto del TLCAN. Si las fronteras económicas han sido dismanteladas en gran medida bajo la bandera del libre comercio, de pronto las fronteras de seguridad se han vuelto más sensibles. Tras el 11 de Septiembre, Estados Unidos adoptó una serie de medidas en sus fronteras norte y sur, como la instauración de una alerta de alto nivel e inspecciones permanentes e intensas que provocaron trastornos en el tráfico comercial que duraron varias semanas, con la concomitante crisis entre los manufactureros para sus entregas a tiempo, en especial las compañías automovilísticas, y un derrumbe de las

ventas transfronterizas al menudeo y del turismo. Este nivel de alerta se reintrodujo justo antes de que Estados Unidos iniciara su invasión de Irak, cosa que provocó un trastorno similar en los flujos de intercambios transfronterizos.

A fin de prevenir futuros trastornos del comercio transfronterizo, los tres países han negociado nuevos acuerdos sobre “fronteras inteligentes”, cuya finalidad es asegurar la infraestructura y el tránsito de personas y bienes en las fronteras norteamericanas.⁷ Más recientemente, los tres países negociaron la ASPAN cuyo objetivo es desembarazarse de un conjunto de políticas y medidas que estorban que haya más flujos de comercio e inversión, como son engorrosas reglas de origen, complejos procedimientos antidumping, pesados requisitos regulatorios y otras medidas restrictivas.

Todas éstas son sensibles medidas de inicio para asegurar una frontera abierta para los bienes y servicios legítimos y para llevar adelante la facilitación del comercio. Sin embargo, para que los tres países realmente logren la profundización de la integración norteamericana tendrán que adoptar un proyecto más ambicioso que tendría que atacar no sólo las inspecciones en las fronteras y en la línea de abastos y la facilitación de intercambios, sino que estableciera políticas cooperativas más ambiciosas en la gestión de las fronteras, y se concentrara en otros frentes importantes para asegurar la profundización de la integración económica, a saber, la eliminación de las barreras comerciales que aún persisten, una mayor cooperación en el ámbito de la seguridad y una política de apertura a la migración. ¿Cómo podría avanzarse es estos rubros en la actual coyuntura política en la región?

⁷ U.S. Department of State, 2001.

México enfrenta importantes desafíos que deben atacarse en el futuro próximo si ha de recuperar un crecimiento económico sostenido y robusto. México debe crecer en un nivel de 6 a 7% a fin de recuperar el empleo perdido y prevenir que haya más desempleo.

III.1 Hacia un nuevo modelo de gestión administrativa de la frontera

El punto toral del TLCAN es eliminar las barreras económicas aranceles y cuotas en las dos fronteras. Aparte del comercio agrícola entre Canadá y sus socios, y unos cuantos productos sensibles en los intercambios entre Estados Unidos y México, las barreras económicas han desaparecido en gran medida. Hasta el 11 de septiembre la finalidad de las inspecciones fronterizas era descubrir actividades de contrabando (en especial narcóticos) y ofrecer seguridad contra mercancías peligrosas. Los ataques del 11 de septiembre han añadido una nueva preocupación, a saber, “un potencial ataque terrorista”, perpetrado por un terrorista entrenado y armado con dispositivos biológicos o nucleares que se introduzca a Estados Unidos desde Tijuana o Vancouver, o granos contaminados con agentes biológicos embarcados desde Estados Unidos con destino a Canadá o México.

Como se señaló antes, a fin de prevenir este escenario los tres países han negociado los “acuerdos de fronteras inteligentes”, y éstos han logrado algún progreso a la fecha. Por ejemplo, los dos países han creado los Programas FAST para permitir el paso rápido (con menos inspecciones) y seguro a camiones de carga certificados a través de las fronteras. Sin embargo, hasta ahora sólo un número mínimo de auto transportistas mexicanos se han registrado en este programa.

Lo que se necesita para prevenir un potencial ataque terrorista y mejorar realmente la gestión fronteriza es trasladar las inspecciones de seguridad de las

fronteras hacia las plantas de donde proceden los embarques, y garantizar una vigilancia continua desde el punto de origen hasta su destino. Los socios del TLCAN ya adoptan este enfoque para abordar lo relativo a las normas sanitarias de los productos agropecuarios mediante el traslado de la actividad de inspección y de certificación a puntos alejados de la frontera, a las granjas y a las plantas en donde los productos agrícolas son cultivados y procesados. Inspectores estadounidenses de carne rutinariamente visitan a las plantas empacadoras canadienses; inspectores estadounidenses de productos agrícolas han sido apostados en huertas mexicanas de aguacate. Los beneficios consisten en un viaje más rápido a través de la frontera más un mejor cumplimiento con las normas. Después de todo, resulta más difícil inspeccionar a un camión de contenedores empacados y refrigerados que a un campo abierto o a una planta de elaboración de alimentos. Lo que ya se ha logrado en los productos agropecuarios, en mi opinión, establece la meta para la inspección aduanal en otros segmentos del comercio de mercancías.

Ello requerirá una multitud de innovaciones de baja y alta tecnologías: una seguridad auditada e incorporada a las líneas de producción, parecida a la ISO 9000; contenedores sellados y a prueba de manipulaciones indebidas, y una vigilancia continua de los contenedores (utilizando sistemas GPS) desde el punto de origen a la frontera y hasta el destino.

III.2 Profundización de la política comercial regional

En la literatura económica especializada cuando se plantea el tema de profundizar la integración económica entre países más allá de una zona de libre comercio, la propuesta que normalmente surge es la de avanzar hacia una unión aduanera con un arancel común externo (AEC). Esa idea fue propuesta por primera vez en el Tratado de Roma (1957) para la Comunidad Económica Europea y copiada por muchas uniones económicas desde entonces.

Si bien el AEC tiene muchos atractivos, y pese al hecho de que cada vez se habla más de transformar el TLCAN en una Unión Aduanera, en el tiempo presente no hay ningún acuerdo entre los socios del TLCAN. La primera dificultad está en la fórmula para establecer rangos de aranceles en el AEC. Cualquier estructura de un AEC basado en promedios ponderados calculados—usando valores de importación externos—reflejaría de manera predominante la estructura arancelaria de Estados Unidos.

Igualmente sería difícil el problema de coordinar las ofertas de aranceles del TLCAN en el contexto de la WTO (OMC) u otras negociaciones comerciales bilaterales. Ninguno de los miembros del TLCAN querría comprometer su propia libertad de maniobra antes de la aprobación previa de sus socios. Menos aceptable todavía sería la delegación de autoridad en términos de negociación a una entidad supranacional, modelada a manera del DG-1 de la Comisión Europea.

No obstante, debería ser posible lograr muchos de los beneficios prácticos de un arancel común externo. Los socios del TLCAN podrían plantearse una meta de largo plazo de reducir sus respectivos aranceles de nación más favorecida (MFN, por sus siglas en inglés) al nivel más bajo de MFN aplicado por México, Canadá o Estados Unidos, pero cada socio del TLCAN retendría completa libertad de negociar sus niveles en la OMC, y en forma bilateral. Las reglas de origen serían abandonadas en el comercio libre de aranceles dentro del TLCAN, siempre y cuando el país exportador no importara una cantidad significativa de los insumos afectados a tasas de aranceles más de (digamos) un punto porcentual por debajo de las tasas de la MFN aplicadas por el país importador. El procedimiento de no aplicación podría ser invocado de manera anual por cada una de las empresas importadoras.

Como paquete, estas reformas no conducirían a una unión aduanera. No habría ningún intento de armonizar las cuotas. Los socios individuales del TLCAN todavía podrían recurrir al antidumping y los derechos compensatorios. Los programas de aranceles externos de MFN convergirían sólo en forma gradual. Las reglas de origen persistirían por muchos años. No obstante, desde el punto de vista de las compañías que invierten y comercian dentro de América del Norte, estos cambios irían más hacia la erradicación de las fronteras comerciales residuales que aún separan a Canadá, Estados Unidos y México.

Un proyecto para avanzar en la profundización económica a nivel de la región de América del Norte tendría que estar necesariamente acompañado por una mayor cooperación en materia de seguridad entre México y los EUA.

III.3 Profundización de la cooperación en materia de seguridad

Un proyecto para avanzar en la profundización económica a nivel de la región de América del Norte tendría que estar necesariamente acompañado por una mayor cooperación en materia de seguridad entre México y los EUA de la misma manera que ya se da entre Estados Unidos y Canadá. Una primera razón básica para esto es que se ha impuesto la realidad de interceptar a los contrabandistas de bienes, personas o drogas o a aquellos con intenciones de cometer un ataque terrorista. Además, más allá de una mutua inspección terrestre, existe el problema de la interceptación en el mar. Dentro del marco de un enfoque de mutua inspección, los servicios de guardacostas de los países miembros del TLCAN tendrían que trabajar estrechamente e incluso intercambiabilmente para interceptar a los contrabandistas. Cada uno de los tres países cuenta con litorales muy extensos con tramos desprotegidos, vulnerables al contrabando de carga humana y de mercancías y drogas.

Pero, aparte de la necesidad de mutua inspección e interceptación en tierra y mar ¿cuáles otros propósitos podría tener una profundización de la cooperación en materia de seguridad?

Hay de hecho dos propósitos. Si América del Norte se propone alcanzar un mayor nivel de integración económica entendiéndose con ello la existencia de un movimiento interno relativamente libre de personas, bienes, y capitales, pero con una mirada muy atenta en lo que llega del exterior el corolario lógico es una coordinación de los esfuerzos para impedir los intercambios criminales en todos los puntos alrededor de las fronteras de los tres países. El segundo propósito consiste en afrontar las amenazas que pudiesen surgir al interior de los tres países sobre todo las amenazas que sean organizadas o emprendidas desde el territorio de uno de los socios con la idea de consumarlas en el territorio de otro socio.

Expresada así de manera tan anodina, tal parece que una profundización de la cooperación en materia de seguridad es el corolario obvio de un mayor grado de integración económica. ¿Pero qué otros ingredientes debe incluir?

Primero, el intercambio de información sobre criminales y potenciales terroristas es un precursor de cualquier otra cosa. El intercambio de información necesita abarcar no solamente a las redes de contrabando aduanal sino a los traficantes de armas y de personas, las cabezas de los cárteles de narcotráfico y a los terroristas. La preocupación más sensible que obstaculiza la cooperación dentro del TLCAN y en especial la relativa a México y los EUA y México y Canadá, es la filtración de información. La aplicación de los convenios en contra del narcotráfico, en donde está en juego muchísimo dinero, está plagada de fugas de información. Es importante generar mecanismos para aumentar el nivel de confianza y que impidan las filtraciones de información. Afortunadamente, los terroristas no cuentan con la misma cuantía de recursos económicos como la que tienen los capos del narcotráfico.

Segundo, los socios del TLCAN deben buscar un acuerdo sobre las circunstancias que justifiquen la vigilancia electrónica de sujetos peligrosos dentro de México y los EE.UU. Debe permitirse que las autoridades encargadas de asegurar el cumplimiento de las leyes federales en los dos países puedan obtener una orden de vigilancia que sea expedida por algún tribunal especialmente designado, sin tener en cuenta la ubicación o la nacionalidad del sospechoso.

Tercero, los socios del TLCAN deben definir las circunstancias bajo las cuales se pueda expedir una orden de arresto para detener a un delincuente en cualquier lugar dentro del territorio de los tres países.⁸ La orden debe ser ejecutable por las autoridades judiciales y policiales

⁸ Para una explicación de la orden de detención de la Unión Europea, véase *Financial Times*, 2002.

Un proyecto de profundización de la integración económica entre EE.UU. también tendría que incluir a la inmigración como uno de sus elementos de mayor importancia.

(acreditadas por los países socios) en toda América del Norte. Entre las personas susceptibles de ser detenidas por una orden de aprehensión debe incluirse a contrabandistas de bienes y de personas, capos de cárteles de narcotráfico y reconocidos terroristas. Los procedimientos de extradición para dichas personas deben consolidarse en un único tribunal en cada uno de los países.

Cuarto, como se discutió párrafos arriba, los servicios aduanales y los Guardacostas de los tres países deben trabajar estrechamente e incluso intercambiablemente en las tareas de inspección de seguridad de la mercancía proveniente de terceros países.

III.4 Nueva política migratoria

Un proyecto de profundización de la integración económica entre EE.UU. también tendría que incluir a la inmigración como uno de sus elementos de mayor importancia. Ello ha sido claramente reconocido en los planes fronterizos que han sido negociados entre Estados Unidos y México, mismos que incluyen medidas que agilizan el movimiento transfronterizo de los que viajan por negocios, (incluido un identificador biométrico). En dichos planes hasta se contemplan tarjetas permanentes de residentes. Pero hay una serie de medidas sensibles que se relacionan con el movimiento de personas que aún no se han definido. De particular interés para México es el trato que habrá de darse a los trabajadores emigrantes mexicanos. Esto último sin duda demostrará ser la cuestión más difícil en un proyecto de mayor profundización económica. Sin embargo, antes de pasar a ocuparme de dicho tema, yo creo que se puede avanzar sobre varias otras cuestiones de menor importancia.

Un lugar útil para empezar es hacer la distinción entre el movimiento de personas provenientes de países no signatarios del TLCAN y el movimiento de personas nacionales del TLCAN.

III.5 Inmigrantes de países no signatarios del TLCAN

Por lo que respecta al movimiento de personas provenientes de afuera de la región del TLCAN, el concepto de un estadio más avanzado de integración económica requiere que los socios del TLCAN desarrollen un sistema común para excluir del territorio del TLCAN a cualquier persona nacional de un país no signatario del TLCAN que constituya una amenaza a la seguridad. A los inmigrantes legales ya se les ha sometido a un escudriñamiento meticuloso antes de su ingreso, y el verdadero problema son los visitantes. Cada año Canadá admite alrededor de 4.4 millones de visitantes no estadounidenses, y Estados Unidos admite alrededor de 29 millones de visitantes de países no signatarios del TLCAN.⁹ Dichas cifras son 20 a 30 veces mayores que el total del ingreso anual de inmigrantes legales.

Los nacionales de países no signatarios del TLCAN quienes constituyan una amenaza a la seguridad se podrán excluir de mejor manera si además de las medidas explicadas brevemente en nuestra discusión del nuevo modelo de gestión de la frontera y de una profundización de la cooperación en materia de seguridad México adopta medidas en relación con la expedición de visas que sean análogas a las establecidas entre Canadá y Estados Unidos. Aquellas medidas incluyen:

⁹ *Idem.*

El gobierno de México considera que la legalización de los trabajadores inmigrantes constituye un asunto de derechos humanos y justicia social y un paso necesario en la integración económica en América del Norte.

Primero, el compromiso de revisar las políticas sobre las visas conjuntamente con los socios del TLCAN con la finalidad de sincronizar los criterios de los programas y ponerse de acuerdo sobre las listas de los países aceptables y sobre el tiempo de permanencia. De hecho, los tres países deben buscar un pronto acuerdo sobre un régimen libre de visas que sea de común aplicación al conjunto más amplio de países que los tres socios del TLCAN puedan acomodar. Al mismo tiempo, cada uno de los socios del TLCAN debe ejercer mayor cuidado en lo que concierne a la expedición de visas a ciudadanos de países respecto de los cuales no se haya acordado la entrada libre de visa de los mismos dentro del TLCAN. Los oficiales en cada país deben tener acceso electrónico a los registros de inmigración de sus socios.

Segundo, en forma paralela a la aplicación común de un régimen libre de visas, los socios del TLCAN deben crear un cuerpo especial del TLCAN que podría encargarse de todos los controles referentes a la inmigración de terceros países (países no signatarios del TLCAN) en el primer aeropuerto de entrada al espacio del TLCAN de un individuo. Deberían aplicarse estándares comunes para la identificación de documentos y la identificación biométrica. La tecnología de pre-autorización ya es lo suficientemente fuerte de tal manera que puede implementarse ampliamente sin erosión de los controles existentes. De hecho, son más precisas las inspecciones en los aeropuertos y pueden ser más eficientes que la inspección que se hace en las fronteras terrestres, en donde la revisión de las visas y de los documentos de identidad, aun después del 11 de septiembre, sigue adoleciendo de irregularidades.

III.6 Inmigrantes del TLCAN

Por lo que respecta al movimiento de personas nacionales del TLCAN, los tres países deberían adoptar las siguientes medidas:

Primero, los tres países deben avanzar rápidamente en un tema en el que comparten intereses en común, a saber, la creación de un sistema más eficiente para el flujo libre de viajeros legítimos entre los tres países del TLCAN. El concepto fronterizo que se ha negociado entre Canadá y Estados Unidos y México y los EUA contiene dos ideas útiles: tarjetas de identificación de alta tecnología consistente en identificadores biométricos para los residentes permanentes; y programas de preautorización para los viajeros frecuentes carriles de uso exclusivo para los viajeros cotidianos por razones de trabajo en las fronteras terrestres. Las personas que utilicen dichos programas se someten a un examen de antecedentes y pagan una contribución monetaria. Los cruces de la frontera son más rápidos para dichas personas; las autoridades de inmigración pueden entonces enfocar su atención en los viajeros desconocidos. Este sistema, sin embargo, cubre en la actualidad una baja proporción de la población fronteriza. Se necesita acelerar su extensión a un mayor número de personas.

Segundo, los países del TLCAN deben hacer que sea más fácil que sus ciudadanos cuando se jubilen puedan irse a vivir a cualquier lugar de América del Norte. Estos deben poder conseguir sin problemas una visa de jubilación, de forma similar a las visas TN que las empresas utilizan para reubicar a sus empleados dentro

de América del Norte. De mayor importancia, los beneficios de Medicare y otros similares referentes a la cobertura de gastos médicos deben ser transferibles dentro de América del Norte. Un estadounidense jubilado que se haya ido a vivir a Guadalajara debe poder hacer valer sus beneficios de Medicare en una clínica aprobada en esa ciudad. El mismo principio debe ser aplicable a un mexicano jubilado que se haya ido a vivir a Miami.

Por último, el tema más espinoso y que ocupa un lugar predominante en las relaciones entre México y Estados Unidos, es lo relativo a los trabajadores mexicanos indocumentados. Dentro de esta categoría hay dos grupos: los que ya residen en Estados Unidos, un grupo cuya población ascendió a entre 10 a 12 millones de individuos en la última década¹⁰, y los que, en el futuro, partirán hacia Estados Unidos en busca de empleo. Si bien pueden hacerse importantes distinciones entre los dos grupos (un punto que se discutirá más adelante), en general el tema de la inmigración no autorizada es muy polémico.

Por el lado mexicano, el gobierno considera que la legalización de los trabajadores inmigrantes constituye un asunto de derechos humanos y de justicia social y un paso necesario en la integración económica de América del Norte. En términos de beneficios económicos, la legalización servirá para asegurar que la economía del país reciba un flujo creciente de remesas de trabajadores migratorios (un monto que se estima ahora ser de alrededor de 20 mil millones de dólares al año). La legalización de millones de mexicanos que trabajan en Estados Unidos mejorará asimismo sus perspectivas económicas, y hará posible que muchos de ellos regresen a México con experiencia de trabajo útil para sus comunidades.

Por el lado de Estados Unidos, los sentimientos son igualmente intensos. Algunos estadounidenses se oponen rotundamente a cualquier aumento de la inmigración. De manera más inmediata, los atentados del 11 de septiembre y el deterioro subsiguiente de la economía de Estados Unidos enfriaron las discusiones de el Acuerdo migratorio comprensivo que se habían iniciado en la Casa Blanca y en el Congreso en el otoño de 2001.¹¹ El hecho de que muchos de los terroristas se habían quedado más tiempo que lo permitido por sus visas ensombreció enormemente cualquier iniciativa de legalización.¹² La recesión y el crecimiento del desempleo dieron mayor ímpetu a los grupos que se oponen a la apertura de la frontera al ingreso de los trabajadores migratorios. De acuerdo a encuestas posteriores a los atentados, el pueblo estadounidense reveló una mayor preocupación acerca de lo que se percibía como un control débil de las fronteras y se expresó a favor de darle un apoyo más fuerte a la aplicación de las leyes de inmigración.¹³

¿Esto qué implica para un acuerdo migratorio comprensivo sobre la inmigración indocumentada y para un proyecto de mayor integración económica? En nuestra opinión, los cambios experimentados en el panorama político de Estados Unidos han antepuesto las preocupaciones de seguridad a las cuestiones económicas ya difíciles que están implícitas en las políticas migratorias. Cualquier acuerdo al que se llegue sobre la inmigración tendrá que darle mayor realce al tema de la seguridad en comparación con el régimen actual.

¿Qué tipo de garantías son las que un acuerdo migratorio podría proporcionar que, por igual, satisfagan las preocupaciones de seguridad y faciliten la creación de una mayor integración económica.

¹⁰ Hinojosa Ojeda, 2010. p.36.

¹¹ Como sabemos al acuerdo comprensivo se le denominó de manera un tanto chusca por el canciller mexicano de la época, Jorge Castañeda, como "la enchilada completa".

¹² De acuerdo con algunos analistas, el 11 de septiembre provocó un viraje en la discusión sobre la inmigración, de legalizar a los migrantes indocumentados la discusión pasó a centrarse en tomar medidas más enérgicas contra los mismos. Véase Brownstein, 2001.

¹³ En una encuesta nacional realizada después del 11 de septiembre por John Zogby para el Center for Immigration Studies en Washington DC, aproximadamente el 75 por ciento de la población estadounidense dijo que el gobierno no estaba haciendo lo suficiente para controlar las fronteras, y un porcentaje casi igual dijo que el gobierno debía incrementar grandemente los recursos destinados a aplicar las leyes de inmigración. Citado en *ibid.*

Cuando la actual recesión ceda el paso a una economía más fuerte, Estados Unidos debería de considerar seriamente la propuesta planteada poco antes de los atentados del 11 de septiembre en el sentido de acrecentar sustancialmente la cuota anual de mexicanos admitidos legalmente con autorización temporal (pero renovable) para trabajar.

III.7 Futuros emigrantes mexicanos a los Estados Unidos

El lugar para empezar es con el flujo de los trabajadores migratorios que siguen ingresando a Estados Unidos. Cuando la actual recesión ceda el paso a una economía más fuerte, Estados Unidos debería de considerar seriamente la propuesta del entonces presidente Fox planteada poco antes de los atentados del 11 de septiembre en el sentido de acrecentar sustancialmente la cuota anual de mexicanos admitidos legalmente con autorización temporal (pero renovable) para trabajar. En años recientes, la inmigración legal de México a Estados Unidos ha sido alrededor de 130,000 a 170,000 individuos por año.¹⁴ Las cifras de la inmigración ilegal, claro está, son de carácter especulativo, pero el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de Estados Unidos calculaba a inicios de esta década un promedio anual de aproximadamente 450,000 a 500,000.¹⁵

La forma de abordar el problema del flujo es empezar con una ampliación del número de visas legales, digamos a 300,000 personas de México por año.¹⁶ Las visas adicionales deberían otorgarse con base en un nivel de calificación de la mano de obra (incluyendo a los trabajadores no calificados), y no con base en la reunificación de la familia (el criterio dominante para el otorgamiento

de las visas actuales). Sin embargo y es aquí en donde se hace hincapié en la seguridad para obtener una autorización temporal para trabajar, el solicitante mexicano tendrá que ser sometido a un examen de antecedentes diseñado con la finalidad de obviar una amenaza a la seguridad.

Ya estando en el interior de Estados Unidos, el titular de una autorización temporal para trabajar tendría: **a)** la obligación de informarle periódicamente al Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), por internet, su domicilio y lugar de empleo; **b)** el derecho a refrendarla siempre y cuando haya estado empleado un determinado número de meses (digamos, ocho meses) en cada periodo renovable de 12 meses, no tuviere una condena por delito grave, y se haya reportado con regularidad al SIN; **c)** el derecho a presentar una solicitud para obtener la residencia estadounidense después de un número determinado de años (digamos, un total acumulativo de cinco años como titular temporal de una autorización de trabajar); **d)** el derecho a acumular derechos públicos de Seguro Social y de Medicare, así como cualesquier beneficios relacionados con una cobertura privada de gastos médicos o con derechos de pensión.

¹⁴ Véase U.S. Department of Justice, 2002.

¹⁵ U.S. Immigration and Naturalization Service, 2001.

¹⁶ Hinojosa Ojeda et al. (2001) sugirió un programa parecido.

Queda por resolver la cuestión de los 5 a 7 millones de mexicanos indocumentados que radican y trabajan en Estados Unidos.

Aunado a este aumento sustancial, pero estrechamente regulado, de autorizaciones temporales para trabajar, Estados Unidos y México deben emprender un programa conjunto de patrulla fronteriza a fin de detener el flujo del ingreso ilegal de extranjeros. El programa debe incluir aspectos tales como la utilización intensificada de la vigilancia electrónica, y la inelegibilidad para obtener una autorización temporal de trabajar por un periodo de tres años después de un ingreso ilegal. Ningún programa de patrulla fronteriza podrá eliminar el flujo de trabajadores que ingresan ilegalmente, pero un programa conjunto, unido a una iniciativa por la que se otorgue un número mucho mayor de autorizaciones temporales de trabajar, podría reducirlo.

III.8 Mexicanos indocumentados que residen en Estados Unidos

Queda por resolver la cuestión de los 5 a 7 millones de mexicanos indocumentados que radican y trabajan en Estados Unidos. No ofrezco una solución mágica. Mi sugerencia tentativa se apoya en el reconocimiento de que estas personas han establecido su domicilio habitual en Estados Unidos y no tienen ninguna intención de regresar a México. Bajo un conjunto de circunstancias

apropiadas, por lo tanto, se les debe otorgar una autorización de residencia con la posibilidad de tener derecho a la ciudadanía. Las circunstancias apropiadas que visualizo tienen dos componentes: un umbral relacionado con el ingreso ilegal de trabajadores, y criterios para cada uno de los solicitantes.

Primero, el programa de autorizaciones de residencia sería lanzado cuando los presidentes de Estados Unidos y de México pudieran certificar en forma conjunta que la tasa anual del ingreso indocumentado de trabajadores no exceda a 200,000 personas. Esto implicaría una reducción del 80 por ciento del número estimado de trabajadores que ingresan ilegalmente en años recientes. El programa de autorizaciones de residencia sería suspendido en los años cuando los presidentes no pudieran hacer dicha certificación.

Segundo, para tener derecho a una autorización de residencia se requeriría evidencia de que la persona en cuestión haya residido en Estados Unidos con anterioridad al anuncio del programa. De lo contrario, los criterios para tener derecho a una autorización de residencia serían análogos a los establecidos para obtener una autorización temporal de trabajar (discutido en la sección anterior).

¹⁷ Las implicaciones económicas de una nueva política migratoria parecida a la que hemos propuesto en este trabajo son discutidas en un estudio reciente preparado por Raúl Hinojosa Ojeda, profesor de la Universidad de California para el Center for American Progress y que es citado por la Revista *The Economist* op. cit. De acuerdo con Hinojosa Ojeda si el Congreso creara un mecanismo que permitiera a los cerca de 12 millones de indocumentados obtener su legalización y eventualmente su ciudadanía —a través del pago de impuestos, multas y otras medidas— junto con un nuevo sistema de visas que se concedieran a los inmigrantes en base a las necesidades del mercado estadounidense, el impacto económico de esta política sería elevar el PIB de los EE UU en una cantidad equivalente a 1.5 billones de dólares en un periodo de 10 años,. Igualmente, según Ojeda la legalización, eliminaría el impacto depresivo sobre los salarios de los trabajadores estadounidenses ya que una vez que los trabajadores indocumentados logran su legalización no aceptan cualquier salario sino que tienden a demandar mejores salarios y a invertir en negocios propios, en otras palabras, es la ilegalidad lo que fomenta la aceptación de salarios muy bajos, con su consecuente impacto depresivo sobre el nivel salarial de los trabajadores estadounidenses. La Revista *The Economist* concluye del análisis del trabajo de Ojeda que es posible que este estudio ayude a que una reforma de este tipo pase a través del Congreso, aunque acepta que será una batalla muy complicada.

Tercero, un solicitante de una autorización de residencia que pudiese proporcionar evidencia satisfactoria de su residencia en Estados Unidos con anterioridad al anuncio del programa no sería sujeto a una deportación (independientemente de que reúna o no reúna otros requisitos para tener derecho a tal autorización) siempre que reporte periódicamente un lugar de residencia al SIN, y no cometa ningún delito grave después de la expedición de una autorización de residencia.

Por último, los beneficiarios de una autorización de residencia inmediatamente tendrían derecho a los beneficios públicos de Seguridad Social y de Medicare, así como a los beneficios relacionados con la cobertura privada de gastos médicos y con derechos de pensión.¹⁷

IV. Conclusiones

Este trabajo realiza una evaluación de los resultados del TLCAN y muestra que el Acuerdo propició un crecimiento exponencial en los flujos comerciales y de inversión entre los tres países de tal magnitud que importantes miembros de las elites intelectuales, económicas y políticas llegaron a proponer hace pocos años una mayor profundización de los lazos económicos y sociales e incluso la creación de una comunidad de América del Norte que abarcara los flujos migratorios y políticas de desarrollo regional. También muestra que el TLCAN no fue suficiente para generar en México un crecimiento económico sólido que beneficiara a la mayoría de la población y que esta falta de crecimiento, sin embargo, se debe primordialmente a la falta de productividad y competitividad de importantes sectores de la economía mexicana como son los servicios de infraestructura.

Destaca que México enfrenta en la actualidad importantes desafíos que deben superarse en el futuro próximo en especial la recuperación de un crecimiento económico sostenido y robusto y que éste tendrá que lograrse mediante una tasa de ahorro interno más alta y a través de un crecimiento sólido de las exportaciones a los EE.UU. como el que se tuvo durante los primeros diez años del TLCAN. Reconoce, sin embargo, que los eventos de S-11, la guerra de Irak, la explosión de la

burbuja de las empresas dot.com., la competencia china y más recientemente la crisis de las hipotecas de alto riesgo, han transformado dramáticamente el entorno económico y político en Norte América, en particular entre México y los EE.UU.

A fin de lograrlo, plantea, la urgencia de nuevas políticas para resolver los problemas más urgentes que enfrentan de manera conjunta México y los EE.UU. en los ámbitos económico, social y de seguridad. Estas políticas deberán establecer un nuevo modelo de gestión de la frontera y alcanzar un acuerdo para eliminar las barreras comerciales externas aún presentes en la región que reaviven y fortalezcan los flujos comerciales y de inversión bilaterales. Además y para satisfacer las preocupaciones que han generado en los EE.UU. los eventos de S-11 y en nuestro país la violencia derivada de lucha contra el crimen organizado, México y los EE.UU. deben alcanzar un acuerdo de colaboración más estrecho en materia de seguridad. Finalmente, y para resolver el problema social más agudo entre los dos países el trabajo propone los términos de un acuerdo migratorio que abarque un programa más amplio de trabajadores temporales migrantes mexicanos y la legalización de los trabajadores inmigrantes mexicanos que residen permanentemente en los EE. UU

Bibliografía

- Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, Estadísticas. Consúltase en: <http://www.amia.com.mx/>
- Carrillo, Jorge. "Relocation from the USA, work models and industrial development in the Mexican maquiladoras." Para el Workshop *High and Low-Wage Countries in Production Networks of the Automotive Industry. Relocation, Development Opportunities and Consequences for Work and Employment* WZB, Social Science Research Center Berlin, November 29th and 30th, 2007.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, Comisión Nacional Bancaria y de Valores,
- Haber et al. "The Second Mexican Revolution: Economic, Political and Social Change since 1980" en *México since 1980*, Cambridge University Press, 2008.
- Hufbauer, Gary y Jeffrey Schott *NAFTA: An Assessment*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1993
- Industria Nacional de Autopartes, Estadísticas. Consúltase en: <http://www.ina.org.mx/>
- INEGI, Banco de Información Económica
- Johnson, Pierre Marc and André Beaulieu, *The Environment and NAFTA. Understanding and Implementing the New Continental Law*, Washington D.C., Island Press, 1996,
- Kirton, John. "The impact of Environmental Regulation on the North American Auto Industry since NAFTA" in Sidney Weintraub and Christopher Sands, *The North American Auto Industry Under NAFTA*, Washington D.C., CSIS, 1998,
- Mexico Watch, Abril 1, 2007
- Naim, Moisés y Sebastián Edwards. *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging Market Crash*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1997.
- Nicoletti, G.S., et al "Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment", *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 359, 2003.
- OCDE, *Economic Surveys: Mexico*, OCDE, vol. 2007/18, septiembre 2007

- OCDE, Estadísticas, 2000.
- Pew Hispanic Center , Boletín Informativo: “Mexican Immigrants in the United States”, 15 de abril de 2009
PROMEXICO, Inversión y Comercio
- Salinas, Carlos. *La década perdida*, Editorial Debate, México, 2008.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI, 2001
- Secretaría de Economía, Estadísticas de Comercio Internacional.
- _____ “El TLCAN y el sector agroalimentario”. Consúltase en:
<http://www.economia.gob.mx>, 2006.
- Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera, 2009 para datos de 2001 a 2008.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, 2010.
- Trade Data Online, Industry Canada
- U.S. Bureau. Foreign Trade Statistics.
- United States Department of Agriculture. Fact Sheet: North American Free Trade Agreement (NAFTA) January 2008.
- _____, Mexico Agricultural Economy and Policy Report, February 2009
- _____, NAFTA at 15. Building on Free Trade. Steven Zahniser and Zachary Crago, marzo, 2009b.
- _____, NAFTA, Canada and Mexico: Mexico Trade. Briefing Rooms, 2009c
- U. S. Department of State-Office of the Press Secretary. 2001 “Smart Border: 22 Point Agreement-U.S.-México Border Partnership Action Plan.” Fact Sheet. Washington, D.C.: The White House. Consúltase en: <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8909.htm>

El TLCAN no fue suficiente para generar en México un crecimiento económico sólido que beneficiara a la mayoría de la población.



Somos una asociación civil sin fines de lucro y sin vínculo con el gobierno. Nuestro objetivo es estimular el estudio, el análisis y el diálogo sobre las relaciones internacionales de México en el marco de la globalización. Los puntos de vista de los asociados y directivos del **Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales** representan únicamente su opinión personal. El COMEXI mantiene una posición neutral e independiente de cualquier opinión ó juicio individual.