



TESIS DE LICENCIATURA

**LA "TLCANIZACIÓN" DE NORTEAMÉRICA: INDICIOS DIVERGENTES EN EL
COMERCIO Y LA MIGRACIÓN ENTRE MÉXICO,
ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ
(1994-2008)**

EVELYN VERA BARRETO

DIRECTOR DE TESIS: BERNARDO MABIRE

**EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
MÉXICO, 2011**

*A mis padres por las bases,
a Adam por las alas.*

AGRADECIMIENTOS

- *En primer lugar, y de manera muy particular, quiero agradecerle a Bernardo G. Mabire por su amistad, apoyo e infinita dedicación: gracias por ser un gran mentor.*
- *A mi abuela, a quien no le alcancé a dar esto a tiempo.*
- *A mi querida EVB por su apoyo.*
- *A mis amigos de la universidad, en especial a K y a B por su amistad durante nuestros años en el Colmex y que afortunadamente continúa.*
- *Gracias a M. Rojas y a SB por su apoyo técnico.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
EL ESTADO Y LOS ACUERDOS REGIONALES	3
EUROPEIZACIÓN Y TLCANIZACIÓN	4
MIGRACIÓN Y COMERCIO.....	6
NORTEAMÉRICA: ¿UNA REGIÓN?	9
CAPÍTULO I. LA EUROPEIZACIÓN COMO MARCO CONCEPTUAL	13
EUROPEIZACIÓN.....	13
TLCANIZACIÓN EN NORTEAMÉRICA.....	18
LA TRASCENDENCIA DEL TLCAN	19
CAPÍTULO II. MIGRACIÓN Y COMERCIO: ANÁLISIS HISTÓRICO.....	23
LAS COLONIAS.....	23
LA TRANSICIÓN A NACIONES DE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ.....	25
INICIOS DEL SIGLO XIX.....	29
SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX	32
LAS GUERRAS MUNDIALES.....	34
LA POSGUERRA INMEDIATA.....	37
LOS AÑOS 1950, 1960 Y 1970	39
LOS AÑOS 1980	42
CONCLUSIONES.....	46
CAPÍTULO III. MIGRACIÓN Y COMERCIO EN LA DÉCADA DE 1990	48
MIGRACIÓN Y COMERCIO INTERNACIONALES.....	48
EN VÍSPERAS DE LAS NEGOCIACIONES	50
LAS NEGOCIACIONES DEL TLCAN	52
1994-1999: COMERCIO EN NORTEAMÉRICA	55
ORGANISMOS DEL TLCAN	56
1994-1999: MIGRACIÓN EN NORTEAMÉRICA.....	61
CONCLUSIONES.....	67

CAPÍTULO IV. MIGRACIÓN Y COMERCIO 2001-2008.....	68
La democratización mexicana.....	68
Norteamérica y los ataques terroristas.....	70
2000-2008: comercio en Norteamérica	71
Organismos del TLCAN	75
2000-2008: migración en Norteamérica	80
Otros esfuerzos multilaterales.....	86
Conclusiones	88
CONCLUSIONES GENERALES	89
Europeización y TLCANización.....	90
Límites de la TLCANización.....	93
Alcances de la TLCANización.....	94
BIBLIOGRAFÍA.....	96

INTRODUCCIÓN

El futuro de México parece más ligado que nunca al de Estados Unidos desde que se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que fortaleció los vínculos entre ambos países y estimuló el acercamiento entre México y Canadá. Por esa razón, el análisis del TLCAN y sus resultados hasta el día de hoy –que invita a especular sobre sus consecuencias a la larga y sobre las oportunidades que abre– permite entrever el camino que podría seguir México en las próximas décadas.

El Estado y los acuerdos regionales

Las sociedades han utilizado instituciones políticas variadas para organizarse a lo largo de su evolución. Desde finales del siglo XIX, el Estado ha sido indiscutiblemente la máxima institución reguladora; sin embargo en las últimas décadas han surgido agrupaciones regionales supraestatales de corte económico, e incluso social y político, con una amplia gama de compromisos que van desde acuerdos básicos de cooperación hasta intentos de integración sin precedentes.

Como parte de esta tendencia, el 1° de enero de 1994 entró en vigor el TLCAN, que suscribieron México, Estados Unidos y Canadá. Norteamérica no fue la primera región en firmar un acuerdo regional. Lo que hoy conocemos como Unión Europea (UE) inició desde la década de 1950 como un proceso de integración regional, que fue evolucionando desde la Comunidad del Carbón y

del Acero hasta la unión monetaria -y en cierta medida política- que es actualmente.

Europeización y TLCANización

En virtud del éxito de la UE y su nueva forma de integración regional, varias corrientes y teorías de la escuela europea tratan de analizar y explicar este fenómeno: han forjado el concepto de “europeización”, que se refiere a “la transformación interna de los países europeos debido a las presiones que producen los cambios de políticas e instituciones en la Unión Europea”.¹

Mark Aspinwall, de la Universidad de Edimburgo, en su artículo titulado “TLCANización: regionalización y ajustes de política interna en el área económica de Norteamérica”² utiliza el concepto de europeización para analizar el caso norteamericano. Este artículo explora específicamente el efecto que tuvo la firma del TLCAN (que llama TLCANización) en dos de los países que lo firmaron, México y Estados Unidos. El autor concluye que a pesar de los bajos niveles de institucionalización que se detectaron después de la firma del tratado, el TLCAN dio inicio a una serie de ajustes en la política interna de ambos países, que ha motivado nuevas formas de organización y comportamiento político, especialmente en el socio más débil: México.

Continuando con el análisis que se lleva a cabo en este artículo, el objetivo de mi tesis es examinar el proceso de TLCANización durante los 14 años posteriores a la entrada en vigor del tratado, es decir propongo estudiar algunos

¹ Mark Aspinwall, “NAFTA-ization: Regionalization and Domestic Political Adjustment in the North American Economic Area”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 1, 2009, pp. 1-24.

² Las traducciones de las citas de artículos en inglés son mías.

de los ajustes políticos e institucionales que han sucedido en México, Estados Unidos y Canadá como consecuencia del TLCAN, desde 1994 hasta 2008. Aunque se estudia la relación entre los tres países, se hace énfasis en el vínculo México-Estados Unidos.

La razón para dar prioridad al análisis del este nexo bilateral es la clara diferenciación en las relaciones de los tres países. Mientras que las de Estados Unidos con sus vecinos son estrechas, éstos se vinculaban poco antes del TLCAN, y aun después de la firma del tratado parecen más interesados en fortalecer su trato con Estados Unidos que los lazos entre sí. El liderazgo estadounidense en la región es evidente. Por ese motivo, en sentido estricto, puede hablarse más de dos relaciones bilaterales que de una verdadera relación trilateral.

En tanto Aspinwall afirma que hubo una TLCANización generalizada, esta tesis argumenta que, a diferencia de lo sucedido en Europa, en Norteamérica únicamente hubo (y podría seguir habiendo) una TLCANización parcial, observable particularmente en las relaciones comerciales y financieras. Mientras que algunas de las políticas internas de los tres países fueron modificándose como consecuencia del TLCAN, otras no se vieron afectadas o incluso se transformaron para reafirmar las decisiones nacionales, a pesar de las presiones externas.

En consonancia con la idea de que los cambios de políticas e instituciones suelen deberse a factores internos y externos que actúan conjuntamente para lograr transformaciones graduales, en este caso intento analizar cómo y hasta qué punto los acuerdos alcanzados con la firma, la ratificación y la puesta en

práctica del TLCAN influyeron –en mayor o menor grado- en los cambios de algunas políticas internas. Con este análisis, aspiro a confirmar que en la región se ha desarrollado una TLCANización parcial, luego intentaré explicar por qué el TLCAN ha repercutido en algunas políticas pero en otras no.

Para estudiar la TLCANización, la variable más digna de análisis a lo largo de esta tesis será el cambio que se produjo en Norteamérica, que se medirá de acuerdo con los indicadores siguientes:

1. Nuevas reglas o estándares más allá de lo que el TLCAN establece específicamente.
2. Nuevas formas de relación entre los funcionarios de los tres países.
3. Nuevos mecanismos para coordinar políticas entre los gobiernos de los tres países.
4. Nuevas aspiraciones de las ciudadanía de la región.
5. Nuevas políticas resultantes de la adaptación al TLCAN.³

Migración y comercio

Para acotar esta investigación, propongo un análisis comparativo de dos aspectos igualmente importantes -pero que responden a lógicas opuestas- de la relación trilateral: 1) el comercio y 2) la migración. Los elijo porque ambos tienen suma importancia económica, política y social, a la vez que ejemplifican los dos extremos en los que se desarrolla la relación: uno con mucha “institucionalidad” y el otro con muy poca.

Por una parte, el comercio es el eje principal del tratado, y su crecimiento a lo largo de los últimos años ejemplifica el éxito del TLCAN. Por otra, la migración

³ En su mayor parte, defino estos factores a partir de lo que propone Aspinwall, art. cit., p. 2.

ha crecido desordenadamente y, aunque es fundamental para la región, no se incluyó en el TLCAN ni en ninguno de los acuerdos suscritos posteriormente, lo cual es muy ilustrativo de los límites que imponen los intereses nacionales a la cooperación regional. El comercio y la migración han visto aumentar su trascendencia de manera paralela, pero siguen caminos distintos, por no decir divergentes, de modo que nos brindan una excelente oportunidad para evaluar la TLCANización en los tres países asociados.

Entiéndase comercio internacional como intercambio o importación y exportación de bienes, productos y servicios entre dos o más naciones. Su importancia económica, social y política ha aumentado en los últimos siglos debido principalmente a la industrialización y a las facilidades para transportar las mercancías de manera más rápida y económica. Entiéndase migración como movimiento de personas (en este caso entre países) que cambian su lugar de residencia de modo temporal o permanente. Sólo se toman en cuenta las estancias de más de un año, en concordancia con los parámetros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).⁴

Cabe destacar que los fenómenos migratorios han estado presentes a lo largo de la historia de la humanidad, en un principio como consecuencia de cambios climáticos, posteriormente para seguir el desplazamiento del ganado, más adelante debido a todo tipo de conflictos territoriales, políticos y religiosos.⁵ En la actualidad, la mayor parte de la migración mundial sucede entre países en

⁴ Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 941 y David Sills, *Diccionario internacional de las ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, 1975, p. 93, s.v. 'migración'.

⁵ Sills, *op. cit.*, p. 97.

desarrollo o entre países que forman parte de una misma región.⁶ En el caso de Estados Unidos el 80% de la migración proviene de Latinoamérica, mientras que en la UE el 46% se origina en el este de Europa o en África.⁷ Se calcula que en 1965 había unos 75 millones de migrantes en el mundo, cifra que para 2002 había crecido a 175 millones y para 2009 a 214 millones.⁸

Se consideran migrantes⁹ las personas que han tomado libremente la decisión de ir a otro país por razones de “conveniencia personal”, con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales, así como sus perspectivas y las de sus familias.¹⁰ Valga señalar que en esta tesis me limitaré a describir el estatus migratorio de los migrantes como regular o irregular, según sea el caso, porque los términos “migrantes legales” y “migrantes ilegales” implican que los segundos pueden estar inmersos en actividades ilegales, lo que afecta la imagen de estas personas y fomenta los actos de violencia y xenofobia contra ellos. Los términos “indocumentados” o “irregulares” son más adecuados.

A lo largo de este trabajo se analiza cómo ha evolucionado la relación entre Estados Unidos y México (y hasta cierto punto Canadá) en los dos temas antes mencionados: asuntos económicos y migratorios; más específicamente, estudio cómo se ha manifestado la TLCANización en las instituciones y políticas

⁶ Jorge Durand, *Partnerships for more Regular and Protected Migration (Background Paper Session 1.1)*, Mexico, Global Forum on Migration and Development, 2010.

⁷ Borja, *op. cit.*, p. 941.

⁸ Organización Internacional para las Migraciones, *Migración e historia*, <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-management-foundations/migration-history>>, consultado el 3 de febrero 2009 y Durand, *loc. cit.*

⁹ No hay definición universalmente aceptada del término “migrante.” La definición que prefiero se basa en el glosario de términos de la Organización Internacional para las Migraciones. Richard Perruchoud (ed.), *Glosario sobre migración. Derecho Internacional sobre migración*, Ginebra, OIM, 2006, p. 41.

¹⁰ La diferencia entre los migrantes y otras personas que cambian de país de residencia (como refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y víctimas de la trata de personas) es la falta de un factor externo que los obligue a salir de su país. Rupert Colville (ed.), “¿Refugiado o inmigrante? Por qué importa la diferencia”, *Revista Refugiado (ACNUR)*, núm. 136, 2002, p.2.

relacionadas con esos temas. En el primer capítulo realizo un breve análisis de la europeización y de cómo puede trasladarse esta teoría a Norteamérica. En el segundo capítulo propongo un análisis histórico del desarrollo de ambos fenómenos con miras a poner en su contexto los efectos del TLCAN en la región. El tercer capítulo se centra en la negociación del TLCAN y en el desarrollo de la zona durante los cinco años posteriores a su entrada en vigor. El cuarto capítulo estudia el periodo comprendido entre 2001 y 2008, con énfasis en la evolución posterior a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

El propósito es analizar la evolución histórica de cada tema y delinear la situación que prevalecía antes de la firma del TLCAN, para después exponer los cambios en las reglas, normas, políticas e instituciones en ambos temas de estudio, es decir cómo se transformó el *status quo* en cada ámbito después de la adopción del TLCAN. Se hará especial énfasis en los cambios en políticas no contempladas en el tratado, que realizaron los países para mejorar su relación.

Norteamérica: ¿una región?

Hoy en día existe en el mundo una tendencia a la regionalización que impulsa el interés de algunos países por asociarse para competir en el comercio internacional. En el caso de Norteamérica, muchas voces han cuestionado que pueda considerarse como una región. Dos países desarrollados y uno en vías de desarrollo, con tradiciones anglosajonas y tradiciones latinas, ¿pueden combinar estas características para formar una zona norteamericana?

Por una parte, Estados Unidos es una potencia mundial cuyos principales intereses en política exterior no atañen a los países colindantes; si bien le

interesa extender sus intereses económicos hacia sus vecinos, no los considera prioritarios en su política exterior. En muchos casos, Estados Unidos compete solo con otras regiones del mundo. Sin embargo, más allá de las prioridades y los intereses estadounidenses, este país y Canadá comparten muchas características y, aunque existen diferencias económicas, militares y de grados de influencia mundial, la propuesta de clasificar a ambos como miembros de una misma región es muy defendible.

Por su lado, México, histórica y culturalmente, se ha identificado como parte de Latinoamérica desde que empezó a construirse como país independiente, no sin razón, pues comparte con las demás naciones latinoamericanas idioma, religión, historia, problemas económicos y sociales e incluso pertenencia al tercer mundo. No obstante, la influencia económica y política de Estados Unidos sobre México a lo largo de su historia es innegable, y en las últimas décadas éste ha empezado a reconocerse como parte de Norteamérica. No hay en eso necesariamente una contradicción, pues al igual que Rusia o Turquía, México pertenece a un selecto grupo de países que por su situación geográfica viven entre dos regiones políticas. Es entonces posible que nuestro país forme parte de Norteamérica y al mismo tiempo se identifique como latinoamericano, lo que le permite funcionar como puente entre ambas regiones.

Por esos motivos, parto de la premisa que los tres países sí pertenecen a una misma región, que puede analizarse a la luz del “nuevo regionalismo”. Esta teoría busca explicar el aumento en los tratados regionales durante los últimos años. El nuevo concepto de regionalismo parte de tres cambios principales que contrastan con el “antiguo regionalismo”: el comercio de bienes manufacturados

es más intenso, los países con economías menos desarrolladas se empeñan en unirse al sistema de comercio internacional y el flujo de inversión directa ha aumentado en mayor medida que el comercio en los últimos años.¹¹

Por tanto, el nuevo regionalismo postula que las regiones pueden incluir actores estatales y no estatales, que se mantienen unidos por organizaciones formales o por similitudes entre sus identidades. Su objetivo puede ser solucionar problemas o simplemente expresar afinidades. De acuerdo con Ethier, el nuevo regionalismo describe seis características de los acuerdos económicos actuales entre regiones. En primer lugar estos acuerdos vinculan a uno o varios países pequeños (economías débiles) con otro más grande (economía fuerte). Segundo, en general los países pequeños inician previamente reformas internas de manera unilateral. En tercer lugar, el grado de liberación comercial que se logra con los acuerdos en estas regiones es mediano o bajo, y, como se menciona en el punto anterior, algunos de los cambios se realizan antes de la celebración del acuerdo. La cuarta es que, en la mayoría de los casos, la liberación ocurre únicamente en los países pequeños, sin que los grandes lleven a cabo el mismo número de ajustes, lo que demuestra que los tratados no suelen ser equitativos. En quinto lugar, los acuerdos regionales suelen contemplar cierto grado de integración de los socios comerciales, quienes adoptan otras políticas económicas (no incluidas en el acuerdo) para facilitar el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Por último, los acuerdos regionales se suscriben entre vecinos, por ende tienen un elemento de unidad geográfica. El nuevo regionalismo señala, indirectamente,

¹¹ Wilfred Ethier, "The New Regionalism", *The Economic Journal*, 108 (1998), p. 1149.

que la voluntad política que impulsa a un grupo de países a firmar un acuerdo económico puede ser el inicio de una región o servir para reafirmarla.

Europa ha demostrado que países en una misma zona geográfica con características muy distintas logran consolidarse como región si existe un hilo conductor -voluntad política y social- para lograr esa consolidación. En Europa, ese hilo fue el temor de los países a repetir las guerras mundiales. Esto les permitió superar sus diferencias y pasar de ser meros vecinos (con diferencias y roces constantes) a una región estructurada y regulada: la UE.

En Norteamérica no ha surgido hasta el momento un impulso equiparable que ayude a consolidar la región. Sin embargo, sí existe un interés común que ha impulsado a los tres vecinos a cooperar: el económico. Norteamérica cuenta con un mercado de 13.8 trillones de dólares y una población de más de 400 millones de personas.¹² El mercado que forman México, Estados Unidos y Canadá dispone de recursos humanos y estructurales que lo convierten en el segundo más grande del mundo. La voluntad política para sumar estos recursos impulsó a los tres países a firmar un acuerdo regional, es decir el TLCAN.

Por ese motivo, y de acuerdo con el concepto que establece el nuevo regionalismo y con las características propias de un tratado regional, Norteamérica es una región. Por tanto, es posible intentar una comparación entre la influencia de la europeización en la UE y la posible TLCANización en Norteamérica.

¹² Canadian Government, *Economy - The North American Market*, <http://www.ontario.ca/en/about_ontario/004591>, consultado el 3 de diciembre 2009.

CAPÍTULO I

LA EUROPEIZACIÓN COMO MARCO CONCEPTUAL

Para analizar los efectos del TLCAN a la luz de las experiencias y conocimientos que derivan de la europeización,¹³ conviene considerar las características, alcances y límites del término. Varios autores han definido la europeización, y por eso hay varias maneras de comprenderla. Siguiendo la definición que cité anteriormente, en esta tesis europeización se entiende como el efecto directo que ha tenido la construcción de instituciones supranacionales sobre los estados que forman la UE.¹⁴ Este efecto puede consistir en la construcción, difusión o institucionalización de normas formales e informales, procedimientos, políticas, estilos y creencias compartidas que se definen y consolidan en la UE, para luego incorporarse a la lógica interna, a los discursos y a las estructuras políticas de los estados.¹⁵

Europeización

La europeización es un proceso de adaptación dinámico, aunque no necesariamente permanente ni irreversible, cuyo efecto generalmente es irregular, en cuanto afecta en grados variables a cada estado y a sus actores, políticas e instituciones.¹⁶ Las diferencias en la intensidad del efecto dependerán principalmente de la fortaleza de las instituciones internas de cada país, así como

¹³ En inglés *europeanization*. En algunos casos también se le llama europeización, sin que la diferencia en la traducción altere el concepto.

¹⁴ Tanja Börzel y Thomas Risse, "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", *European Integration Papers*, núm. 15, 2000, p. 7.

¹⁵ Kevin Featherstone y Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, University Press, 2003, p. 19.

¹⁶ *Ibid.*, p. 4.

de las asimetrías entre los estados miembros. Cabe destacar que la presión sobre las políticas estatales tiende a ser más efectiva que la que pueda ejercerse sobre las instituciones, por lo que cabe esperar mayores cambios en las políticas que en las instituciones.

La europeización debe tener dos características para producir innovaciones en las políticas internas de cada país. En primer lugar, ha de existir cierta incompatibilidad entre los procesos estatales y los que propone la europeización, de modo que haya presión para que se adapten los estados. A mayor incompatibilidad entre la europeización y las políticas e instituciones del Estado, mayor será la presión para forzar la adaptación.¹⁷ Si no existiera esa incompatibilidad, es poco probable que hubiera un cambio. En segundo lugar debe haber facilitadores (actores o instituciones) que auspicien el éxito de la presión para innovar. Para que el cambio sea posible, estos facilitadores necesitan capacidad para explotar las oportunidades que surjan de la presión externa.¹⁸ En algunos casos los actores apoyan la europeización para alentar cambios internos que de otra manera tendrían pocas posibilidades de suceder o tardarían más.¹⁹

Como ya mencioné, la europeización afecta de maneras variables las políticas internas de los países. Schmidt cita cuatro factores que contribuyen a que cada miembro responda de manera específica a las presiones de la europeización, a pesar de que el objetivo de las políticas europeas es el de encaminar a todos los estados en la misma dirección. El primer factor es la

¹⁷ Especialmente la incompatibilidad que se presenta entre las instituciones de administración pública que controla el gobierno de cada país y la presión externa.

¹⁸ Börzel y Risse, art. cit., pp. 1-7.

¹⁹ Christoph Knill y Dirk Lehmkuhl, "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization", *European Integration Papers*, núm. 7, 1999, pp. 9-10.

vulnerabilidad económica, política o social de cada país a las presiones externas. El segundo, la capacidad político-institucional de cada Estado para modificar sus políticas internas y responder a las presiones externas. El tercero atañe a cuán profundas son las diferencias (incompatibilidad) entre las políticas estatales y las políticas europeas que se intentan imponer. El último se refiere a la influencia del discurso en las preferencias políticas y cómo afecta la capacidad de respuesta de un Estado, al modificar sus vulnerabilidades y capacidades.²⁰ Estos cuatro factores se combinan para hacer que la europeización influya sobre cada país con resultados contrastantes.

Dos corrientes se apoyan en la lógica de la europeización para explicar los cambios estatales. Por un lado, el racionalismo institucional sugiere que las diferencias entre las políticas internas y las externas crean oportunidades y retos para los actores de cada país, por ende los cambios internos se logran al redistribuir el poder entre aquéllos. Esa redistribución depende de dos variables: la cantidad de actores con derecho de veto que pueden poner trabas al cambio interno y la fortaleza de las viejas instituciones.

Por su parte, el institucionalismo sociológico establece que la europeización provoca el cambio interno por medio de la socialización y de aprendizajes colectivos que llevan a “internalizar” normas y a desarrollar nuevas identidades. En esta perspectiva, la europeización se entiende como construcción de reglas, normas y estructuras a las que los actores estatales están sujetos y deben asimilar. Esta corriente señala dos variables que influyen sobre el grado de cambio interno: los agentes de cambio (*norm entrepreneurs*)

²⁰ Vivien Schmidt, “Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment”, *Journal of European Public Policy*, 8 (2), 2002, pp. 247-264.

que se movilizan dentro de cada país y convencen a otros actores para redefinir su identidad; y la cultura política, orientadora de las instituciones que construyen acuerdos y reparten costos.

Börzel y Risse argumentan que estas dos visiones de la europeización son complementarias, no excluyentes, ya que cada una describe momentos específicos en el proceso. Hay etapas en las que la redistribución del poder entre actores es responsable de los cambios internos, mientras que en otros periodos el motor del cambio es el juicio de la sociedad sobre las nuevas normas o políticas. Estos autores afirman que, en el caso europeo, es más probable que se siga la lógica del institucionalismo sociológico cuando los actores no estén seguros de sus preferencias ni de sus opciones estratégicas, aunque sí lo estén de su identidad. Por su parte, la lógica del racionalismo institucional prevalecerá si las preferencias de los actores están bien definidas y éstos conocen a fondo sus opciones estratégicas.²¹

Dado que la europeización tiene consecuencias para cada país, Krill y Lehmkuhl describen tres mecanismos por los que ésta puede influir sobre las políticas internas y propiciar cambios institucionales. En primer lugar, la “integración positiva” que sucede cuando la UE establece requerimientos concretos que deben acatar los estados miembros. En este caso, la política europea determina de manera positiva un modelo institucional que los estados han de seguir, por lo que tienen muy poca capacidad de negociación y deben cumplir con los requisitos de la UE.

²¹ Börzel y Risse, art. cit., pp. 2-15.

El segundo caso es el de la integración negativa, cuando la legislación europea afecta la estructura de oportunidades interna de cada país al influir y alterar la distribución de las “reglas del juego” nacionales, lo que modifica la estructura de poder y la división de recursos entre los actores estatales. Con este mecanismo, las políticas europeas contribuyen a modificar el equilibrio institucional de cada país, pero no exigen el cambio ni estipulan cómo realizarlo. El tercer y más débil mecanismo actúa cuando las políticas europeas afectan las creencias y aspiraciones de los actores estatales, quienes a su vez transforman sus estrategias y preferencias. Este último mecanismo se basa en una lógica cognitiva que altera las preferencias, y los autores lo llaman integración contextualizada (*framing integration*).²²

El primer mecanismo y el segundo siguen la lógica del racionalismo institucional, mientras que el tercero responde al institucionalismo sociológico. Los tres son modelos que en la vida real no suelen manifestarse de manera inequívoca, sin embargo son útiles para analizar el efecto de la europeización en los estados integrantes de la UE.

Debido a que la europeización me servirá como marco conceptual para analizar el caso norteamericano, conviene precisar la diferencia entre la europeización y la integración europea. Esta última alude a la construcción de instituciones y políticas de la UE (y sus antecesoras), a cargo de numerosos actores en representación de los gobiernos de los estados miembros, organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y supranacionales.²³ Por

²² Knill y Dirk, art. cit., pp. 2-4.

²³ Schmidt, *loc. cit.*

su parte, la europeización se refiere principalmente a los efectos del otro proceso sobre los estados integrantes.

TLCANización en Norteamérica

Sobra decir que no puede trasladarse un concepto de un continente a otro sin tener presentes las diferencias entre Europa y Norteamérica. La UE presenta una estructura de varios niveles, que combina elementos supranacionales e intergubernamentales y cuenta con un sistema judicial regional.²⁴ Norteamérica carece de instituciones supranacionales comparables, por lo que las experiencias y conocimientos de Europa son útiles hasta cierto punto, pero sin perder de vista las diferencias abismales entre ambas regiones.

Esta tesis, más que llevar a cabo un análisis comparativo entre la UE y Norteamérica, quiere valerse de una herramienta analítica europea para estudiar nuestra región. Esto se justifica porque, a pesar de haber transcurrido más de quince años desde la firma del TLCAN, no hemos desarrollado teorías propias para analizar sus repercusiones. Esto es sorprendente, en vista de la cantidad de estudios que se han realizado sobre el TLCAN. En su artículo, Aspinwall señala que la europeización es una herramienta útil para entender los ajustes en las políticas de México y Estados Unidos después de la firma del tratado, porque nos permite analizar las presiones que se ejercen sobre los estados y los incentivos de cambio que afectan a instituciones, políticas y normas nacionales.²⁵

²⁴ Featherstone y Radaelli, *op. cit.*, p. 8.

²⁵ Aspinwall, *art. cit.*, p. 6.

Aunque el TLCAN es en algunos sentidos un acuerdo débil, espero demostrar que sí ha tenido consecuencias para las políticas de los tres países, especialmente en México, cuya transformación a su vez ha repercutido en sus socios del norte. Por ende, estudiar la influencia del TLCAN en Norteamérica contribuye a esclarecer la relación trilateral. Además, puede ser útil para planear la política de nuestro país respecto a sus socios comerciales.

La trascendencia del TLCAN

Por su gran influencia sobre las políticas e instituciones de los tres países que lo suscribieron, conviene rastrear el origen del TLCAN. En 1911, Canadá y Estados Unidos manifestaron interés por un acuerdo económico para reducir o incluso eliminar las barreras arancelarias entre sí, pero ni este tratado ni otros negociados en años posteriores pudieron concretarse. En 1965, sin embargo, esos países lograron un Acuerdo relativo a productos automotrices (*Agreement Concerning Automotive Products between the Government of Canada and the Government of the United States*), que estableció el libre comercio entre ambos países en dicho sector. Finalmente, ambos firmaron el Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (CUFTA, por sus siglas en inglés), que entró en vigor en 1989.

El TLCAN obedece a razones políticas y económicas propias de cada país, que se conjugaron para propiciar la firma del tratado. México inició una transformación interna durante la década de 1980, que le permitió en pocos años dejar atrás la economía cerrada que lo caracterizaba y adoptar una política de liberación económica, que incluyó la adhesión de México al Acuerdo General

sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Esto se sumó a los cambios sociales y políticos que sucedían dentro del país, como la génesis de una sociedad más participativa, la creación de un Instituto Federal Electoral autónomo y el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En esta forma, México alcanzó un punto idóneo para iniciar las negociaciones de un acuerdo con Estados Unidos y Canadá, que le permitiría consolidar su reforma económica.

Estados Unidos tenía como objetivo reducir los impuestos que debían pagar sus productos para ingresar al mercado mexicano. Había otros factores de interés, como la posibilidad de tener acceso a recursos naturales de México, asegurar el pago de la deuda externa mexicana, proteger la propiedad intelectual y las inversiones estadounidenses y comprometer al país para que no hubiera retrocesos en su liberación económica.²⁶ Así, el 10 de junio de 1990, George Bush y Carlos Salinas de Gortari, en aquel entonces presidentes de Estados Unidos y México, anunciaron su intención de negociar un acuerdo bilateral de libre comercio.²⁷

Posteriormente, Canadá se incorporó a la negociación del acuerdo. El principal interés de este país era conseguir los mismos beneficios comerciales que otorgara Estados Unidos a México. Los canadienses querían fortalecer así sus vínculos comerciales con Estados Unidos, mientras que su interés por México quedaba en segundo plano. Canadá quedó incluido en el acuerdo

²⁶ Carlos Alvear y Alberto Ortega, *TLC: marco histórico para una negociación*, México, Jus, 1991, pp. 199-205.

²⁷ Este acuerdo se firmó como parte de la Iniciativa de las Américas, que impulsó el presidente Bush (padre) para crear el primer hemisferio con absoluta libertad para los flujos comerciales. Reynaldo Ortega, "Las relaciones entre México y Estados Unidos y la génesis del TLCAN" en Bernardo Mabire (ed.), *Estados Unidos, Canadá y México 97-98*, México, El Colegio de México, 2002, pp. 26-44.

regional sobre la base del CUFTA. En diciembre de 1992 los tres países firmaron el TLCAN, que entró en vigor el 1° de enero de 1994.²⁸

El TLCAN fue el primer tratado en su tipo entre dos naciones industrializadas y una en vías de desarrollo; este tratado tenía como objetivos erradicar los aranceles y barreras comerciales, así como estimular los flujos de inversión directa entre los signatarios. Fue un acuerdo económico mediante el cual el país más poderoso del mundo, económica y militarmente, se asoció con sus vecinos para crear un área de libre comercio.

Se ha argumentado que el TLCAN es más que un tratado económico, ya que al mismo tiempo se firmaron acuerdos paralelos sobre asuntos laborales y del medio ambiente.²⁹ Sin embargo, estos últimos tuvieron dos objetivos muy específicos. El primero fue lograr la aprobación del tratado en Estados Unidos, donde había grupos que se oponían al TLCAN. La firma de los acuerdos paralelos sirvió para obtener la anuencia de grupos sindicalistas y ambientalistas. Había sindicatos estadounidenses con gran influencia política que rechazaban el TLCAN porque temían que significara una pérdida importante de empleos, debido a que la mano de obra en México era más barata. La firma del acuerdo paralelo sobre asuntos laborales permitió ganar el apoyo de estos sindicatos.³⁰ El segundo objetivo de los acuerdos paralelos fue consolidar las relaciones económicas en la región, más que establecer un “compromiso social” entre los países firmantes. Valga señalar que el TLCAN es un acuerdo que desde sus orígenes buscaba limitarse a los aspectos comerciales.

²⁸ Patricia Gudiño, *Norteamérica y su proceso de integración*, Costa Rica, Heredia, 1994, p. 12.

²⁹ *Ibid.*, p.17.

³⁰ Alvear y Ortega, *loc. cit.*

El TLCAN reforzó los vínculos económicos en Norteamérica y favoreció un acercamiento en materias políticas y sociales que no estaban contempladas en el acuerdo. En el plano económico, los tres países iniciaron un proceso de acercamiento y negociación, en el que se desarrollaron reglas e instituciones reguladoras para que la relación económica funcionara eficazmente. Sin embargo, hubo otros temas -de gran importancia para la región- en los que no se detecta el mismo impulso por dirigir la relación trilateral. Por eso quiero analizar hasta qué punto hubo una TLCANización en la zona, qué ámbitos se vieron afectados y por qué fluctúa la influencia del TLCAN según la materia de la que se trate.

CAPÍTULO II

MIGRACIÓN Y COMERCIO: ANÁLISIS HISTÓRICO

Para evaluar cuánto ha repercutido el TLCAN en los intercambios comerciales y las corrientes migratorias en la región, es preciso conocer los orígenes y la evolución de ambos flujos en las relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá. Este capítulo busca entonces poner en contexto el desarrollo de la migración y el comercio, mediante un breve recuento histórico, desde la época en que la zona era un conglomerado de colonias europeas hasta finales de la década de 1980. Se estudian el desarrollo económico de cada país y las características de los intercambios comerciales de los tres con el exterior. También se consideran las características de los flujos migratorios, particularmente durante el siglo XX, así como los cambios demográficos resultado del movimiento de migrantes.

Las colonias

En sus orígenes, México, Estados Unidos y Canadá tuvieron el común denominador de ser colonias de potencias europeas. Los tres recibieron migrantes europeos, llegados a América en busca de oportunidades sociales y económicas. Estos migrantes formaron la base demográfica de Canadá y Estados Unidos. En México, en cambio, los conquistadores se fusionaron con la población indígena del territorio.

En un principio, la mayor parte –por no decir la totalidad- del intercambio comercial de las tres colonias era con sus metrópolis: la Nueva España con

España, las Trece Colonias³¹ -que posteriormente formarían Estados Unidos- con Inglaterra, y las colonias canadienses con Francia e Inglaterra. En los tres casos, las colonias exportaban principalmente materias primas (plata, algodón, tabaco, maderas, cacao, arroz) e importaban productos manufacturados (textiles, armas y productos de lujo). Más allá de estas coincidencias, su desarrollo económico y comercial fue distinto desde su raíz, principalmente debido a la influencia que tuvieron sus respectivos imperios en el desarrollo de gobiernos y políticas.

La mayor parte de los migrantes que llegaron a la Nueva España fueron españoles que buscaban fortuna. Durante los siglos que duró la colonia, la Nueva España fue uno de los principales impulsores del auge español,³² mediante la exportación de minerales (principalmente oro y plata) y productos agrícolas como el trigo, la cochinilla, el cuero, el índigo y otros colorantes. A partir del siglo XVII floreció también la exportación de textiles y azúcar, aunque la industria minera continuó siendo el sector más importante.

Durante este periodo, se ejerció el control monopólico español. El comercio de la colonia únicamente podía realizarse por el puerto de Sevilla: sólo por su conducto podían comercializarse productos entre la Nueva España y el resto del mundo. No fue sino a finales del siglo XVIII cuando se crearon los consulados de Veracruz, Guadalajara y Puebla, que rompieron con el monopolio que por siglos tuvo el consulado de México e impulsaron la importación de

³¹ Así se llamaron las colonias que posteriormente se unirían para formar Estados Unidos: Nuevo Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia.

³² La corona española exigía la quinta real, lo que equivalía a una quinta parte de los minerales que se extraían, que se entregaban directamente al monarca español. Raúl Pérez López, *Historia breve de México*, Madrid, Silex, 2002, pp. 57-69.

productos españoles como textiles, vino y aceitunas. Esta diversificación consular estimuló el crecimiento económico de la Nueva España.³³

Por su parte, la economía de las colonias del extremo norte de América, que posteriormente se convertirían en Canadá, empezó a desarrollarse durante el siglo XVIII mediante la exportación a Europa, particularmente Inglaterra, de productos como pescado y pieles. El comercio de estos últimos fue determinante en el desarrollo canadiense, ya que impulsó a los colonos a explorar el territorio y a crear rutas para transportar esa mercancía a las costas.

En las Trece Colonias, las principales fuentes de ingreso eran el transporte marítimo internacional, el comercio y, sobre todo, la agricultura, que se convirtió en base de la economía y creció mediante la proliferación de pequeñas granjas autosuficientes. El número de pobladores en las colonias estadounidenses aumentó rápidamente, y sectores como la construcción de barcos, las forjas de hierro, la pesca y la captura de ballenas empezaron a desarrollarse. El crecimiento económico estuvo acompañado por el demográfico, y hacia 1770 había más de 2 millones de colonos.³⁴ La mayoría de los migrantes que ingresaban a lo que sería Estados Unidos eran irlandeses, británicos, alemanes y escandinavos, todos protestantes a excepción de los irlandeses, y se adaptaron fácilmente a la cultura anglosajona local.

La transición a naciones de Estados Unidos y Canadá

A finales del siglo XVIII, las colonias estadounidenses gozaban de buenas condiciones económicas y eran fuertes políticamente. Esto favoreció el

³³ *Loc. cit.*

³⁴ Douglass North, *Una nueva historia económica*, Madrid, Tecnos, 1969, p. 33.

movimiento que empezó por oponerse a los impuestos que se pagaban a Inglaterra y que culminó con la revolución estadounidense en 1781. La integración de los mercados de las Trece Colonias como consecuencia de esa revolución impulsó la economía de Estados Unidos. La agricultura continuó siendo su base y aportó más de la mitad de las exportaciones; el principal producto era el algodón.

El nuevo país se industrializó rápidamente gracias a la construcción de vías de ferrocarril, la inversión extranjera y el descubrimiento de minas de oro. El comercio exterior, principalmente de productos agrícolas, contribuyó de manera importante al crecimiento económico. Otro cambio que experimentó Estados Unidos fue la diversificación de los inmigrantes que ingresaban a su territorio. Después de la revolución llegaron más migrantes italianos, checos, polacos, croatas, rusos y judíos de varias nacionalidades, a quienes les costó más adaptarse a la cultura estadounidense.

Mientras Estados Unidos iniciaba su camino como nación, las colonias canadienses continuaban exitosamente su intercambio comercial con Europa como parte del Imperio Británico. La madera se convirtió en el principal producto de exportación, dado que en Europa empezaba a escasear este material para construir casas y fabricar mástiles para los barcos. La agricultura era la actividad principal, pero la exportación de productos agrícolas era mínima. Si bien la economía continuó creciendo durante las primeras décadas del siglo XIX debido al comercio, el crecimiento demográfico y la migración fueron reducidos. Los pocos migrantes eran casi exclusivamente británicos (escoceses, ingleses y principalmente irlandeses).

En 1846, Inglaterra eliminó el apoyo económico que había ofrecido hasta ese momento a las colonias canadienses y adoptó una política de libre comercio, que abolió el trato preferencial para los productos provenientes de las colonias. Consecuentemente, el comercio de madera, que había florecido gracias al trato preferencial para los productos canadienses, empezó a declinar. Sin embargo, las exportaciones de Canadá a Inglaterra no disminuyeron, porque se diversificaron.

En 1854 se firmó el primer Tratado de Reciprocidad Estados Unidos-Canadá, que permitía el libre comercio entre ambos países. Este tratado estuvo en vigor únicamente doce años, sin embargo es un antecedente del camino que seguiría la economía canadiense: el de acercarse cada vez más a su vecino. En 1867, mediante la Ley Norteamérica Británica, las provincias de Canadá, New Brunswick y Nueva Escocia se convirtieron en la Confederación de Canadá, a la que posteriormente se anexarían el resto de las colonias canadienses. Esta confederación se instituyó con un gobierno propio, aunque seguía formando parte del imperio británico. Una vez que Canadá tomó el control de su economía, mantuvo su interés por acceder al mercado estadounidense.

Canadá enfrentó dificultades para alentar el crecimiento de su industria sin el apoyo de Inglaterra. Por eso, en 1859 implantó una política nacional que incluía el aumento de las barreras arancelarias -especialmente a los productos británicos- para alentar el consumo interno. A pesar de esta política, la mala situación económica propició que miles de migrantes viajaran a Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida.

Por ese motivo, Canadá alentó la inmigración de europeos (italianos, ucranianos, alemanes y principalmente franceses e ingleses). En contraste, la discriminación contra los asiáticos era evidente, y sólo los aceptaban cuando se necesitaba mano de obra barata para impulsar el desarrollo económico del país. En 1881, entraron a Canadá 17 mil chinos que se encargaron de construir el ferrocarril. Estos migrantes recibían un salario muy bajo, no tenían derechos laborales, y en muchos casos, para alentarlos a regresar a su país, no se permitió la entrada de sus familiares inmediatos.

Además de la necesidad de aumentar la población, uno de los principales objetivos de la política canadiense en pro de los migrantes europeos fue el temor al posible expansionismo de Estados Unidos, que funcionó como incentivo para poblar el vasto territorio. Sin embargo los migrantes nunca fueron tan numerosos como los que ingresaban a Estados Unidos; entre 1861 y 1901 hubo incluso en Canadá más emigración que inmigración, debido a crisis económicas y a la crudeza del clima (véase tabla I). Sólo a finales del siglo XIX y principios del XX comenzó a aumentar la migración hacia Canadá.³⁵

³⁵ Rosa María Venegas, "Un mosaico multiétnico: la política migratoria de Canadá" en Teresa Gutiérrez-Haces (coord.), *Canadá: un Estado posmoderno*, trad. de María del Rosario Chávez, México, Plaza y Valdés, 2000, pp. 312-313.

TABLA I: MIGRACIÓN CANADIENSE DE 1851 A 1911

Año	Inmigración	Emigración
1851-1861	352 mil	170 mil
1861-1871	260 mil	410 mil
1871-1881	350 mil	404 mil
1881-1891	680 mil	826 mil
1891-1901	250 mil	380 mil
1901-1911	1550 mil	740 mil

Cabe destacar que tanto Estados Unidos como Canadá deben mucho de su crecimiento demográfico y económico durante esta época a los migrantes, elemento fundamental para su consolidación como naciones. Estados Unidos recibió a más de 63 millones entre 1820 y 1996, Canadá a casi 16 millones de 1851 a 2001.³⁶ A finales del siglo XVIII, los dos países se caracterizaban por una población heterogénea, que en Estados Unidos se describe como *melting pot* y en Canadá como mosaico canadiense. Sin embargo, al transcurrir el tiempo, la inmigración se limitó con leyes y reglamentos que impidieron la entrada de ciertas razas o nacionalidades en algunos momentos.

Inicios del siglo XIX

A principios del siglo XIX, México inició la gesta para independizarse de España. Dos de las principales razones que impulsaron el movimiento independentista fueron el descontento de la población criolla e indígena y la bancarrota del sistema fiscal del virreinato. Entre 1770 y 1820, la Nueva España exportó entre

³⁶Franklin Adams, "Política estadounidense de inmigración. ¿Qué tan estrecha es la puerta?" en Richard Hofstetter, *La política de inmigración de los Estados Unidos*, trad. de José Luis González, México, Gernika, 1989, p. 179 y Statistics Canada, *Census of Population*, <<http://www40.statcan.gc.ca/101/cst01/demo03-eng.htm?sdi=immigration>>, modificado en enero de 2005, consultado el 17 de noviembre 2007.

500 y 600 millones de pesos por cuenta pública y privada, principalmente en plata. La deuda pública, que en 1791 era de 13.9 millones, para 1815 había aumentado a 37.5 millones de pesos. La salida de capital y la deuda tuvieron como consecuencia la escasez de moneda circulante y el aumento de los tributos fiscales.³⁷

Una vez independiente, México se encontró empobrecido por los años de guerra, la mala administración de la riqueza y la carga fiscal que durante siglos le impuso la corona española. Las principales actividades continuaron siendo la agricultura y la exportación de materias primas, pero los conflictos políticos y la inestabilidad social obstaculizaron el desarrollo económico durante los primeros años de la nación. En ese periodo, México estuvo abierto a la llegada de extranjeros e incluso la alentó con el interés de que los migrantes, especialmente los europeos y estadounidenses, invirtieran en el país o se sumaran a la fuerza de trabajo nacional. La entrada de migrantes no estuvo regulada, se permitió su acceso sin restricciones.

La pérdida de Texas en 1836, así como la de California, Nuevo México y Arizona como consecuencia de la guerra con Estados Unidos (1846-1848), la Guerra de Reforma (1857-1861) y la Intervención Francesa (1862-1867) afectaron gravemente la economía. La segunda mitad del siglo continuó siendo de poco crecimiento.³⁸

En 1867, el presidente Benito Juárez adoptó la política novedosa de financiar la modernización económica del país mediante la atracción de capital

³⁷ Pérez López, *op. cit.*, pp. 107-111.

³⁸ Durante la primera mitad del siglo XVIII, el sistema mexicano fue proteccionista. Adicionalmente, México se caracterizó por recibir muy poca inversión extranjera.

extranjero, la instauración de un sistema arancelario que impulsara la industria y el mejoramiento de la red nacional de comunicaciones y transportes. Las medidas de Juárez redujeron las importaciones de textiles y alimentos (cacao, especias, azúcar, café) y aumentaron las de bienes duraderos. La principal exportación mexicana en el periodo fueron los metales preciosos, principalmente plata acuñada.³⁹ La importancia del comercio con España se redujo poco a poco, y otros países -como Estados Unidos, Inglaterra y, en menor medida, Francia- vieron crecer su comercio con México. El mayor intercambio comercial entre México y Estados Unidos permitió diversificar el comercio mexicano, que hasta ese momento se había dirigido casi exclusivamente hacia Europa.

Paralelamente, la economía estadounidense se desarrollaba con éxito, pero no de manera homogénea. El norte se inclinó por la industria, el comercio y los negocios. Por su parte, la economía del sur continuó siendo primordialmente rural, sustentada en la mano de obra de los esclavos para la producción agrícola, en la que seguía predominando el algodón. Las diferencias económicas entre el sur y el norte terminaron provocando diferencias y tensiones políticas que desembocaron en la guerra civil, de 1861 a 1865. La victoria del norte suprimió la esclavitud en Estados Unidos, lo que obligó a la economía del sur a reformarse y a diversificar su producción.

Después de la guerra civil, la industria continuó desarrollándose a grandes pasos, sobre todo el sector de transportes y la explotación de petróleo, mientras que la agricultura redujo su importancia en la economía nacional, ante la falta de

³⁹ Inés Herrera Canales, *El comercio exterior de México, 1821-1875*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 31-74.

mano de obra esclava.⁴⁰ El auge del sistema bancario y la construcción de mejores vías de transporte contribuyeron a elevar el consumo interno, y continuó la exportación de productos manufactureros.

Segunda mitad del siglo XIX

A pesar de la depresión internacional de 1873-1896, la economía de Estados Unidos mantuvo buenos niveles de crecimiento hasta finales del siglo XIX. El aumento de precios de los alimentos permitió la prosperidad del oeste, mientras que en el este las manufacturas se desarrollaron rápidamente para atender la demanda interna. No obstante, al degradarse las condiciones económicas, Estados Unidos adoptó políticas proteccionistas, que tuvieron equivalentes en el ámbito migratorio: la cifra de migrantes que aceptaba este país fue reduciéndose con la implantación de políticas para controlarla y limitarla.⁴¹ Los primeros controles que se establecieron fueron para impedir la entrada de criminales, prostitutas e indigentes, así como la de algunos grupos raciales; por ejemplo, en 1882 se publicó la Ley de Exclusión de los Chinos, que en 1907 se amplió a los japoneses.⁴²

La depresión afectó también a Canadá, especialmente a su comercio, que era una de las principales fuentes de ingreso nacional. Debido a las medidas proteccionistas de Estados Unidos y Europa, la economía canadiense creció con dificultades. La exportación de barcos –que figuraba entre las principales– se redujo drásticamente, hubo malas cosechas y varios bancos quebraron. Uno de

⁴⁰ North, *op. cit.*, pp. 35 y 36.

⁴¹ Robert Pastor y Rafael Fernández de Castro, *El actor controvertido*, México, Porrúa-ITAM, 2001, p. 46.

⁴² Adams, *art. cit.*, p. 182.

los pocos estímulos que recibió esta economía fue la rápida expansión de las vías de tren, que contribuyó a poblar y a mantener la comunicación y el comercio en todo el territorio. Sin embargo, el poco desarrollo industrial durante este periodo y la falta de crecimiento económico siguieron estimulando la emigración; de ahí que en 1891 una quinta parte de los canadienses viviera en Estados Unidos.⁴³ En 1886 la situación económica de Canadá mejoró gracias al aumento mundial de precios (especialmente del trigo) y a la reducción de los costos de transporte.

Paralelamente, México iniciaba la etapa del Porfiriato, que impulsó el crecimiento económico nacional, especialmente en el norte del país, donde se recibieron inversiones provenientes de Francia, Inglaterra y Estados Unidos. En este periodo, la minería, la agricultura y el sistema de ferrocarriles se modernizaron y ampliaron. Por otra parte, en 1908 entró en vigor la primera Ley de Inmigración, que limitaba la entrada de extranjeros principalmente por causas de salud pública, sin marcar ningún límite o cuota para alguna nacionalidad particular.⁴⁴ Esta ley estuvo en vigor sólo dos años.

El descontento popular por razones políticas y económicas fue aumentando hasta culminar en la Revolución Mexicana, en 1910. Este conflicto tuvo graves consecuencias para la economía, pues la producción industrial y la agrícola se detuvieron casi por completo, y se calcula que al menos un millón de personas murieron como consecuencia de los enfrentamientos armados o de las hambrunas y epidemias subsecuentes.

⁴³ Alfred Leroy Burt, *A Short History of Canada for Americans*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1944, pp. 233-238.

⁴⁴ Instituto Nacional de Migración, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1909-1996*, México, Secretaría de Gobernación, 1996, pp. 5-6.

Las guerras mundiales

A la par de los conflictos internos que enfrentaba México, en el mundo se gestaban las tensiones que desembocarían en la Primera Guerra Mundial. Esta guerra dio inicio a una época de restricciones al comercio y al movimiento de personas. Durante las dos primeras décadas del siglo XX, Estados Unidos y Canadá aprovecharon la demanda europea de productos bélicos y de consumo para seguir impulsando su crecimiento industrial. Los beneficios económicos de la guerra permitieron a Estados Unidos pagar la deuda externa contraída durante el siglo XIX. Canadá duplicó su exportación de trigo, pulpa de madera, papel y minerales, al tiempo que se convirtió en uno de los principales países manufactureros del mundo. Incluso la economía mexicana, que enfrentaba la crisis posrevolucionaria, experimentó cierta recuperación, especialmente durante los últimos años de la guerra.

Después de la Primera Guerra Mundial, los tres países mantuvieron políticas migratorias restrictivas. Estados Unidos empezó a establecer cuotas para limitar la migración. Por ejemplo, en 1924 fijó un límite anual de 150 mil migrantes que no fueran del Hemisferio Occidental. Esta política de cuotas, sumada a los problemas económicos que enfrentó Estados Unidos durante la Gran Depresión, redujo los flujos migratorios al país. Canadá continuó con su política de recibir únicamente a inmigrantes de origen europeo. Por ejemplo, entre 1923 y 1947 aceptó a sólo cincuenta chinos.⁴⁵ Por otra parte, México promulgó en 1926 una nueva ley sobre migración, orientada a proteger los intereses de su economía. Esta ley facultaba al Ejecutivo para suspender

⁴⁵ Venegas, art. cit., pp. 313-315.

temporalmente la entrada de inmigrantes y creó un registro de extranjeros para vigilar su número, nacionalidad y modo de sustento.⁴⁶

En 1929 la quiebra de los mercados bursátiles internacionales detonó la Gran Depresión, que afectó profundamente a muchas economías del mundo, en especial a la estadounidense. Las de Canadá y México, que empezaban a estar vinculadas con la de Estados Unidos, resintieron los efectos particularmente. Estados Unidos reaccionó adoptando la Ley Smoot-Hawley, que aumentó los aranceles a más de 20 mil productos. Las medidas estadounidenses redujeron drásticamente el comercio con el resto del mundo, como se aprecia en la tabla siguiente. Países como Canadá, Inglaterra y Alemania respondieron aumentando sus propios aranceles a productos estadounidenses, y Canadá optó por realizar con Inglaterra la mayor parte de sus intercambios comerciales.

TABLA II: EXPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS DURANTE LA GRAN DEPRESIÓN⁴⁷
(miles de millones de dólares estadounidenses)

Año	1929	1931	1933	1937	1938	1940
Exportaciones	5.24	2.42	1.67	3.35	3.18	4.02

En el caso de México, la década de 1930 se caracterizó por medidas para proteger la economía, entre ellas la nacionalización de sectores fundamentales como los ferrocarriles y el petróleo, así como por la reforma agraria. Hubo también un endurecimiento de las políticas migratorias. En 1936 entró en vigor la primera Ley General de Población, cuyo propósito era restringir la entrada de

⁴⁶ Coordinación de Planeación e Investigación del Instituto Nacional de Migración, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México: 1821-2000*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, pp. 27-38.

⁴⁷ Alvear y Ortega, *op. cit.*, p. 164.

extranjeros que no fueran de beneficio para el país. Se instauró el depósito de repatriación, con el requisito para los extranjeros que entraban a territorio nacional de abonar una suma en efectivo al Banco de México para garantizar el pago de su transporte de regreso. Además, con muy pocas excepciones, la ley prohibió por tiempo indefinido la entrada al país de migrantes que tuvieran la intención de trabajar (es decir la mayoría) y estableció multas para aquellos mexicanos que emplearan extranjeros sin los permisos correspondientes.⁴⁸

La Segunda Guerra Mundial marcó el principio de la recuperación de las economías de Estados Unidos y Canadá, lo que permitió la reducción de aranceles y el aumento del comercio entre ambos países, que en 1941 suscribieron la Declaración de Hyde Park para proveerse mutuamente de material que necesitaban sus industrias.

De igual manera, México y Estados Unidos firmaron en 1942 un Acuerdo para el Programa Bracero, en el marco de una serie de negociaciones para hacer frente a la Segunda Guerra Mundial.⁴⁹ La iniciativa de firmar este primer Programa provino de Estados Unidos, que buscaba suplir con mano de obra mexicana -especialmente en el sector agrícola- la escasez de trabajadores a raíz del envío de jóvenes estadounidenses a la guerra.

El Programa Bracero fue favorable para México, que utilizó su ventaja en la negociación para asegurar que sus nacionales no fueran discriminados y vetó al estado de Texas por el maltrato que les infligió en el pasado. El mayor logro de

⁴⁸ Coordinación de Planeación e Investigación del Instituto Nacional de Migración, *op. cit.*, pp. 90-126.

⁴⁹ A cambio de colaboración militar y comercial, Estados Unidos finalmente aceptó negociar con México temas pendientes, como la deuda externa (cuyos pagos suspendió nuestro país durante la Revolución) y las reclamaciones por la expropiación petrolera de 1938. Manuel García y Griego, "El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros" en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia*, México, El Colegio de México, 1990, p. 101.

México fue la incorporación, en los contratos, de protecciones derivadas de la Ley Federal del Trabajo mexicana, que no estaban contempladas en las leyes de Estados Unidos, por lo que los empleados mexicanos tenían, en ciertos casos, más derechos que los estadounidenses.⁵⁰

El Programa se renovó anualmente hasta 1964, pero las concesiones que logró México al inicio fueron reduciéndose a medida que Estados Unidos se recuperaba de la guerra. En 1963, el gobierno estadounidense anunció la terminación del Programa. México solicitó renovarlo, argumentando que nuestra economía no podría absorber súbitamente a 200 mil trabajadores, por lo que la emigración no terminaría, simplemente se haría irregular. Estados Unidos atendió la solicitud mexicana, pero el año siguiente dio por terminado el Programa Bracero.⁵¹

La posguerra inmediata

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, Europa y gran parte del mundo -México incluido- padecieron una situación financiera crítica. En contraste, Estados Unidos emergió de la guerra como la principal potencia económica, y también Canadá salió fortalecido; en 1957, ambos figuraban entre los siete países con la producción *per capita* más alta en el mundo, con un promedio de 1,200 dólares anuales.

Después de la guerra, Estados Unidos permitió que siguiera creciendo el flujo de inmigrantes regulares de Latinoamérica, sin fijar cuotas máximas para su

⁵⁰ Cabe señalar que, aunque las leyes estadounidenses permitían la entrada unilateral de trabajadores, Estados Unidos aceptó que el Acuerdo fuera la única forma de ingreso de mano de obra mexicana a su territorio. *Ibid.*, pp. 102-104.

⁵¹ *Ibid.*, pp.108-112.

entrada.⁵² La mayor parte de los que ingresaron provenían de México y el Caribe.⁵³ Adicionalmente, gracias a la Ley de Refugiados, entraron 189 mil personas más hasta 1952.⁵⁴ Los flujos fueron transformándose: a principios del siglo XX la gran mayoría de los inmigrantes provenían de Europa, pero a finales casi la mitad eran originarios de Latinoamérica y el Caribe.⁵⁵ Por su parte, los canadienses continuaron prefiriendo un “Canadá blanco” hasta 1960 (aunque oficialmente la política que favorecía exclusivamente a los europeos se eliminó en 1947). Este país aceptó únicamente a cinco mil judíos desplazados de Europa durante la Segunda Guerra Mundial, en comparación con los doscientos mil que recibió Estados Unidos durante el mismo periodo.

México adoptó varias leyes para regular el ingreso de migrantes, a pesar del bajo número de entradas que se registraban. En 1947 adoptó una nueva Ley General de Población, base de las leyes que rigen al país en la actualidad. Esta ley contempló la repatriación de connacionales, hizo más selectiva la aceptación de inmigrantes y simplificó los trámites de entrada para inversionistas, técnicos y especialistas.⁵⁶

⁵² La razón por la que Estados Unidos no había fijado cuotas máximas de migración en el Hemisferio Occidental es que intentaba demostrar su preferencia por la región, que no representaba una amenaza porque eran relativamente pocos los migrantes que provenían de ahí. Estos beneficios se eliminaron cuando empezó a aumentar la cantidad de personas que migraban hacia Estados Unidos desde Latinoamérica y el Caribe.

⁵³ Banco Nacional de Comercio Exterior, “Intercambio comercial México-Estados Unidos” en Instituto Mexicano de Comercio Exterior, *El comercio exterior de México*, México, Siglo XXI, 1982, pp. 272-354.

⁵⁴ El 74% de los inmigrantes se aceptaban por reunificación familiar, 20% por méritos laborales y 6% como refugiados. Adams, art. cit., p. 184.

⁵⁵ En 1900, el 91.6% de estos migrantes provenían de Europa; en 1990, sólo el 14.4 por ciento. Por el contrario, el porcentaje correspondiente a Latinoamérica y el Caribe aumentó de 2.1% en 1900 a 49.8% en 1990. *Ibid.*, p. 179.

⁵⁶ Venegas, art. cit., pp.129-152.

Los años 1950, 1960 y 1970

A mediados del siglo XX, las políticas migratorias en la región se modificaron de nuevo, y empezaron a perfilarse las tendencias migratorias que mantienen los países hasta la actualidad. Debido al aumento de inmigrantes del continente americano, Estados Unidos endureció su política para evitar la entrada irregular de personas, especialmente las de origen mexicano. En 1954 llevó a cabo la Operación Espalda Mojada, que expulsó a miles de mexicanos, a pesar de lo cual la migración continuó creciendo exponencialmente.⁵⁷

En 1967, Canadá realizó cambios a las leyes y reglamentos migratorios ante las necesidades demográficas, económicas y sociales que enfrentaba. Las nuevas normas relajaron la discriminación contra los migrantes no blancos, toda vez que la estrategia del gobierno canadiense consistió en fomentar el multiculturalismo para que Quebec se sintiera más integrada, en respuesta a movimientos separatistas en esa provincia, que se declaraba distinta por su ascendencia francesa. La política de puertas abiertas se reforzó en 1976 con la publicación de la Ley de Inmigración, que fomentaba el multiculturalismo para mejorar la imagen internacional del país. El cambio en las políticas migratorias es evidente: en 1950 el 84.3% de los inmigrantes eran de origen europeo, y únicamente 1% eran asiáticos; tres décadas después, en 1980, los europeos representaban el 28.6% y los asiáticos el 42.2 por ciento. Durante el siglo XX, Canadá recibió a más de cuatro millones de migrantes (el 21% de su tasa de

⁵⁷ Juan Ramón García, *Operation Wetback: The Mass Deportation of Mexican Undocumented Workers in 1954*, Connecticut, Greenwood Publishing Group, 1980, p. 22.

crecimiento demográfico), con lo que se convirtió en el mayor receptor del mundo.⁵⁸

Paralelamente, en 1974 México estableció que los extranjeros debían notificar a la Secretaría de Gobernación la adquisición de bienes inmuebles o acciones de empresas y por primera vez sancionó a los traficantes de indocumentados.⁵⁹ Ese mismo año, México se incorporó al Programa de Trabajadores Agrícolas Estacionales que existía entre Canadá y varios países del Caribe, muy similar al Programa Bracero de Estados Unidos. En el primer año, participaron solamente 203 trabajadores mexicanos. La cifra se mantuvo relativamente baja a lo largo de la década siguiente: en 1984 fueron sólo 505 trabajadores.

En lo que respecta a la situación económica, los tres países se beneficiaron de circunstancias favorables durante este periodo. Hasta 1973, el Producto Interno Bruto (PIB) de Estados Unidos creció a una tasa promedio anual de 4.1%, gracias al consumo privado, la formación de capital y, en menor medida, las exportaciones. El comercio exterior no aportaba más del 10% del PIB y la balanza comercial fue generalmente negativa. También la economía canadiense creció a buen ritmo durante este periodo, mediante la producción de bienes de consumo.

Por su parte, después de la guerra, el gobierno mexicano adoptó un modelo económico de sustitución de importaciones basado en el mercado interno, que consistió en aumentar los aranceles a los bienes de consumo y en reducir los de las materias primas para impulsar la producción nacional. Estas

⁵⁸ Venegas, art. cit., p. 317.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 160-194.

medidas permitieron el crecimiento de la industria, que gozó de facilidades para importar sus insumos sin que sus productos finales enfrentaran competencia externa. Esta época se conoció como el Milagro Mexicano, porque hasta finales de la década de 1970 se registraron un crecimiento económico sostenido del 6% en promedio y un índice inflacionario bajo.

La industria manufacturera mexicana, con apoyo de la inversión extranjera, se convirtió en el sector que más crecía. México diversificó sus exportaciones, y la mayor parte de sus importaciones consistieron en materias primas. Sin embargo, la política proteccionista impidió que las empresas mexicanas compitieran en el ámbito internacional.⁶⁰ Al déficit en la balanza comercial se sumó la mala administración fiscal, por lo que la economía empezó a deteriorarse. En la segunda mitad de la década de 1970, el peso se devaluó en más del 50%, y por primera vez se exportó petróleo en grandes cantidades para sostener el crecimiento nacional a tasas de 8 o 9% anual.

En 1974 y 1975, varios países industrializados sufrieron recesiones. En Estados Unidos los problemas económicos tuvieron como consecuencia una contracción del PIB de entre 1.7 y 1.8% combinada con presiones inflacionarias. En respuesta, este país aprobó la Ley de Comercio de 1974, que dio nuevas atribuciones al presidente para proteger el mercado interno. Esta ley también estableció el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que condicionaba sus

⁶⁰ De 1950 a 1994 la balanza comercial de México fue negativa, fenómeno que pudo considerarse estructural.

beneficios a que los países cumplieran con ciertos requisitos económicos y políticos.⁶¹

Para 1979 la economía estadounidense se reafirmó como la primera del mundo, con una fuerza laboral que sumaba más de 100 millones de personas, principalmente en los sectores minero, de manufacturas y servicios. Las exportaciones fueron una de las principales causas de la fortaleza económica, especialmente por la demanda de productos agrícolas y por las ganancias de las filiales en el extranjero de empresas estadounidenses.⁶² Las importaciones principales fueron petróleo, papel y madera, y las exportaciones maíz y trigo.

Los años 1980

En general, Estados Unidos presentó buen crecimiento económico durante la década de 1980, aunque acompañado por aumento de la deuda externa y déficit en la balanza comercial. A pesar del buen funcionamiento de su economía, a partir de 1978 Estados Unidos continuó limitando el flujo de migrantes

⁶¹ A principios de la década de 1970, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) llamó a adoptar políticas para favorecer a los “países menos desarrollados” mediante sistemas generalizados de preferencias. En respuesta, Estados Unidos adoptó uno en su Ley de Comercio de 1974. Este sistema incluía algunas restricciones. Señalaba, por ejemplo, que los países no recibirían los beneficios si se unieran a la Organización de Países Exportadores de Petróleo o a otra “asociación tipo cartel”, nacionalizaran los bienes de ciudadanos estadounidenses sin proporcionarles compensación satisfactoria, no cooperasen adecuadamente con esfuerzos internacionales contra las drogas, rebasaran cierto PIB *per capita*, no permitieran acceso razonable y equitativo a su mercado, no protegieran adecuadamente la propiedad intelectual de los productos, servicios e inversiones provenientes de Estados Unidos o no garantizaran derechos laborales reconocidos internacionalmente. United States Department of State, *The Language of Trade*, INFOUSA, 2010, <<http://www.ait.org.tw/infousa/enus/economy/trade/glossdi.html>>, consultado el 29 de noviembre 2010 y Tomás Peñaloza, “La formulación de la política exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México”, *Foro Internacional*, 18 (1977), p. 28.

⁶² Banco Nacional de Comercio Exterior, art. cit., pp. 272-354.

latinoamericanos de acuerdo con su sistema de cuotas mundiales, lo que elevó el número de trabajadores irregulares.⁶³

En este lapso, tanto México como Canadá padecieron dificultades económicas. En Canadá, la recesión durante los primeros años de la década provocó un aumento del desempleo y de la deuda pública. México enfrentó una severa crisis económica por su dependencia del petróleo, cuyo precio fue disminuyendo. La crisis llevó al país a declarar una moratoria en el pago de la deuda externa. Entre 1982 y 1988, el crecimiento promedio del PIB fue de 0.06% anual, con altos índices de inflación y desempleo.⁶⁴ El PIB de México fue 25.6 veces inferior al de Estados Unidos y las exportaciones mexicanas 16 veces menores.⁶⁵ La crisis produjo un inusitado aumento en la migración de trabajadores hacia Estados Unidos.

En un intento por hacer frente a la crisis, México pasó en pocos años de una economía cerrada a una neoliberal: ingresó al GATT el 24 de agosto de 1986. Por otra parte, a finales de la década Estados Unidos y Canadá firmaron el CUFTA (en vigor desde 1989), que aspiraba a facilitar el comercio y la inversión e incluyó un plan para continuar con la liberación comercial de sectores específicos.

Al finalizar la década, Estados Unidos era el mayor socio comercial de México y de Canadá, que concentraban en ese país el 66 y el 69% de su comercio, respectivamente. Sin embargo, a pesar de la apertura comercial como

⁶³ A pesar de las cuotas, siempre ingresaron entre cuatro y seis veces más mexicanos que los supuestamente permitidos gracias a los criterios de reunificación familiar. Rafael Fernández de Castro, "La migración sobre la mesa de negociación" en Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad de la política exterior de México*, México, Ariel, 2002, p. 53.

⁶⁴ Gerardo Fujii y Eduardo Loría, "El sector externo y las restricciones al crecimiento económico de México", *Comercio Exterior*, núm. 3, 1996, p. 121.

⁶⁵ Alvear y Ortega, *op. cit.*, p. 158.

consecuencia del GATT y del CUFTA, para Estados Unidos el comercio con sus vecinos representaba sólo el 26% del total de sus ventas al exterior (6% correspondía a México y 20% a Canadá, véase tabla III). El comercio entre México y Canadá era muy reducido; en 1990 apenas ascendía a 638 millones de dólares, equivalente al 0.8% del comercio exterior de México.⁶⁶ La dependencia económica de México y Canadá respecto a Estados Unidos y la lejanía entre México y Canadá se perfilaban como tendencias distintivas de la región en las décadas de 1980 y 1990.

TABLA III: COMERCIO EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS⁶⁷

Año	1986	1987	1988	1989
Comercio con México (millones de dólares)	16,858	19,021	25,531	31,302
Comercio con México (%)	5%	5%	6%	6%
Comercio con Canadá (millones de dólares)	65,088	71,601	85,215	93,415
Comercio con Canadá (%)	21%	21%	20%	19%
Comercio total con el mundo (millones de dólares)	310,033	348,869	431,149	487,003

Las diferencias económicas tuvieron como consecuencia un aumento en el flujo regional de migrantes que se desplazaban del país más débil (México) hacia el más fuerte (Estados Unidos). En 1980, más de 2 millones de mexicanos vivían en Estados Unidos –una parte importante de manera irregular- junto con 843 mil

⁶⁶ Datos del Banco de México en el portal electrónico de la Secretaría de Economía, *Sistema de Consulta del Comercio Exterior de México*, <<http://www.economia-snci.gob.mx:8080/siaviWeb/siaviMain.jsp>>, consultado el 5 de febrero 2010.

⁶⁷ Bureau of Economic Analysis, *U.S. International Transactions Accounts Data*, <<http://www.bea.gov/international/index.htm>>, consultado el 6 de septiembre 2009.

canadienses.⁶⁸ En respuesta, en 1986 se publicó la Ley de Reforma y Control Migratorio (IRCA, por sus siglas en inglés), mejor conocida como Ley Simpson-Rodino, famosa por ser muy restrictiva. Esta ley impuso sanciones a los empleadores de migrantes, pero otorgó amnistía a más de 2.7 millones de personas “sin papeles” que residían en Estados Unidos antes de 1982. Los indocumentados mexicanos fueron de los principales beneficiados por esta ley.

México no realizó modificaciones ni a sus leyes ni a sus prácticas en materia migratoria hasta principios de la década de 1990, cuando se llevó a cabo una reforma que fortaleció el sistema de reconocimiento de refugiados. En 1993 se creó el Instituto Nacional de Migración para coordinar los servicios migratorios en México.⁶⁹

A pesar de los esfuerzos estadounidenses por regular los flujos, no se desarrolló una relación migratoria formal México-Estados Unidos, pues no volvió a negociarse el tema de manera oficial después de que terminó el Programa Bracero. Estados Unidos mantuvo su preferencia por hacerse cargo del asunto unilateralmente y cortó las negociaciones con nuestro país, que no buscó reiniciarlas. Sin embargo, la falta de marco formal no impidió que cada año migraran, de manera regular o irregular, cientos de miles de mexicanos hacia Estados Unidos. La Ley Simpson-Rodino, con la que se esperaba controlar la situación, tuvo consecuencias inesperadas, pues alentó la migración irregular de personas esperanzadas en que Estados Unidos volviera a ofrecer una

⁶⁸ US Census Bureau, *Region and Country or Area of Birth of the Foreign-Born Population: 1960 to 1990*, <<http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0029/tab03.html>>, consultado el 6 de septiembre 2009.

⁶⁹ Venegas, art. cit., p. IX.

regularización masiva. Las medidas de control que se implantaron fueron poco efectivas.

México no definió una política clara respecto a los cientos de trabajadores mexicanos que cruzaban la frontera diariamente sin la autorización debida, a pesar de las malas condiciones que enfrentaban estos migrantes durante el cruce y la estancia en Estados Unidos. El gobierno mexicano concentró sus esfuerzos en brindar protección consular a los connacionales en aquel país, sin volver a proponer negociaciones bilaterales sobre el tema.⁷⁰

En cambio, la relación migratoria Estados Unidos-Canadá se mantuvo cordial a lo largo de estas décadas. Cada uno daba trato preferencial a los migrantes del otro, con pocos requisitos para ingresar a sus territorios, por lo que la mayor parte de la migración fluía de manera autorizada. Por otra parte, la relación migratoria México-Canadá era prácticamente nula, porque no había muchos mexicanos interesados en trasladarse a Canadá ni viceversa.

Conclusiones

El breve análisis histórico del desarrollo de Estados Unidos, México y Canadá sugiere conexiones entre la situación económica y la orientación de las políticas migratorias de los tres países hasta la primera mitad del siglo XX. Cuando la situación económica era buena, el acceso de migrantes se permitía con más facilidad. En los periodos difíciles, los tres gobiernos endurecían sus políticas

⁷⁰ Quetzalli Padilla, *Cambios en la política migratoria mexicana en el marco de la institucionalización de la relación México-Estados Unidos*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 2002, pp. 100-105.

migratorias para reservar su oferta laboral y otros recursos a sus propios habitantes.

Esta tendencia cambió después de la Segunda Guerra Mundial. Ante el cuantioso aumento de los flujos migratorios, particularmente hacia Estados Unidos, las políticas migratorias dejaron de estar directamente relacionadas con la situación económica y empezaron a regirse por intereses específicos de cada país. Así, al comenzar las negociaciones del TLCAN, las políticas migratorias de los tres países parecían independientes de sus políticas económicas. En esa etapa, se argumentó que el TLCAN alentaría la creación de empleos en México y en consecuencia desalentaría la migración, pero esto no figuró entre los objetivos oficiales del acuerdo. En la práctica, el TLCAN no ha tenido éxito en este rubro, y las políticas migratorias y comerciales continúan administrándose de manera independiente.

CAPÍTULO III

MIGRACIÓN Y COMERCIO EN LA DÉCADA DE 1990

En el ámbito internacional, las últimas décadas del siglo XX se caracterizaron por grandes cambios políticos y económicos. Uno de los principales fue el término de la Guerra Fría y la desaparición de la Unión Soviética. Estos acontecimientos marcaron el inicio de una etapa histórica y económica, en la que el comercio y la migración internacionales tuvieron un aumento sin precedente. El objetivo de este capítulo y el siguiente es analizar el desarrollo de ambos fenómenos a lo largo de la década de 1990 en Norteamérica, especialmente después de la entrada en vigor del TLCAN en 1994 (capítulo III) y durante los primeros años del siglo XXI (capítulo IV). Primero describo brevemente ambos fenómenos en el ámbito mundial, luego me concentro en el desarrollo de la migración y el comercio en la zona durante los últimos 15 años.

Migración y comercio internacionales

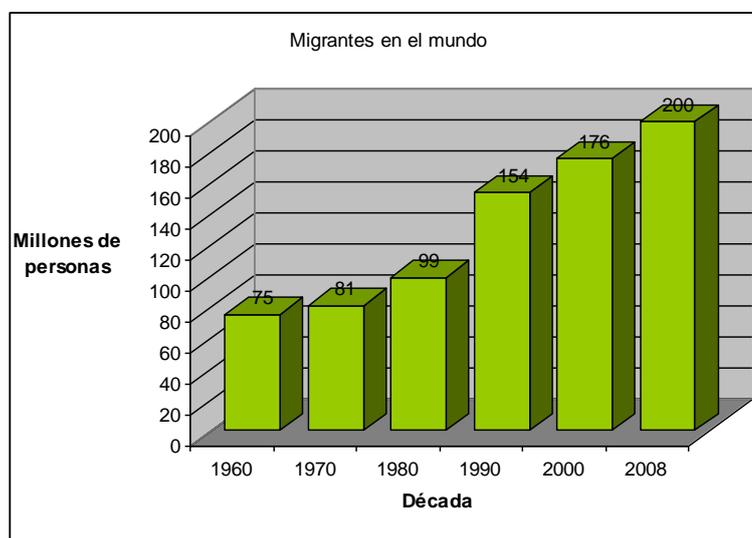
En la década de 1990, el flujo migratorio mundial aumentó en más de 50% respecto a la anterior (véase tabla IV).⁷¹ Además, cambiaron las características de la migración en este periodo; por ejemplo, la clasificación tradicional de países de origen y de destino empezó a diluirse, ya que muchos países se convirtieron tanto en fuente de migrantes (hacia países más desarrollados) como en

⁷¹ Los datos de la OIM señalan que el organismo atendió 5 millones de migrantes entre 1990 y 1997, tantos como los que atendió a lo largo de los 40 años anteriores (1950 -1990). Organización Internacional para las Migraciones, *Historia*, <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/history>>, consultado el 13 de enero 2010.

receptores de otros (provenientes de países menos desarrollados), lo que hoy se denomina migración sur-sur.

Por su parte, la situación de la economía mundial permitió que buen número de estados se integraran a un mercado comercial globalizado. Esto tuvo como consecuencia un espectacular crecimiento del comercio mundial (véase tabla V). Ejemplo de este fenómeno fueron las negociaciones de la Ronda de Uruguay,⁷² que después de algunos tropiezos -por desacuerdos entre Estados Unidos y Europa- culminaron en enero de 1995 con la entrada en vigor del acuerdo que firmaron 117 naciones, incluidos los tres países norteamericanos. El acuerdo creó la Organización Mundial del Comercio (OMC) en sustitución del GATT.

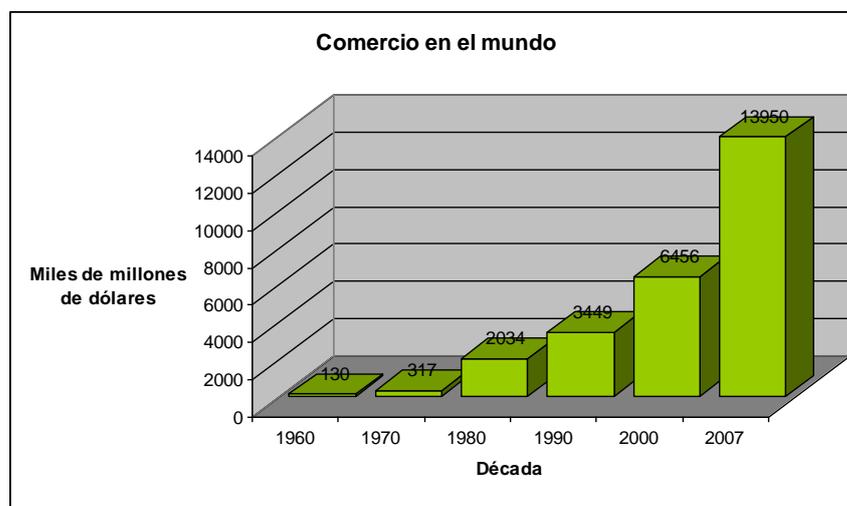
TABLA IV: MIGRANTES MUNDIALES⁷³



⁷² Sus objetivos principales eran regular las inversiones extranjeras, reducir los subsidios agrícolas y lograr una mayor liberación y expansión del comercio mundial mediante las reducciones arancelarias.

⁷³ Araceli Azuara Ferreiro, "Continuous Labour Migration Reporting System for the Americas SICREMI", *Executive Secretariat for Integral Development*, 2009, <www.sedi.oas.org/ddse/documentos/.../P2OEA_AAzuara_ING.ppt>, consultado el 5 de marzo 2010.

TABLA V: COMERCIO EN EL MUNDO⁷⁴



Ante el crecimiento del comercio internacional, los gobiernos adoptaron medidas para competir en el mundo, como evitar el aislamiento e impulsar las asociaciones bilaterales o multilaterales con otros países. Por eso empezó a perfilarse una concentración económica regional, que se manifestó en el establecimiento de bloques y asociaciones comerciales. El alcance de los acuerdos regionales no se limitó al intercambio de mercancías, también abarcó el comercio de servicios y los flujos de capital.

En vísperas de las negociaciones

A pesar de las diferencias políticas y económicas, en esta década prosperó la relación comercial entre Estados Unidos, México y Canadá, de manera acorde con la tendencia internacional. Ya en este periodo, una parte importante de las

⁷⁴ Organización Mundial del Comercio, *Información sobre comercio internacional y aranceles*, <http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/statis_s.htm>, consultado el 3 de marzo 2010.

economías de México y Canadá dependía de los productos que exportaban a Estados Unidos. Por ejemplo, de enero a septiembre de 1990 el volumen de sus operaciones comerciales con Estados Unidos fue de más de mil millones de dólares.⁷⁵ Por tanto, asegurar la continuidad de la relación comercial era de gran importancia para ambos, sobre todo porque los estadounidenses empezaron a reducir sus gastos en bienes de consumo y adoptaron medidas proteccionistas para contrarrestar el efecto de su déficit comercial.⁷⁶

En este contexto, a mediados de 1990 el gobierno mexicano propuso la asociación con Estados Unidos para crear un área de libre comercio. El objetivo de México al proponer la negociación del TLCAN era establecer un espacio económico libre, que propiciara el flujo de mercancías y, por medio del intercambio comercial, asegurara el crecimiento económico.⁷⁷ Estados Unidos aceptó la propuesta mexicana con el interés de reducir los aranceles que pagaban sus productos al ingresar a México y quizá apoyar la economía mexicana. A Estados Unidos le interesaba contribuir a la estabilidad económica de México para evitar que sus problemas afectaran los intereses y el mercado estadounidenses. Otro objetivo importante de Estados Unidos era auspiciar la creación de empleos en México para reducir el número de migrantes que

⁷⁵ Esta cifra ilustra la importancia del comercio de Canadá y México con Estados Unidos en los meses anteriores al inicio de la negociación del TLCAN.

⁷⁶ Alvear y Ortega, *op. cit.*, p. 177.

⁷⁷ Entre las razones internas que impulsaron a México a proponer este acuerdo destacan las siguientes: 1) Ante el fracaso de la sustitución de importaciones, el gobierno de México decidió adoptar un modelo de desarrollo orientado al exterior, que se sustentara en la apertura comercial, la implantación de reformas estructurales y la liberación del comercio. 2) El nuevo modelo económico impulsó la diversificación de las exportaciones, por lo que asegurar el acceso de los productos mexicanos al mercado estadounidense se convirtió en prioridad. 3) Ante la difícil situación económica que enfrentaba el país, era fundamental atraer inversión extranjera. En un principio, el gobierno buscó inversiones europeas; sin embargo, al comprender que era poco probable conseguir las, decidió concentrar sus esfuerzos en atraer capitales estadounidenses. 4) El gobierno mexicano deseaba asegurar la apertura que estaba instaurando, con el propósito de que los gobiernos posteriores no modificaran el rumbo de la política económica. Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro (coords.), *TLCAN ¿Socios naturales?*, México, ITAM, 2000, pp. 31-35.

cruzaban irregularmente la frontera en busca de mejores oportunidades laborales.

Cabe señalar que Canadá ya había asegurado sus objetivos desde 1989, año en que entró en vigor el CUFTA. Este acuerdo facilitó el comercio y la inversión entre Estados Unidos y Canadá, además de incluir temas como la inversión extranjera y el comercio de servicios. Por ese motivo, en un primer momento el TLCAN no contempló la participación de Canadá,⁷⁸ pero posteriormente este país insistió en incorporarse a las negociaciones. Su interés principal era asegurar que México no obtuviera de Estados Unidos beneficios comerciales superiores a los que ya tenían los canadienses. Por tanto, sobre la base del CUFTA, Canadá quedó incluido en el proyecto.

Las negociaciones del TLCAN

La primera ronda de negociaciones del TLCAN inició el 10 de junio de 1991 con miras a establecer las bases para liberar el comercio y la inversión en el área. Hubo momentos en que pareció que el tratado no se firmaría, sobre todo cuando Bush centró su atención en temas de política interna (la contienda presidencial en su país), y cuando grupos ambientalistas y sindicatos en Estados Unidos empezaron a ejercer presión para detener la firma del tratado porque afectaba sus intereses.

Sin embargo, después de las elecciones, Bush retomó el TLCAN e impulsó su firma. En diciembre de 1992, Salinas, Bush (en el último mes de su

⁷⁸ Para Canadá, México era el socio comercial número 17, superado por países lejanos como Corea y Taiwán. Para México, Canadá era el número 11. A pesar de la oportunidad que representaban sus mercados, antes del TLCAN ninguno de los dos países mostró interés por fortalecer sus lazos comerciales. Steven Globerman, *Continental Accord: North American Economic Integration*, Vancouver, Fraiser Institute, 1991, p. 31.

presidencia) y Brian Mulroney, Primer Ministro de Canadá, firmaron el tratado. Quedaba pendiente su ratificación en los tres países. Bush intentó que el Congreso aprobara el acuerdo por la vía rápida (*fast track*) pero no tuvo éxito, por lo que la ratificación quedó en manos de su sucesor, William Clinton, quien durante su campaña había declarado que el tratado debía renegociarse.

Clinton condicionó su apoyo al TLCAN a la inclusión de varias cláusulas para proteger la mano de obra estadounidense de posibles consecuencias del tratado. Además, exigió que se suscribieran dos acuerdos paralelos, en materia ambiental y laboral: el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN).⁷⁹ Finalmente, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó el TLCAN, a finales de 1993, por 234 votos a favor y 200 en contra; el tratado entró en vigor en enero de 1994.⁸⁰

El objetivo principal del tratado⁸¹ era crear una zona de libre comercio en los tres países, mediante la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias para facilitar la circulación de bienes y servicios entre las fronteras, en un plazo no mayor a 15 años. Otros propósitos del TLCAN eran aumentar las oportunidades de inversión y proteger los derechos de propiedad intelectual en la zona. Además, el tratado contempló la implantación de mecanismos para administrar y resolver problemas, entre ellos un capítulo sobre la posibilidad de

⁷⁹ El objetivo principal de estos acuerdos fue establecer mecanismos que permitieran asegurar que cada país hiciera valer de manera efectiva su propia legislación en materia ambiental y laboral, así como alentar proyectos de cooperación.

⁸⁰ Gudiño, *op. cit.*, p. 17.

⁸¹ Cabe destacar que Estados Unidos ratificó el TLCAN como un acuerdo comercial, en tanto México lo ratificó como un tratado, lo que revela diferencias en el grado de compromiso de ambos países con el TLCAN. En México, éste tiene el mismo valor jurídico que la Constitución, mientras que en Estados Unidos las leyes nacionales tienen más peso que el TLCAN.

que personas y corporaciones demandaran a los gobiernos de los otros países, en caso de que dañaran sus intereses. Se incluyó un capítulo más sobre la estancia temporal de personas de negocios de cada país en los otros.

Las ramas más protegidas al negociar el TLCAN fueron la industria automotriz, los sectores energéticos, la industria textil y el sector agrícola (que fue objeto de tres negociaciones bilaterales, en lugar de una trilateral). El tratado no incluyó varios temas que los países no tenían interés en discutir, como el acceso a recursos naturales, en particular el petróleo (México), la industria cultural (Canadá) y la migración.

Pese a que el fenómeno migratorio había aumentado en importancia de manera paralela al comercio, la migración no fue parte de la propuesta. Continuando con la tendencia de los tres países durante las décadas previas, ninguno mostró voluntad política ni interés por tratar el tema de manera conjunta. Ésta era la primera vez que se contemplaba la negociación de un acuerdo trilateral, y había muchas dudas sobre sus posibilidades. Para las élites políticas encargadas de otros temas, como el migratorio, incluirlos en las deliberaciones habría sido impensable. Además, como ya se ha mencionado, los negociadores esperaban que el tratado económico contribuyera a crear empleos en México para reducir los flujos migratorios sin tener que encarar el tema de manera directa.

1994-1999: comercio en Norteamérica

Después de la firma del TLCAN, el comercio entre México, Estados Unidos y Canadá aumentó sustancialmente. El de México con Estados Unidos se elevó en 122% y con Canadá en más de 30 por ciento.⁸² Por su parte, el intercambio comercial Estados Unidos-Canadá aumentó aproximadamente 70% en el periodo.⁸³ Los sectores más beneficiados con este auge fueron el manufacturero y el automotriz.

También la Inversión Extranjera Directa (IED) creció aceleradamente durante los primeros cinco años del tratado. Entre 1994 y 1999, el flujo de IED hacia Canadá aumentó 2.7 veces respecto a años anteriores; el nivel promedio de esa inversión hacia México casi se triplicó.⁸⁴ En este periodo, el 84 y el 60% de la IED que ingresó respectivamente a Canadá y México provino de Estados Unidos. Además, las inversiones canadienses en México aumentaron en estos cinco años, aunque el monto representó sólo el 4.2% del total de IED que recibió la economía mexicana.⁸⁵

El entorno macroeconómico favorable en los tres países después de la firma del tratado (en México a partir de 1996) contribuyó al crecimiento de la IED en la región. Además, las condiciones en México, en respuesta a la severa crisis a finales de 1994 (devaluación de la moneda, mercado laboral deprimido y bajos salarios), auspiciaron el intercambio comercial con sus vecinos del norte y la

⁸² En los primeros cinco años el comercio total entre los tres países creció más del 60%, al pasar de 289 mil millones de dólares en 1993 a 507 mil millones en 1998. Leycegui y Fernández de Castro, *op. cit.*, pp. 1-5.

⁸³ Michael Abbott y Patricia Guerra, *Mercados de trabajo en América del Norte*, Washington, Comisión para la Cooperación Laboral, 2003, p. 33.

⁸⁴ El monto de la IED (57.2 mil millones de dólares) que ingresó a México lo colocó entre los principales receptores de inversión entre los países en desarrollo. *Ibid.*, p. 3.

⁸⁵ La IED que ingresó a Estados Unidos entre 1994 y 1999 aumentó en promedio tres veces más que en los cinco años anteriores, pero México y Canadá aportaron un porcentaje menor de estas inversiones. *Ibid.*, pp. 1-3.

atracción de IED. Una de las principales razones fue la debilidad del peso mexicano frente a las divisas estadounidense y canadiense. Las tasas de cambio hacían más atractivo el intercambio comercial con México. Por otra parte, la economía mexicana, que por largo tiempo había estado cerrada al mercado internacional, era un destino atractivo para las inversiones extranjeras, en particular la dirigida a la industria manufacturera, que se beneficiaba de los bajos costos de los servicios y de la mano de obra.

Organismos del TLCAN

Si bien ninguno de los tres países estaba interesado en establecer organismos que pudieran tener injerencia en sus gobiernos, ni quería absorber los costos de su funcionamiento, para regular la implantación del TLCAN se crearon 26 mecanismos regionales (incluyendo comités y grupos de trabajo), en los que participaban funcionarios públicos de los tres países. Estos mecanismos abarcaron prácticamente todos los capítulos del TLCAN, especialmente en las áreas comercial, laboral y ambiental. Grupos de trabajo y comités tenían por objetivo regular los aspectos administrativos del tratado y hacer más eficientes las transacciones comerciales, principalmente en tres aspectos de la relación: la prevención y la resolución de disputas, la cooperación técnica y la negociación de mejores reglas para coadyuvar al proceso de liberación económica y cooperación regional. Las dos instituciones más importantes han sido:

- La Comisión de Libre Comercio, encargada de vigilar la puesta en práctica del TLCAN, resolver las controversias y supervisar a los otros órganos. La integran los ministros de comercio de los tres países.

- El Secretariado, encargado de administrar los mecanismos que estableció el TLCAN para la solución de controversias. Consta de secciones (oficinas) nacionales, financiadas por los respectivos gobiernos.

Durante los primeros cinco años, los organismos del TLCAN sesionaron conjuntamente en 165 ocasiones. Aunque el ámbito de las funciones de estos órganos fue muy limitado, en muchos casos contribuyeron a acercar a funcionarios de los tres países, que trabajaban de manera conjunta para resolver los problemas que surgían. Este cambio en la relación de los funcionarios fue de gran trascendencia, porque antes de la firma del TLCAN no había mucha cooperación entre ellos. En la mayoría de los casos, los encargados de los temas no se conocían, y las comunicaciones se realizaban por la vía diplomática, de modo que eran impersonales y poco flexibles. Estas instituciones cumplen otras tareas, que han permitido un mejor funcionamiento del TLCAN, es decir actúan como facilitadoras. Entre sus labores figuran:

- Ser las instancias que propician la negociación sobre varios sectores para profundizar su liberación, lo que contribuye a aliviar tensiones comerciales.
- Servir como foros de consulta e intercambio de información técnica para la interpretación y puesta en práctica del tratado.
- Dar seguimiento a la homologación de los marcos legales nacionales para eliminar barreras y facilitar la liberación comercial.⁸⁶

El TLCAN incluye capítulos sobre resolución de controversias para prevenir, administrar y resolver diferencias respecto a lo convenido entre los tres

⁸⁶ Leycegui y Fernández de Castro, *op. cit.*, pp. 85-91.

países. El tratado contempla un mecanismo general de solución de controversias y un innovador sistema de paneles binacionales en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias. Estos paneles determinan si las autoridades nacionales cumplen con los requisitos que establece su legislación interna. Las partes pueden acudir a un panel cuando los productores nacionales de un Estado miembro resienten la importación de mercancías mediante prácticas desleales.⁸⁷

El mecanismo general prevé tres instancias de resolución de conflictos: consultas entre las partes, intervención de la Comisión de Libre Comercio y creación de paneles arbitrales. Entre 1994 y 1999 el mecanismo recibió 16 casos; de ellos, en seis la controversia se resolvió mediante consultas, en dos se perdió el interés por continuar con el proceso, y los demás se turnaron a la Comisión de Libre Comercio. De estos últimos, en cuatro la parte afectada solicitó la instauración de paneles, pero sólo en dos el panel emitió un fallo final.

Existen también paneles binacionales en materia de prácticas desleales (*antidumping* y subsidios), que constan de cinco expertos en derecho comercial internacional, quienes revisan las decisiones de las autoridades administrativas nacionales y tienen 315 días para emitir una decisión. En más de la mitad de las controversias que resolvieron los paneles, su decisión fue a favor del reclamante, y en todos los casos ambas partes acataron la decisión. Dadas las diferencias entre las leyes nacionales, no conviene despreciar la importancia de estos mecanismos, cuyo supuesto es que los tres socios son jurídicamente iguales y se sujetarán a las decisiones de los paneles. Además, destaca que, aunque Estados

⁸⁷ Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico de Monterrey, *Los paneles arbitrales como medio alternativo de solución de controversias (Capítulo XIX del TLCAN)*, <www.cem.itesm.mx/derecho/sitioobservatorio/info/alma/paneles.doc>, consultado el 12 de abril 2010.

Unidos fue el país con más actividad en estos mecanismos, también Canadá y México los utilizaron para resolver sus conflictos e incluso se aliaron para presentar un caso contra Estados Unidos.⁸⁸

En total, se presentaron ante este mecanismo 53 casos en los primeros cinco años de vigencia del TLCAN.⁸⁹ Estados Unidos fue el país que más utilizó el recurso, toda vez que presentó 25 casos (12 contra Canadá y 13 contra México). También Canadá y México presentaron casos, en su mayoría contra Estados Unidos, que es su principal mercado: Canadá 15 casos (13 contra Estados Unidos) y México 13 (10 contra Estados Unidos).⁹⁰

Por otra parte, en el marco de los acuerdos paralelos se instituyeron comisiones para la Cooperación Ambiental y para la Cooperación Laboral, que instauraron mecanismos de solución de controversias con capacidad de imponer multas e incluso de suspender beneficios derivados del tratado. El aspecto más sobresaliente de este sistema es que cualquier persona u organización puede presentar una petición, y el proceso puede hacerse público, es decir los acuerdos paralelos contemplan la participación de la sociedad en general.

Entre 1994 y 1999, el mecanismo del ACAAN atendió 19 peticiones ciudadanas (de 27 recibidas) y el ACLAN se ocupó de 14 comunicaciones

⁸⁸ Leycegui y Fernández de Castro, *op. cit.*, pp. 92-96.

⁸⁹ Se incluyen los paneles establecidos de acuerdo a los siguientes artículos:

- 1904- sobre revisión de resoluciones relativas a cuotas antidumping y compensatorias.
- 2008- sobre integración de paneles arbitrales.
- 1904- sobre impugnaciones extraordinarias (CIE).

Aunque también podrían establecerse casos de acuerdo al artículo 1905 (sobre salvaguardas del sistema de revisión ante el panel y sobre acuerdos para la suspensión de beneficios), a la fecha no se han presentado casos por estas razones.

⁹⁰ Secretariado del TLCAN, *Solución de controversias*, <www.nafta-sec-alena.org>, consultado el 14 de abril 2010.

públicas en el mismo lapso (de 23 recibidas).⁹¹ Durante los primeros cinco años de operación, el alcance de las Comisiones fue limitado pues en ningún caso se llegó a una resolución. Sin embargo, estos órganos facilitaron la realización de otras actividades de coordinación y difusión, como consultas ministeriales, seminarios y grupos de trabajo, y el procedimiento se distinguió por la calidad de las comunicaciones emitidas.⁹²

Como ya se mencionó, los acuerdos paralelos y sus mecanismos de resolución de controversias no fueron parte del compromiso original entre los tres signatarios. Estos acuerdos fueron resultado de las negociaciones que realizó el presidente Clinton con sindicatos y organizaciones ambientalistas en Estados Unidos para que apoyaran el TLCAN. México y Canadá se vieron forzados a aceptarlos para asegurar que Estados Unidos ratificara el tratado, pero impusieron un candado: las reclamaciones ambientales y laborales sólo podrían presentarse en las oficinas de sus dos contrapartes, no en su propio territorio. Esto tuvo una consecuencia no esperada, pero positiva, pues impulsó a los sindicatos y organizaciones de los tres países a trabajar conjuntamente. De esta manera, los acuerdos paralelos favorecieron el acercamiento y la vinculación de sindicatos y organizaciones en el ámbito regional.

⁹¹ Información obtenida de las páginas electrónicas de los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte.

⁹² Leycegui y Fernández de Castro, *op. cit.*, pp. 85-91.

1994-1999: migración en Norteamérica

En contraste con el comercio, en materia de migración los tres países no manifestaron voluntad de negociación, sino que bloquearon propuestas de algunos grupos de la sociedad para incluir el tema en la mesa de negociación del TLCAN. El tratado contempló la emisión de permisos de trabajo a ciudadanos de los tres países, pero únicamente a personas de negocios en algunos sectores previamente acordados. Además, se diferenciaron las condiciones que tendrían que cumplir los nacionales de cada país: Estados Unidos estableció requisitos más estrictos para conceder permisos temporales a trabajadores mexicanos, a manera de evitar que se filtraran personas con la intención de quedarse a trabajar permanentemente. Además, limitó el número de visas expedidas a trabajadores mexicanos a 5,500 anuales durante los primeros diez años del TLCAN.⁹³

Los países tácitamente acordaron tratar la migración de manera unilateral, con muy poca coordinación entre ellos (tendencia que algunos estudiosos describieron como “la política de no tener política” en décadas previas).⁹⁴ En parte, se esperaba que el TLCAN favoreciera la creación de empleos que contribuyeran a detener la migración. Al abrir las fronteras al comercio y la inversión, se preveía que empresas de Estados Unidos y Canadá establecieran filiales en México, donde la mano de obra y los costos de servicios (electricidad, agua, etc.) serían más bajos. En realidad, los trabajadores en Estados Unidos temían que el TLCAN repercutiera negativamente en su mercado laboral. Ésa fue

⁹³ Allison Young, *Beyond Zero Sum: Trade, Regulation and NAFTA's Temporary Entry Provisions*, Canadá, IRPP, 2004, pp. 19-27.

⁹⁴ Francisco Alba, “Mexico: A Crucial Crossroads”, *Migration Information Source*, 2002, <<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=211>>, consultado el 23 de febrero 2010.

la razón por la que presionaron para que se firmara el acuerdo paralelo en materia de trabajo.

A pesar de estos temores y de la crisis económica mexicana, entre 1994 y 1999 los tres países vieron crecer sus mercados laborales. La tasa de crecimiento laboral anual en Norteamérica fue de 2.0% en promedio, y la tasa promedio de desempleo en la región se redujo en 5.9 por ciento. Entre 1994 y 1999, los empleos en Canadá aumentaron en promedio 283 mil por año y en Estados Unidos, 2.1 millones. En México, a partir de 1996 aumentaron los empleos en el ámbito informal. El INEGI calcula que en 2000 éste incluía a más de 11 millones de trabajadores.⁹⁵ Gran parte de los empleos se crearon en el sector de servicios y en el manufacturero, es decir los dos más beneficiados por el tratado.

Aunque el cambio en las pautas comerciales influyó en las normas laborales de México (mediante la reasignación de recursos productivos como consecuencia del comercio), el crecimiento mexicano fue menor al promedio regional. Las diferencias estructurales entre las economías de los tres socios, agravadas por las crisis que sufrió México en la década de 1980 y principios de 1990, contribuyeron a que la oferta laboral mexicana no creciera al mismo ritmo que las de sus contrapartes.

En México, los empleos creados con el impulso económico del TLCAN fueron relativamente pocos, comparados con el número de personas que migraban al vecino del norte en busca de oportunidades laborales. Además, la

⁹⁵ Javier Aguilar García, "Ten years of NAFTA. The New Labor Market", *Voices of Mexico*, 69 (2004), pp. 65-71.

mayor parte de la oferta de trabajo provino del sector informal⁹⁶ o de la industria maquiladora.⁹⁷ Estos empleos son de baja calidad, y su contribución a la recuperación laboral y económica del país ha sido poca.

A esto se sumó que los salarios mínimos en Estados Unidos eran diez veces más altos que en México. De ahí que, para los trabajadores mexicanos, continuara siendo deseable encontrar empleo en Estados Unidos. Por tanto, la esperanza de que el TLCAN disminuyera la emigración mexicana al impulsar el crecimiento del mercado laboral nacional no se cumplió. La migración continuó siendo una de las principales válvulas de escape para el exceso de mano de obra en México.

Por estas razones, a pesar de la intención del tratado, el crecimiento migratorio -tanto regular como irregular- fue paralelo al auge comercial. Sin embargo, no se desarrollaron mecanismos para administrar el fenómeno, lo que contribuyó a que el crecimiento de la migración fuera desordenado. Una de las razones para no establecer programas de control y atención fue que Estados Unidos adoptó medidas para detener la entrada de migrantes. Como aquéllas fueron poco eficaces, éstos siguieron pasando a territorio estadounidense de manera desordenada e irregular, sin protección.

Se estima que durante la década de 1990 ingresaron de manera irregular a Estados Unidos entre 300 mil y dos millones de mexicanos cada año. Aunque las cifras varían según las fuentes, todas coinciden en que el crecimiento de la

⁹⁶ El aumento en la demanda laboral en México continuó superando a la oferta. El sector informal empleaba a casi la mitad de los trabajadores.

⁹⁷ Este crecimiento se limitó a algunos estados de la República, principalmente en el norte. Véase Kurt Unger, *El desarrollo económico y la migración mexicana: el TLCAN e impactos en las regiones*, México, CIDE, 2006, pp. 2-19.

migración hacia Estados Unidos fue exponencial.⁹⁸ Se calcula que el número de personas irregulares creció de aproximadamente 3.5 millones en 1990 a 8.5 millones en 2000.⁹⁹ También aumentó el número de migrantes regulares que ingresaron a Estados Unidos de 14.6 millones en 1990 a 18.2 millones en 1996, de los cuales se estima que entre 4.7 y 4.9 millones eran mexicanos.¹⁰⁰

TABLA VI: MIGRACIÓN DE MEXICANOS A ESTADOS UNIDOS¹⁰¹

Periodo	Migrantes que se dirigen a Estados Unidos (anualmente)
1980-1990	235 mil
1990-1995	296 mil
1995-2000	360 mil

Además del crecimiento en los flujos, hubo cambios en las características de los migrantes. Éstos solían provenir en su gran mayoría de la región centro-este de México, predominantemente rural. A partir de la década de 1990, el origen de la migración se extendió a gran parte del país, incluidas zonas urbanas.¹⁰² Aumentó en gran medida el número de trabajadores que emigraron con sus familias o que poco tiempo después las hicieron migrar para reunirse.

⁹⁸ Es extremadamente difícil precisar el número de migrantes irregulares que cruzan la frontera anualmente. Debido a que no existen cifras oficiales ni registros confiables, algunos investigadores realizan sus propios cálculos, con resultados muy divergentes. Las cifras que aquí señalo son estimaciones desde las más moderadas hasta las más escandalosas.

⁹⁹ Jennifer Van Hook, Frank D. Bean y Jeffrey Passel, "Unauthorized Migrants Living in the United States: A Mid-Decade Portrait", *Migration Information Source*, 2005, <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=329>>, consultado el 3 de marzo 2008.

¹⁰⁰ Jeffrey S. Passel, "Undocumented Immigration to the United States: Numbers, Trends and Characteristics" en David W. Haines y Karen Elaine Rosenblum (eds.), *Illegal Immigration in America: A Reference Handbook*, Connecticut, Greenwood Publishing Group, 1999, pp. 104-107.

¹⁰¹ Secretaría de Relaciones Exteriores y Commission on Immigration Reform, *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración*, México, 1997 y Consejo Nacional de Población, "Rasgos de continuidad y cambio de la migración México-Estados Unidos", *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos*, México, 2000, <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migracion/intensidadmig/cap03.pdf>>.

¹⁰² Unger, *op. cit.*, p. 4.

Por otra parte, los destinos típicos de los inmigrantes se diversificaron para abarcar al centro y norte de Estados Unidos.¹⁰³

El gobierno estadounidense reaccionó contra el crecimiento migratorio endureciendo sus políticas. En 1996, el Congreso aprobó la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés), que reforzó las medidas para administrar los flujos migratorios tanto regulares como irregulares. Esta ley eliminó garantías judiciales y beneficios a los que tenían derecho los inmigrantes regulares, por lo que prácticamente los convirtió en ciudadanos de segunda clase. Además, simplificó los procedimientos para expulsar del país a los inmigrantes no autorizados y aumentó los recursos que recibía el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN).¹⁰⁴ Paralelamente, y en concordancia con la posición de su gobierno respecto al tema, parte de la sociedad estadounidense organizó manifestaciones de rechazo contra los migrantes. Surgieron grupos que abogaban por imponer el inglés como idioma único, que pedían la adopción de leyes para reducir todavía más los derechos de los migrantes regulares y que exigían, sobre todo, mejorar los sistemas de seguridad para evitar el ingreso de más mexicanos sin autorización.¹⁰⁵

En respuesta al aumento de la migración, México instituyó medidas para apoyar directamente a sus ciudadanos, aunque de manera casuística. Gran parte de los esfuerzos se concentraron en la protección de los derechos humanos de

¹⁰³ Los migrantes empezaron a establecerse en lugares como Iowa, Nebraska, Minnesota, Idaho, Arkansas, Nueva York, Georgia, Carolina del Norte, Kentucky y Tennessee. Víctor Zúñiga y Rubén Hernández (ed.), *New Destinations. Mexican Immigration in the United States*, New York, Russell Sage Foundation, 2005, p. XI.

¹⁰⁴ Fernández de Castro, *op. cit.*, pp. 54-55.

¹⁰⁵ Max Castro, "Toward a New Nativism? The Immigration Debate in the United States and its Implications for Latin America and the Caribbean" en Richard Hofstetter (ed.), *U.S. Immigration Policy*, Durham, Duke University Press, 1984, pp. 36-37.

los migrantes. Por ejemplo, se adoptó el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (que luego se convirtió en el Instituto de los Mexicanos en el Exterior). El programa, que tuvo resultados modestos, alentó la vinculación de esas comunidades con nuestro país y las apoyó en materias de salud, educación, deporte, cultura y organización comunitaria.¹⁰⁶ Sin embargo, hubo pocos intentos por coordinar mecanismos de acción oficial conjunta con Estados Unidos, y no se desarrollaron medidas con la intención de influir directamente en las políticas y leyes estadounidenses mediante el cabildeo.

En el caso canadiense, el tratado no significó grandes cambios en los flujos migratorios hacia (y desde) Estados Unidos, porque el CUFTA contenía ya un capítulo sobre visas laborales que contemplaba la entrada de gente de negocios, comerciantes e inversionistas, así como la posibilidad de transferencias de personal entre compañías. Esto, sumado a condiciones socioeconómicas comparables, contribuyó a que la migración entre ambos países fuera reducida y no se viera afectada por el TLCAN.

Por su parte, la migración de mexicanos a Canadá siempre ha sido muy reducida (en toda la década de 1990 migraron oficialmente 18,115 mexicanos)¹⁰⁷ y continuó siéndolo después de la firma del TLCAN. Cabe señalar que el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) siguió funcionando, aunque a principios de los años 1990 empleaba a unos cinco mil trabajadores al año únicamente. En resumen, el tema migratorio no registró grandes cambios

¹⁰⁶ Instituto de los Mexicanos en el Exterior, *¿Qué es el IME?*, 2010, <www.ime.gob.mx>, consultado el 9 de febrero 2010.

¹⁰⁷ María Cristina García, "Canada: A Northern Refuge for Central Americans", *Migration Information Source*, 2006, <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=390>>, consultado el 19 de febrero 2010.

que repercutieran en las políticas migratorias canadienses, a diferencia de lo ocurrido en la relación México-Estados Unidos.

Conclusiones

En el periodo de 1994 a 2001, el comercio y la migración continuaron creciendo, pero el primero siguió un camino “regulado” y ordenado: en la mayoría de los casos de conflicto, los tres países se apegaron a los mecanismos de solución de controversias que establecieron ellos mismos. En contraste, los flujos migratorios, en especial los irregulares, continuaron aumentando sin control.

Empero, la situación cambiaría a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando “Estados Unidos sufrió un ataque terrorista en cadena contra su centro financiero en Nueva York: las simbólicas Torres Gemelas y contra el centro de mando de sus ejércitos: el Pentágono”.¹⁰⁸ Estos acontecimientos cambiaron radicalmente las relaciones internacionales en general, en particular entre los países norteamericanos. Tanto la migración como el comercio resintieron los efectos del terrorismo.

¹⁰⁸ “Golpe a nuestra civilización”, *El País*, 11 de septiembre de 2001, *Sección Opinión*.

CAPÍTULO IV

MIGRACIÓN Y COMERCIO 2001-2008

La democratización mexicana

El 2 de julio de 2000, Vicente Fox ganó los comicios presidenciales en México. Este triunfo electoral fue un parteaguas en la historia del país, al que durante los 71 años previos gobernó el Partido Revolucionario Institucional. Estados Unidos y Canadá vieron con buenos ojos ese cambio político pacífico, que prometía asegurar la estabilidad mexicana. Además, en el ámbito internacional, la llegada de Fox a la presidencia se interpretó como una señal de que el país consumaba la transición hacia la democracia, lo que fortaleció su capacidad negociadora.

Ese mismo año, el republicano George Bush (hijo) se convirtió en el nuevo presidente de Estados Unidos. Aprovechando la afinidad entre los dos nuevos presidentes y el bono democrático de México, nuestro país buscó fortalecer la relación con Estados Unidos. Se propuso profundizar el marco institucional del TLCAN (en particular los mecanismos de solución de controversias), fomentar los fondos para el desarrollo de la región, eliminar el proceso de certificación en la lucha contra las drogas y firmar un acuerdo migratorio. México incluso llegó a plantear la idea de un TLCAN-*plus* que incluyera temas como energía, seguridad y movilidad de mano de obra.¹⁰⁹

Cabe señalar que en 2000 se calculaba que 8.8 millones de personas nacidas en México residían en Estados Unidos, de las cuales aproximadamente

¹⁰⁹ Rafael Velázquez Flores y Jorge Schiavon, "El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿hacia la securitización de la agenda?", *Revista Enfoque*, Universidad Central de Chile, núm. 8, 2008, p. 65.

3.5 millones estaban en condición migratoria irregular.¹¹⁰ En este contexto, Fox estuvo en Washington del 4 al 7 de septiembre de 2001. El presidente mexicano aprovechó la visita para presentar y cabildear a favor de una propuesta migratoria de cinco puntos:

- 1.- Regularización de los mexicanos indocumentados en Estados Unidos.
- 2.- Creación de un programa de trabajadores temporales.
- 3.- Aumento del número de visas expedidas anualmente.
- 4.- Creación de condiciones de seguridad y orden en la frontera.
- 5.- Cooperación económica de los dos países para fomentar el desarrollo socioeconómico en las zonas de origen de los migrantes.

Los cuatro primeros puntos describen lo que el entonces canciller Jorge Castañeda llamaba “*the whole enchilada*”.¹¹¹ La respuesta de Estados Unidos a la propuesta de Fox -tanto la del Congreso como la de la Casa Blanca- pareció positiva en un primer momento. Aunque la élite política estadounidense todavía tenía muchas reservas, por primera vez parecía haber posibilidades de poner el tema en la mesa de negociación. Sin embargo, tan sólo unos días después de la visita de Fox a Estados Unidos sucedieron los atentados del 11 de septiembre.

¹¹⁰ Wayne Cornelius, “Acogida ambivalente: economía, cultura y etnia en las políticas de inmigración de los Estados Unidos”, *Foro Internacional*, 40 (2000), pp. 41-63 y Rodolfo Tuirán, Carlos Fuentes y José Luis Ávila, *Índice de intensidad migratoria. México-Estados Unidos*, México, CONAPO, 2002, p. 30.

¹¹¹ Francisco Alba, “Del dialogo de Zedillo y Clinton al entendimiento de Fox y Bush” en Bernardo Mabire (coord.), *México-Estados Unidos-Canadá*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 121-146.

Norteamérica y los ataques terroristas

Los ataques terroristas marcaron un alto total a los planes de México, pues las prioridades de política exterior y seguridad en Estados Unidos cambiaron por completo.¹¹² La seguridad nacional se transformó en la prioridad número uno de la agenda estadounidense. Si bien este país siguió dando importancia a su relación con México, los temas en la agenda bilateral cambiaron radicalmente: la seguridad de la frontera común se convirtió en el tema principal, y todos los demás quedaron relegados a segundo plano.

La reacción mexicana ante los ataques fue ambigua. Inmediatamente después de los atentados, México movilizó discretamente algunos recursos para apoyar las acciones de seguridad que implantó Estados Unidos. Por ejemplo, le brindó apoyo en la revisión de itinerarios de viaje y transacciones financieras de posibles sospechosos. No obstante, estas acciones contrastaron con la reacción pública del gobierno mexicano, que al parecer titubeó antes de manifestar pleno apoyo a Estados Unidos. Fox tardó dos días en comunicarse telefónicamente con Bush, y México no realizó una declaración oficial hasta una semana después (el 18 de septiembre). En este comunicado, nuestro país repudió los ataques terroristas y ofreció su cooperación a la comunidad internacional -no a Estados Unidos específicamente- para prevenir y erradicar el terrorismo.

Por otra parte, en su primera declaración ante la prensa estadounidense, Castañeda dijo que México apoyaba a Estados Unidos en esos difíciles momentos. Esta declaración recibió en nuestro país muchas críticas de grupos que expresaron preocupación porque ese apoyo significara validar toda reacción

¹¹² Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 127.

bélica impulsiva de Estados Unidos contra los supuestos culpables, aun si no se apegaba al derecho internacional. Poco después, Castañeda volvió a declarar, esta vez ante medios nacionales, que México no apoyaría militarmente a Estados Unidos, incluso si este país se lo solicitara. Posteriormente, Fox reafirmó esta postura, argumentando que México no tenía un ejército que pudiera apoyar posibles acciones de su vecino del norte, ni éste lo necesitaba.

Estados Unidos sintió que la respuesta de México fue muy tibia, y la segunda declaración de Castañeda causó malestar. Hasta ese momento, Bush había manifestado que México era una de las prioridades de su gobierno y empezaba a considerarlo como un aliado de importancia. Sin embargo, la ambigua reacción de México ante los ataques decepcionó al gobierno de Estados Unidos. Esta situación, sumada a los cambios en la agenda internacional estadounidense, propició que las propuestas mexicanas, entre ellas un posible acuerdo migratorio y el fortalecimiento del TLCAN, quedaran prácticamente descartadas.¹¹³

2000-2008: comercio en Norteamérica

Después de los ataques terroristas, Estados Unidos impuso nuevas medidas de seguridad en sus fronteras, que presentaron un gran reto para la continuidad de la relación comercial. Estas medidas aumentaron de manera significativa los tiempos de traslado, ya que los transportes quedaban detenidos en la frontera por muchas horas, incluso días, en espera de inspección antes de poder

¹¹³ Velázquez Flores y Schiavon, art. cit., pp. 66-74.

continuar su recorrido. Esto amenazaba con encarecer los costos de distribución y aumentar las pérdidas de bienes perecederos.

Los tres países reaccionaron rápidamente: los funcionarios (facilitadores) negociaron nuevas condiciones que les permitieran agilizar la revisión y cumplir con los requisitos de seguridad. Tres meses después de los ataques, en diciembre de 2001, Canadá y Estados Unidos firmaron la Declaración de Frontera Inteligente (*Smart Border Declaration*), y poco después se suscribió la Alianza Fronteriza México-Estados Unidos.¹¹⁴ Así, el intercambio comercial logró adaptarse a la nueva situación y continuó desarrollándose exitosamente. Estos acuerdos garantizaron el flujo legal de mercancías y la seguridad de la infraestructura fronteriza. Además, Estados Unidos acordó con Canadá y México la implantación de programas de Comercio Libre y Seguro (FAST, por sus siglas en inglés), lo que mejoró la coordinación entre la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos y sus contrapartes. De esta manera, los tres países profundizaron y adaptaron los acuerdos negociados en el TLCAN para impedir que el flujo comercial se viera afectado. Cabe destacar que, pese a las diferencias entre Canadá y México, la mayoría de los programas que suscribieron ambos países con Estados Unidos (como los arriba mencionados) siguieron las mismas pautas, es decir que en el tema comercial los tres han homogenizado sus requisitos y reglas, a pesar de obvias diferencias entre sus mercados.

¹¹⁴ Gracias a esta alianza, se pusieron en práctica programas como la ampliación de la Red Electrónica para la Inspección Rápida de Viajeros (SENTRI), que permitió designar carriles especiales para que personas o productos cruzaran la frontera sin tener que hacer largas filas. Alba, *loc. cit.*

Como resultado de estas estrategias, 50 millones de peatones, 4 millones de camiones de carga y 89 millones de vehículos cruzaron durante 2002 la frontera México-Estados Unidos. Durante ese año, el 75% del comercio mexicano se dirigió a Estados Unidos, mientras que el 13% del comercio total de ese país fue con México. Por su parte, 6 millones de camiones, 32 millones de vehículos y más de un millón de peatones cruzaron diariamente la frontera Canadá-Estados Unidos.¹¹⁵ Además, el 82% de las exportaciones canadienses se dirigieron a Estados Unidos, mientras que el 19% de las exportaciones estadounidenses fueron a Canadá.¹¹⁶

El interés trilateral por fortalecer y poner al día el andamiaje institucional en materia de comercio continuó rindiendo frutos. En 2005, los tres países firmaron la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN). El objetivo de la Alianza era establecer un perímetro de seguridad en la región, al tiempo que se aseguraba el flujo de personas de negocios, mercancías y servicios a través de las fronteras.¹¹⁷ Si bien la seguridad fue la preocupación principal de la Alianza, otro de sus objetivos era reducir los costos comerciales y de transacción en la zona. Además, para que la Alianza no perdiera vigencia, se acordó evaluarla semestralmente.¹¹⁸ El notable proceso de adaptación y

¹¹⁵ Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, *Building a Smart Border for the 21st Century*, <www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/menu-en.asp?mid=1&cat=10>, consultado el 20 de abril 2008.

¹¹⁶ Rebecca Jannol, Deborah Meyers y Maia Jachimowicz, "U.S.-Canada-Mexico Fact Sheet on Trade and Migration", *Migration Policy Institute*, núm. 3, 2003, <www.migrationpolicy.org/pubs/three_us_mexico_canada_trade.pdf>, consultado el 19 de abril 2010.

¹¹⁷ Megan Davy y Deborah Meyers, "United States-Canada-Mexico Fact Sheet on Trade and Migration", *The Migration Policy Institute*, núm. 11, 2005, <www.migrationpolicy.org/pubs/US_Canada_Mexico_1005.pdf>, consultado el 20 de abril 2010.

¹¹⁸ Elma del Carmen Trejo García, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, México, Cámara de Diputados, 2006, p. 10.

profundización del marco regulatorio en materia comercial es una posible señal de TLCANización de la zona.

Para 2005, el comercio y la inversión habían crecido más de 100% desde la firma del TLCAN, y el monto del comercio trilateral ascendía a 1.7 mil millones de dólares diariamente.¹¹⁹ Para 2008, el intercambio de mercancías se había triplicado a más de 946 mil millones de dólares anuales. A lo largo de 15 años, el comercio entre Canadá y Estados Unidos se triplicó, y entre México y Estados Unidos aumentó más de cuatro veces.¹²⁰ A su vez, el comercio entre México y Canadá se triplicó, al pasar de 4.1 a 12.6 mil millones de dólares en este periodo; si bien esta cifra es comparativamente modesta, su crecimiento no deja de sorprender.¹²¹ Canadá se convirtió en el segundo mercado comercial para México, después de Estados Unidos.

También en materia de IED hubo grandes avances. En el caso de la inversión extranjera directa que Canadá y Estados Unidos recibieron de la región,¹²² la cifra ascendió a 469.8 mil millones de dólares en 2008. Por su parte, México continuó siendo uno de los mayores receptores de IED entre las economías emergentes, pues atrajo más de 156 mil millones de dólares procedentes de sus dos socios entre 1993 y 2008.¹²³

En términos generales, el tratado benefició a Estados Unidos y Canadá, que reafirmaron y aumentaron el acceso a sus mercados comerciales, al tiempo

¹¹⁹ Woodrow Wilson International Center for Scholars, *NAFTA at 10: Yesterday, Today and Tomorrow: Lessons Learned and Unmet Challenges (Conference Summary)*, vol. I, Washington D.C., WWIC, 2005, p. XIII.

¹²⁰ TLCAN Hoy, *Mitos y realidades*, <<http://www.tlcanhoy.org>>, consultado el 17 de mayo 2009.

¹²¹ Si bien el comercio entre México y Canadá no representa más del 5% del comercio nacional para ninguno de los dos, ambos países figuran en la lista de los cinco socios comerciales más importantes para el otro. Davy y Meyers, *loc. cit.*

¹²² En el caso de Estados Unidos, me refiero a la IED que recibió de México y Canadá; en el caso de Canadá a la IED que recibió de México y Estados Unidos.

¹²³ TLCAN Hoy, *loc. cit.*

que aseguraron su entrada al mercado mexicano. Por su parte, México fue el que más desafíos enfrentó con la firma del TLCAN (desequilibrios macroeconómicos, incapacidad para crear empleos formales y aumento de la pobreza), pero hasta 2008 fue también el que tuvo el mayor crecimiento comercial en la región.¹²⁴ El TLCAN le permitió a México aumentar y asegurar un mercado para sus exportaciones, que, sin el tratado, probablemente habrían disminuido después del 11 de septiembre. A pesar de estos resultados, el TLCAN no fue la panacea para México: no contribuyó a mantener un crecimiento sostenido ni a resolver el problema del desempleo, si bien éstos no eran los objetivos inmediatos del tratado.

Las cifras muestran el éxito del TLCAN en materia comercial. Es cierto que en el área todavía existen dos relaciones comerciales bilaterales muy exitosas, más que una relación trilateral equilibrada, pero es un hecho que, a pesar de las asimetrías, en materia comercial y de inversión se colmaron las esperanzas depositadas en el tratado. Además, las asimetrías no han impedido la homogenización de los marcos regulatorios de los socios comerciales.

Organismos del TLCAN

Durante este periodo, los mecanismos de regulación del TLCAN redujeron sus actividades: de 1994 a 1999 el promedio de casos presentados ante los mecanismos generales de solución de controversias y de los paneles binacionales en materia de prácticas desleales (*antidumping* y subsidios) era de

¹²⁴ El crecimiento comercial no estuvo siempre acompañado del crecimiento social e institucional que se esperaba. Por ejemplo, más de la mitad de los empleos que se han creado están asociados con el sector manufacturero. Alejandro Faya Rodríguez, "A quince años del Capítulo XI del TLCAN", *Universidad Iberoamericana*, 2008, <http://works.bepress.com/alejandro_faya_rodriguez/1>, consultado el 13 de abril 2010.

8.3 anuales, entre 2000 y 2008 fue de 3.6. En total, en esos ocho años se presentaron 33 casos. Entre 1994 y 2008 se establecieron tres paneles arbitrales de controversias, en los cuales dos casos se resolvieron según la resolución del panel. Las decisiones de los dos primeros se tomaron en 1996 y 1998, mientras que el tercer panel -sobre servicios de transporte transfronterizo- se reunió en 2001. Las controversias que requirieron el establecimiento de paneles arbitrales se referían a temas cuya negociación fue complicada desde un principio por sus connotaciones políticas.¹²⁵ Cabe destacar que en los últimos años no se ha recurrido a este mecanismo.

El descenso en el número de casos presentados podría verse como una señal de la eficiencia del esquema para encontrar soluciones satisfactorias: a medida que los países han ido ajustándose a las disposiciones del tratado, no es de sorprender que haya disminuido el número de controversias presentadas. El fenómeno podría entenderse también como un indicio de la capacidad de los tres socios para dirimir los conflictos por canales más directos y eficaces. El bajo número de controversias que presentaron los países desde 2000 denota, en general, que el TLCAN se ha respetado y que las diferencias pueden resolverse sin llegar a instancias superiores.

Con todo, los mecanismos para superar controversias han demostrado una falla: no han sido exitosos en los casos más importantes, como la Ley Helms-Burton y el conflicto azucarero entre México y Estados Unidos. Es probable que también esta razón influya en el menor número de casos sometidos en los

¹²⁵ Gustavo Vega, Alejandro Posadas y Gilbert Winham, *México, Estados Unidos y Canadá: resolución de controversias en la era post TLCAN*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 32.

últimos años. Actualmente, los tres países utilizan los mecanismos para resolver los pocos problemas menores (administrativos) que se presentan, y los casos de trascendencia política se negocian en otras instancias, por ejemplo en reuniones entre funcionarios de alto nivel (los facilitadores más eficaces). Esta situación apoya la idea de una TLCANización, pues poco a poco los tres países han encontrado mecanismos directos para relacionarse y solucionar sus conflictos.

En el caso del ACLAN, hasta 2007 se presentaron 28 comunicaciones públicas ante las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN), 6 de ellas entre 2000 y 2007. En contraste con el movimiento registrado durante la década de 1990, a partir de 2000 la presentación de comunicaciones públicas ha sido poco frecuente, y en los últimos años al parecer no ha habido nuevas.¹²⁶

De las 28 comunicaciones, 17 se presentaron en Estados Unidos (15 contra México y 2 contra Canadá), 7 en México (todas relativas a Estados Unidos) y 4 en Canadá (2 contra México y 2 contra Estados Unidos). La mayoría de estas denuncias son por violaciones al principio de libertad de asociación o al derecho de organización. Para 2007, cuatro se habían retirado, 10 se llevaron a revisión y 14 derivaron en consultas ministeriales. En 9 casos no se aceptaron las comunicaciones y en ninguno se continuó más allá de las consultas ministeriales, instancia donde siempre se acordó llevar a cabo revisiones, talleres, conferencias o seminarios.¹²⁷

¹²⁶ La página electrónica del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral no se ha actualizado en los últimos años ni se han difundido nuevas publicaciones al respecto, por lo que no me ha sido posible comprobar la presentación de más comunicaciones.

¹²⁷ United States Department of Labor, *Status of Submissions under the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)*, <<http://www.dol.gov/ILAB/programs/nao/status.htm#i>>, consultado el 21 de mayo 2010.

El bajo número de denuncias presentadas en los últimos años probablemente se deba a que el procedimiento tiene algunas limitaciones, por ejemplo que los gobiernos son juez y parte y que la presentación de denuncias está a cargo de ciudadanos de un país ante la oficina de otro.¹²⁸ El procedimiento no se instituyó para obligar a los estados a cumplir con sus normas laborales, sino para exhortar a la cooperación y a la negociación, por lo que un caso puede tardar más de un año en resolverse.¹²⁹ Además, la mayoría de las provincias canadienses nunca ratificaron el contenido del ACLAN.¹³⁰ En términos prácticos, en Canadá las sanciones no son aplicables, y sólo los tribunales canadienses pueden imponer multas.

Según Gustavo Vega y Alejandro Posadas, el ACLAN es en el fondo una carta de intenciones encaminada a que cada país cumpla sus propias leyes; no busca homogeneizar las legislaciones laborales de sus integrantes ni eliminar las profundas diferencias que existen en ese ámbito. La falta de mecanismos eficaces y con capacidad punitiva para obligar a los países a cumplir con el ACLAN es la principal carencia de este mecanismo, político más que legal, pues no tiene autoridad para obligar a los países a hacer cumplir sus leyes locales.¹³¹

Sin embargo, dentro de los límites que se acordaron, el ACLAN tuvo efectos positivos: permitió el acercamiento entre actores nacionales y atrajo la

¹²⁸ Gustavo Vega, "Los mecanismos de resolución de controversias en el TLCAN y los Acuerdos Paralelos de Cooperación Ambiental y Laboral: balance y perspectivas" en Carlos Alba, Ismael Aguilar *et al.* (coords.), *A diez años del TLCAN: reorganización institucional y social*, México, COLMEX-PIERAN, 2005, pp. 89-91.

¹²⁹ Graciela Bensusán, "NAFTA and Labor: Impacts and Outlook" en Edward Chambers y Peter Smith (eds.), *NAFTA in the Millenium*, San Diego, Center of US-Mexico Studies, 2002, p. 258.

¹³⁰ De las once, a la fecha solamente Alberta, Manitoba, Quebec y Prince Edward Island lo han ratificado. Página del Ministerio del Trabajo de Canadá, *Signatories to the Canadian Intergovernmental Agreement*, <http://www.hrsdc.gc.ca/eng/lp/spila/ialc/nao/03signatories_canadian_intergovernmental_agreement.shtml>, consultado el 21 de mayo 2010.

¹³¹ Vega, Posadas y Winham, *op. cit.*, pp. 237-285.

atención de la prensa durante sus primeros años. Las comunicaciones públicas sirvieron para dar publicidad internacional a casos de violaciones a los derechos de los trabajadores. Cabe recordar que el principal objetivo del ACLAN era evitar desacuerdos que amenazaran los flujos comerciales y sí se cumplió. Los países, al utilizar este mecanismo para resolver conflictos menores, han conjurado problemas mayores. Además, con el tiempo, el ACLAN fomentó y estrechó la relación trilateral, al mejorar la comunicación y la coordinación entre los tres países.

Hasta cierto punto, también los sindicatos se vieron fortalecidos durante las negociaciones con sus empresas, porque tuvieron la opción de denunciarlas ante la Comisión para la Cooperación Laboral, y las empresas aborrecen la mala publicidad.¹³² Otro logro importante del ACLAN es que ha coadyuvado a crear nexos transfronterizos, que permiten conocer mejor los regímenes laborales de los vecinos. A su vez, las organizaciones sociales y laborales de la zona han creado redes transnacionales. Estas organizaciones se han apoyado mutuamente para denunciar en las OAN casos ocurridos en otro de los países asociados.¹³³

En el caso de la Comisión para la Cooperación Ambiental, desde 1995 hasta la fecha se han presentado 75 peticiones ciudadanas; 53 de ellas fueron posteriores a 2000, es decir que en este caso ha venido aumentando el número de solicitudes presentadas. Como la Comisión Ambiental no trata temas relacionados con migración ni comercio, no detallaré sus actividades. Valga

¹³² Lance Compa, "El ACLAN: un recuento de tres años" en Graciela Bensusán (comp.), Martha Ruíz (trad.), *Estándares laborales después del TLCAN*, México, Plaza y Valdés, 1999, p. 92.

¹³³ Bensusán, "NAFTA and Labor", p. 258.

señalar que, aunque en este caso se presentó un mayor número de peticiones, el desarrollo y alcance de esta Comisión fue similar al del ACLAN.

2000-2008: migración en Norteamérica

Durante este periodo, la migración tuvo un desarrollo similar al del comercio: ambos crecieron y se adaptaron a la realidad posterior al 11 de septiembre. La diferencia principal es que el comercio evolucionó acorde a las reglas; el marco institucional que habían negociado los tres países se modificó y fortaleció en sintonía con la nueva realidad. En cambio, la migración creció desordenadamente y de manera irregular en gran medida, ya que no hubo intento alguno por ocuparse del fenómeno de modo coordinado.

Los cambios derivados del aumento en las medidas de seguridad después del 11 de septiembre no conllevaron un descenso en el número de personas que se dirigen sin autorización a Estados Unidos. Sin embargo, los riesgos que enfrentan los migrantes irregulares al cruzar la frontera sí crecieron drásticamente a raíz de que aumentó la vigilancia en las rutas de acceso tradicionales, porque empezaron a cruzar por vías más peligrosas, lo que elevó marcadamente el índice de mortalidad.¹³⁴ Además, al multiplicarse los riesgos y costos de entrada a Estados Unidos, se hizo más frecuente que los trabajadores irregulares prolongaran su estancia o establecieran residencia en ese país, es

¹³⁴ La dificultad en el cruce fronterizo se acompañó de un aumento en el precio que cobran los contrabandistas que ayudan a cruzar la frontera a las personas sin autorización, comúnmente llamados coyotes o polleros. Tan sólo entre 2000 y 2001, las cuotas de los polleros aumentaron de 650 a 800 dólares. Robert Pastor, *Toward a North American Community*, Washington, Institute for International Economics, 2001, p.120.

decir que muchos se transformaron de migrantes circulares en migrantes permanentes.¹³⁵

Las estadísticas después del ataque terrorista señalan que, de 2001 a 2004, 3.1 millones de personas ingresaron a Estados Unidos de manera irregular. Se calcula que anualmente detuvieron a más de 1.2 millones en la frontera.¹³⁶ Adicionalmente, se estima que en el mismo lapso más de 200 mil mexicanos y 20 mil canadienses entraron de manera autorizada a Estados Unidos por año.¹³⁷

Una de las razones para que continuara aumentando el número de personas que cruzaban la frontera es que se institucionalizó la demanda de trabajadores migrantes en Estados Unidos. Estos trabajadores y las remesas que envían son fundamentales para México, pero también la economía estadounidense necesita la mano de obra. Varios autores, entre ellos Cornelius, han probado que la demanda de trabajadores migrantes está tan institucionalizada que ha resentido sólo parcialmente las recesiones económicas de los últimos años.

Los inmigrantes, particularmente los irregulares, desempeñan los trabajos que los estadounidenses no están dispuestos a aceptar y que las empresas requieren de manera continua; por eso la mano de obra extranjera se ha convertido en elemento estructural de la economía.¹³⁸ El mercado laboral de migrantes (autorizados o no) se volvió eficaz y flexible y se extendió -sectorial y

¹³⁵ Tuirán, Fuentes y Ávila, *op. cit.*, p. 29.

¹³⁶ Alba, "Mexico: A Crucial Crossroads".

¹³⁷ La mayor parte de la migración se lleva a cabo de manera autorizada. El principal conflicto en esta frontera es el temor de los estadounidenses a que se filtren indocumentados de terceros países vía Canadá, por lo que el presupuesto para fortalecer la seguridad en esa frontera ha aumentado ampliamente en los últimos años.

¹³⁸ Cornelius, art. cit., pp. 41-63.

especialmente- a lugares poco tradicionales, como Iowa y Kansas, así como a muchas empresas pequeñas y medianas que no necesitan gente muy capacitada (en casi la mitad de los casos ni siquiera es indispensable hablar inglés).¹³⁹

Aunque es poco probable que puedan modificarse las pautas de crecimiento migratorio, al menos a corto plazo, en Estados Unidos los detractores de la migración han coadyuvado a que se promulguen leyes federales y estatales que buscan inhibirla. Estas leyes limitan los derechos de los inmigrantes que no tienen autorización para residir o trabajar en Estados Unidos, al igual que los privilegios de quienes sí cuentan con los permisos necesarios. El rechazo a los inmigrantes hace que la situación laboral que enfrentan sea mala (condiciones más pesadas y salarios más bajos).

Al mismo tiempo, paradójicamente, no parece que los gobernantes tengan suficiente voluntad política para detener y deportar a los millones de indocumentados que residen en Estados Unidos.¹⁴⁰ Incluso existen reportes de que las autoridades han detenido varias redadas en centros de trabajo para evitar la escasez de mano de obra en industrias claves.¹⁴¹ A pesar de los intentos por endurecer las medidas para detener el flujo de migrantes a Estados Unidos, el ingreso de estos trabajadores y las remesas que envían continúan creciendo, aunque a una tasa que ha disminuido en los últimos años. De 2002 a 2007, 4.4 millones de mexicanos emigraron a Estados Unidos y, en 2008,

¹³⁹ Zúñiga y Hernández (eds.), *op. cit.*, p. 35.

¹⁴⁰ Cornelius, art. cit., p. 52.

¹⁴¹ David Spener, "Mexican Labor at the Center of North American Economic Integration", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42 (2001), pp. 123-136.

aproximadamente 465 mil personas adicionales.¹⁴² Se calcula que más de la mitad de los migrantes son irregulares.¹⁴³

A pesar de las dificultades que enfrentan estos connacionales para trasladarse y trabajar en Estados Unidos, las remesas que envían a México continúan siendo una de las principales fuentes de ingreso del país. Se calcula que en 2004 llegaron 14.5 mil millones de dólares por este concepto,¹⁴⁴ mientras que en 2008 se recibieron 25 mil millones de dólares (equivalentes al 2.7% del PIB nacional).¹⁴⁵ La mayor parte de estas remesas provienen de Estados Unidos.

Por su parte, la relación de Canadá con ambos países se mantuvo estable. El total de migrantes mexicanos que ingresan a Canadá es bajo, pero también lo es el número de estadounidenses que lo hacen. En 2007, migró un total de 236,759 personas a Canadá, de las cuales 3,226 eran mexicanos y 8,750 estadounidenses (la principal fuente de migrantes fue China, con más de 28 mil).¹⁴⁶

En el caso de mexicanos que migran a Canadá, se registró un crecimiento moderado pero regular, debido a los pocos requisitos que solicitaba este país para las visas acordadas en el TLCAN.¹⁴⁷ Además, el PTAT continuó creciendo de manera modesta pero constante: cuando este programa inició en 1974, incluyó a 203 trabajadores mexicanos, mientras que en 2008 la cifra ascendió a

¹⁴² Datos de la Secretaría de Gobernación (información proporcionada por funcionarios de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos en noviembre 2009).

¹⁴³ Cornelius, art. cit., p. 57 y Tuirán, Fuentes y Ávila, *op. cit.*, p. 30.

¹⁴⁴ Woodrow Wilson International Center for Scholars, *op. cit.*, p. XVI.

¹⁴⁵ Datos de la Secretaría de Gobernación, *loc. cit.*

¹⁴⁶ Canadian Government, *Report on the Demographic Situation in Canada: 2005 and 2006, 2008*, <<http://www.statcan.gc.ca/pub/91-209-x/2004000/part1/ta4-3-eng.htm>>, consultado el 27 de marzo 2010.

¹⁴⁷ Canada Immigration Newsletter, *Improved Labour Mobility within Canada and across North America*, <<http://www.cicnews.com/2008/12/improved-labour-mobility-canada-north-america.html>>, consultado el 3 de diciembre 2008.

15,849. Recientemente, Canadá empezó a requerir visa a los mexicanos que ingresan a su territorio; esta medida se debió al alto número de solicitudes de refugio que presentaban los mexicanos,¹⁴⁸ no a un cambio significativo en el número de migrantes que se dirigen de manera regular o irregular a ese país. La migración entre Estados Unidos y Canadá se mantuvo constante y ordenada. Al principio de la década de 2000, 16,057 canadienses migraron de manera permanente a Estados Unidos, y en 2008 la cifra ascendió a 15,109 personas anuales (con fluctuaciones que van desde 11 mil hasta 21 mil migrantes por año a lo largo del decenio).¹⁴⁹

Canadá no creó más mecanismos de atención migratoria, ni para los mexicanos ni para los estadounidenses. Al igual que en el periodo estudiado en el capítulo anterior, las relaciones migratorias México-Canadá y Estados Unidos-Canadá no fueron problemáticas, principalmente porque registraron flujos moderados. Por ese motivo, Canadá no necesitó fortalecer el marco legal que regulaba su relación migratoria, ni en el ámbito bilateral ni en el trilateral.

México y Estados Unidos sí tuvieron razones para negociar en materia de migración, aunque finalmente no se concretó ninguna de las propuestas presentadas. Si bien ambos países mostraron cierto interés por llegar a un acuerdo migratorio, los intentos fueron pocos y no tuvieron el impulso necesario para pasar de la mera intención. Esto tuvo como consecuencia que la migración bilateral se desarrollara de manera informal y sin ningún tipo de certidumbre

¹⁴⁸ Quienes piden refugio son muy costosos para el gobierno de Canadá, cuyo marco jurídico le obliga a brindar apoyo financiero a los solicitantes mientras se estudia su caso, lo cual puede tardar hasta tres años.

¹⁴⁹ Department of Homeland Security of the United States, *Yearbook of Immigration Statistics: 2008*, Washington, Office of Immigration Statistics, 2009, pp. 12-15.

jurídica o institucional, a pesar del cuantioso flujo de migrantes que se desplaza anualmente de un país al otro.

En época reciente, uno de los intentos más destacados por negociar la situación migratoria data de 2004, cuando Bush anunció una propuesta más a tono con la realidad de la región.¹⁵⁰ Después de las elecciones estadounidenses en noviembre del mismo año, en las que el partido de Bush ganó el control de las dos cámaras del Congreso, las probabilidades de que se aprobara algún convenio parecían altas, pero no fue así por falta de voluntad de la élite política. Los intereses que se le oponían ejercieron presión e impidieron que se presentara la propuesta en el Congreso. Aquellos a favor no estaban dispuestos a sufrir el desgaste político que significaría el debate de un tema tan sensible, sobre todo porque no lo consideraban prioritario.

Hasta la fecha sigue sin haber un mecanismo formal que administre la migración en la zona. Esta carencia puede atribuirse a razones internas que hacen más oneroso para los países negociar el tema formalmente que mantener el *status quo*. Entre las razones que impiden negociar, destaca la presión que se ejerce sobre los funcionarios de Estados Unidos para no tratar el tema. Ciertos grupos antiinmigrantes en ese país tienen influencia política y social importante y exigen que el asunto siga administrándose de manera unilateral.

¹⁵⁰ Los principales puntos de este acuerdo eran: 1) Reforzar el control y la seguridad en las fronteras. 2) Adoptar leyes migratorias que fuesen acordes con las necesidades económicas de Estados Unidos y con la demanda laboral que los estadounidenses no quieren o no pueden satisfacer. 3) No privilegiar a los inmigrantes no autorizados (sobre los que siguieron los trámites regulares) durante el procedimiento de obtención de la ciudadanía. 4) Establecer nuevas leyes que incentiven a los trabajadores temporales a regresar permanentemente a su país de origen una vez que acabe su permiso laboral. White House, "President Bush Proposes New Temporary Working Program", *Briefing Room*, 2004, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01>>, consultado el 15 de abril 2009.

Por su parte, y a pesar de que los latinos son ya la primera minoría en Estados Unidos, los ciudadanos de origen mexicano y los migrantes regulares no han ejercido suficiente presión para obligar a la élite política a negociar. Los latinos temen que la regularización de más migrantes signifique mayor competencia laboral para ellos, por lo que le brindan poco apoyo. En México, se teme que ejercer presión para negociar el tema ponga en riesgo otros ámbitos de la relación bilateral. Preocupa también que, a cambio de aceptar un acuerdo sobre migración, el vecino quiera poner en la mesa de negociaciones otros asuntos, como el de los energéticos.

Cabe señalar que en los últimos años ha tendido a ocurrir, en Estados Unidos, una descentralización en materia migratoria, generalmente sin la anuencia de Washington: incluso ha creado conflictos entre los gobiernos estatales y el federal, como en el caso de la ley Sb1070 en Arizona. Se ha vuelto común que los estados (y aun los condados) tomen a su cargo un fenómeno que les interesa administrar de manera unilateral y local. Esto reduce la posibilidad de concretar políticas nacionales, no se diga acuerdos internacionales.

Otros esfuerzos multilaterales

Estados Unidos, México y Canadá no tratan el tema migratorio sólo en los ámbitos bilateral y trilateral; lo hacen en otros foros, como la Conferencia Regional sobre Migración (antes Plan Puebla-Panamá), en la que participan los países Centroamericanos. Otro ejemplo es el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC): en el marco de este mecanismo, los tres países son integrantes del sistema *APEC Business Travel Card* (ABTC), que mediante una

tarjeta permite a personas de negocios entrar a los países integrantes del Foro sin necesidad de visa. México fue el primero de los tres en suscribir este acuerdo, del que forman parte más de 20 países, incluyendo a China, Japón y Australia.

Estados Unidos y Canadá suscribieron este acuerdo recientemente, si bien APEC tuvo que crear una “membrecía de transición” especial para ambos. Por ese motivo, son los dos únicos integrantes del Foro que requieren visa para ingresar a sus territorios, aun si el viajero cuenta con una ABTC.¹⁵¹ Esta situación -que no es trilateral- ejemplifica la reticencia de Estados Unidos y Canadá a suscribir acuerdos migratorios o a negociar políticas en la materia.

Tanto en el escenario multilateral como en el trilateral, Estados Unidos y Canadá no han mostrado voluntad ni interés político por tratar los temas migratorios en negociaciones internacionales. En ambos casos, la decisión de cuándo y cómo se acepta el ingreso de migrantes se entiende como exclusiva de la política interna, y hasta el momento no ha habido incentivos para modificar esta postura. Por eso no se han visto avances en la posible negociación de un mecanismo regional de control migratorio. A pesar de que habría razones de seguridad para negociar el tema, particularmente en Estados Unidos, este país y Canadá continúan apegados a políticas unilaterales.

¹⁵¹ APEC, *APEC Business Card*, <<http://www.businessmobility.org/key/abtc.html>>, consultado el 15 de abril 2010.

Conclusiones

Al estudiar el desarrollo de la relación trilateral durante los últimos diez años, destacan los grandes cambios posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Las relaciones internacionales en general se transformaron, y esto se sintió en Norteamérica. Las cifras muestran que la migración y el comercio continuaron creciendo a pesar de los cambios y de los nuevos obstáculos que enfrentaron. No obstante, estos fenómenos siguieron administrándose de maneras opuestas.

Por una parte, los países adoptaron las medidas necesarias para evitar que los hechos del 11 de septiembre entorpecieran su relación comercial. Los tres reforzaron los compromisos adquiridos mediante el TLCAN e incluso suscribieron acuerdos adicionales en materias no consideradas a principios de la década de 1990, tales como la seguridad. En esto se detecta una TLCANización de la relación trilateral.

Por otra parte, los tres países continúan desatendiendo la relación migratoria y administrando de manera unilateral el ingreso y la salida de migrantes. Para Canadá, éste es el camino más lógico, debido a que los flujos migratorios son estables; el comportamiento de Estados Unidos y México, por su parte, responde principalmente a sus políticas internas. Aquí es difícil encontrar evidencias de una posible TLCANización.

CONCLUSIONES GENERALES

Hoy están vigentes varios tratados comerciales entre estados dispares, pero el TLCAN fue el primero en su tipo: propuso la asociación económica de dos países desarrollados con un tercero en vías de desarrollo para crear un área de libre comercio. En su momento, el TLCAN fue una apuesta arriesgada, particularmente para México, por ser más débil. Los tres signatarios tenían economías, marcos jurídicos y formas de hacer negocios muy diferentes, de modo que la coordinación comercial no era tarea sencilla.

EL TLCAN habría podido fracasar o conseguir resultados mediocres, pero en la práctica rebasó las esperanzas y contribuyó a consolidar una verdadera área de libre comercio. El tratado cumplió exitosamente con los objetivos que se planteó desde sus inicios: aseguró e impulsó el crecimiento económico y financiero de la región. Ésta fue capaz de crecer y adaptarse a la nueva realidad, por lo que continuó el éxito, a pesar de algunos cambios desfavorables durante los últimos años en el ámbito internacional y en el trilateral.

El comercio regional se triplicó en 15 años y actualmente asciende a más de 1,014 mil millones de dólares. Además, el 49.8% del comercio internacional de los tres países se realiza con los otros dos socios;¹⁵² es decir, casi la mitad de lo que producen México, Estados Unidos y Canadá se consume en la zona económica que forman. No es que el TLCAN haya tenido sólo consecuencias positivas para la región, pero las cifras indican que cumplió con sus objetivos. Además, el tratado se concibió únicamente como un acuerdo económico, que no

¹⁵² World Trade Organization, *World Trade Developments in 2008, 2009*, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2009_e/its09_world_trade_dev_e.htm, consultado el 17 de julio 2010.

intentaba extenderse a otras áreas de la relación. No obstante, y aunque no se esperaba, los tres países ampliaron la coordinación a algunos temas no incluidos en el tratado; en contraste, otros siguieron administrándose de manera unilateral. Por eso, la relación trilateral se hizo dispar: muy avanzada en rubros como el comercial y muy rudimentaria en otros como el migratorio.

Europeización y TLCANización

La TLCANización es un concepto derivado del de europeización, que sirve para estudiar el efecto de la construcción de instituciones supranacionales sobre los países que integran la UE. La europeización es un proceso de adaptación que se observa (en grados variables) entre los estados y sus actores, políticas e instituciones. Para influir sobre las políticas internas de cada país, este proceso supone dos condiciones: incompatibilidad con los procesos estatales y facilitadores (personas o instituciones) que impulsen la adopción de nuevos procedimientos. Para que el cambio sea posible, los facilitadores deben tener capacidad de explotar las oportunidades derivadas de la presión externa.

El racionalismo institucional sugiere que las diferencias entre las políticas internas y la supranacional ofrecen oportunidades y desafíos a los actores, de modo que los cambios internos se logran mediante la redistribución del poder entre grupos en cada país. El institucionalismo sociológico establece que la europeización provoca el cambio interno, por medio de la socialización y los procesos de aprendizaje colectivos que llevan a “internalizar” normas y a desarrollar nuevas identidades.

Trasladando la teoría de la europeización a Norteamérica, la principal pregunta que planteó esta tesis fue si el TLCAN tuvo algún efecto en las políticas e instituciones internas de los tres países, y si alentó formas novedosas de organización y comportamiento político: ¿puede detectarse una TLCANización a lo largo de los últimos 15 años en Norteamérica? Con base en el estudio de dos temas de importancia fundamental para la relación, el comercio y la migración, se concluye que el TLCAN tuvo un efecto considerable en las políticas comerciales de la región y propició cambios en el comportamiento de los actores encargados de ellas, lo que contribuyó a que modificaran y profundizaran la relación para asegurar su supervivencia, a pesar de cambios en el ámbito trilateral. Hasta cierto punto esto era previsible, porque el objetivo mismo del acuerdo era impulsar esas transformaciones. Sin embargo las innovaciones rebasaron lo acordado en el TLCAN, en particular después de 2001. Por ejemplo, el tratado se “profundizó” con acuerdos como la Declaración de Frontera Inteligente, la Alianza Fronteriza México-Estados Unidos y los programas de Comercio Libre y Seguro. Además, el tratado tuvo influencia sobre funcionarios en áreas distintas del comercio, quienes mostraron flexibilidad y desarrollaron confianza en sus contrapartes de otras nacionalidades. El TLCAN también repercutió en las ciudadanías, que modificaron sus demandas. Antes del tratado, los grupos organizados de cada país no se comunicaban y la cooperación regional era muy baja; ahora se coordinan con frecuencia.

El tratado tuvo un efecto mucho mayor que el previsto en el ámbito que abarcaba, pero también se advirtieron indicios de TLCANización en terrenos que no cubría el tratado en sus orígenes. Destaca el tema de la seguridad, por su

importancia y por la reticencia inicial de los tres países para negociar al respecto, actitud que contrasta con la celebración en 2005 de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN). En este caso, el interés de los tres países por asegurar entendimientos en materia comercial los impulsó a tratar un asunto que se consideraba predominantemente unilateral en 1994. Como prolongación del esquema del TLCAN, Estados Unidos –por ser el socio más fuerte- dominó la negociación para establecer el perímetro de seguridad que se acordó con la alianza. A pesar de sus límites, ésta es una muestra de TLCANización, ya que influyó sobre las políticas e instituciones de la zona.

En contraste, en materia de migración no hay señales de TLCANización. A pesar de algunos intentos aislados de Estados Unidos y México, en general no ha habido interés por coordinarse en este tema. Un elemento clave de la europeización es que las presiones que ejercen las políticas e instituciones de la UE inducen cambios internos en cada país miembro. Pero en Norteamérica, la presión que ejerce el TLCAN no ha sido exitosa más que cuando los países lo permiten; en los demás casos, los gobiernos han evitado que la presión externa los fuerce a modificar sus políticas e instituciones.

Sin embargo, los gobiernos no pueden controlar por completo el desarrollo de la zona. Incluso en los casos en los que no han mostrado voluntad política, como es el de la migración, existe evidencia de acercamientos. La comunicación entre actores políticos de rango medio y alto se ha beneficiado del estrechamiento de la relación trilateral y ha contribuido a mejorar la administración rutinaria, sin que esto implique giros radicales de las políticas. Por eso puede hablarse de una TLCANización parcial o limitada.

Límites de la TLCANización

Es poco probable que la TLCANización siga extendiéndose a ámbitos distintos del comercio sin la aprobación explícita de los tres países, porque existen límites como la falta de instituciones supranacionales en la zona, además de tensiones y diferencias con profundas raíces históricas que frenan la capacidad de ajuste de políticas e instituciones. Además, el TLCAN no representa a sus miembros en el ámbito internacional, ya que los países definen sus políticas exteriores de manera independiente, y en muchos casos éstas persiguen intereses divergentes. Hay quien piensa que estos límites impedirán que la relación avance más allá de lo alcanzado en los últimos años. Esto podría ser cierto, pero sigue siendo posible que poco a poco se eliminen obstáculos o se busquen alternativas para que la relación continúe desarrollándose.

En primer lugar, a pesar de la falta de instituciones regionales más sólidas, siempre que se ha requerido se han celebrado acuerdos adicionales en materia económica para no entorpecer los intercambios comerciales. La situación actual tiene la desventaja de que la coordinación queda sujeta a la voluntad de los funcionarios (facilitadores por excelencia) que en ese momento ejercen poder, pero los acuerdos adicionales que se firman crean más compromisos que dificultan retroceder en la TLCANización conseguida hasta la fecha.

En segundo lugar, las tensiones tienden a desvanecerse con el paso del tiempo, como parece indicarlo la reducción en el número de casos presentados ante los organismos reguladores del TLCAN. Además, al paso de los años, ha aumentado la confianza poco a poco y se ha extendido a otros temas de la relación. En tercer lugar, valga señalar que, si bien los países europeos cultivan

políticas exteriores afines, la UE sigue buscando consolidarse como representante internacional de sus miembros. Ciertamente, Estados Unidos, México y Canadá no siempre coinciden en política exterior, pero no parece que esto vaya a ser un impedimento para que continúe la TLCANización.

Alcances de la TLCANización

Para que prosiga la TLCANización, la zona necesitará desarrollar mecanismos más formales y fortalecer la coordinación regional en numerosos temas. Esto podría suceder a mediano o largo plazo. La europeización tiene ya más de 50 años, y el TLCAN entró en vigor hace apenas quince. Igual que en la zona del TLCAN, la UE inició como un acuerdo económico que fue extendiéndose poco a poco a otras áreas. La UE progresa con cierta rapidez gracias a condiciones políticas e históricas favorables. Si bien no puede esperarse que Norteamérica evolucione de la misma manera, cabe prever que a mediano o largo plazo el TLCAN siga “profundizándose”.

La futura TLCANización dependerá de los impulsos que reciba la relación trilateral. Por ejemplo, la necesidad de adaptarse a la situación que crearon los ataques terroristas de 2001 sirvió como aliciente para consolidar los logros del TLCAN e incluso para ampliar su alcance. La incipiente TLCANización que se advierte en materia de seguridad refleja el interés de los tres países en protegerse de más ataques terroristas sin comprometer su comercio.

¿Se extenderá la TLCANización a los asuntos migratorios en un futuro próximo? Esto necesitaría un impulso que motivara a los gobiernos de los tres países a cambiar. Numerosos trabajadores de México han migrado a Estados

Unidos en los últimos 100 años, y durante este periodo los dos países han administrado el tema de manera unilateral. Para que esto cambie, se necesitará seguramente un incentivo que lleve a los dos estados –y también a Canadá- a modificar sus políticas en la materia. Los atentados de 2001 no sirvieron como impulso para reformar la relación migratoria porque Estados Unidos concentró sus esfuerzos en otros temas y México no supo aprovechar la posible oportunidad. El siguiente estímulo no tiene por qué ser otra amenaza a la seguridad de la región, pero sí tendrá que modificar el *status quo* actual. Mientras tanto, seguirá habiendo una TLCANización parcial, que responda a la necesidad de los tres países de equilibrar sus intereses nacionales con las posibles ventajas de avanzar en la vinculación regional.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBOTT, Michael y Patricia Guerra, *Mercados de trabajo en América del Norte*, Washington, Comisión para la Cooperación Laboral, 2003.
- ADAMS, Franklin, “Política estadounidense de inmigración. ¿Qué tan estrecha es la puerta?” en Richard Hofstetter, *La política de inmigración de los Estados Unidos*, trad. de José Luis González, México, Gernika, 1989.
- AGUILAR GARCÍA, Javier, “Ten years of NAFTA. The New Labor Market”, *Voices of Mexico*, 69 (2004).
- ALBA, Francisco, “Del dialogo de Zedillo y Clinton al entendimiento de Fox y Bush” en Bernardo Mabire (coord.), *México-Estados Unidos-Canadá*, México, El Colegio de México, 2003.
- ALVEAR, Carlos y Alberto Ortega, *TLC: marco histórico para una negociación*, México, Jus, 1991.
- ASPINWALL, Mark, “NAFTA-ization: Regionalization and Domestic Political Adjustment in the North American Economic Area”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 1, 2009.
- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, “Intercambio comercial México-Estados Unidos” en Instituto Mexicano de Comercio Exterior, *El comercio exterior de México*, México, Siglo XXI, 1982.
- BENSUSÁN, Graciela, “NAFTA and Labor: Impacts and Outlook” en Edward Chambers y Peter Smith (eds.), *NAFTA in the Millenium*, San Diego, Center of US-Mexico Studies, 2002.
- BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BÖRZEL, Tanja y Thomas Risse, “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration Papers*, núm. 15, 2000.
- BURT, Alfred Leroy, *A Short History of Canada for Americans*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1944.
- CASTRO, Max, “Toward a New Nativism? The Immigration Debate in the United States and its Implications for Latin America and the Caribbean” en Richard Hofstetter (ed.), *U.S. Immigration Policy*, Durham, Duke University Press, 1984.

- COLVILLE, Rupert (ed.), “¿Refugiado o inmigrante? Por qué importa la diferencia”, *Revista Refugiado (ACNUR)*, núm. 136, 2002.
- COMPA, Lance, “El ACLAN: un recuento de tres años” en Graciela Bensusán (comp.), Martha Ruíz (trad.), *Estándares laborales después del TLCAN*, México, Plaza y Valdés, 1999.
- COORDINACIÓN DE PLANEACIÓN E INVESTIGACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México: 1821-2000*, México, Secretaría de Gobernación, 2000.
- CORNELIUS, Wayne, “Acogida ambivalente: economía, cultura y etnia en las políticas de inmigración de los Estados Unidos”, *Foro Internacional*, 40 (2000).
- DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY OF THE UNITED STATES, *Yearbook of Immigration Statistics: 2008*, Washington, Office of Immigration Statistics, 2009.
- Durand, Jorge *Partnerships for more Regular and Protected Migration (Background Paper Session 1.1)*, Mexico, Global Forum on Migration and Development, 2010.
- EL PAÍS, “Golpe a nuestra civilización”, 11 de septiembre de 2001, *Sección Opinión*.
- ETHIER, Wilfred, “The New Regionalism”, *The Economic Journal*, 108 (1998).
- FEATHERSTONE, Kevin y Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, University Press, 2003.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Robert Pastor, *El actor controvertido*, México, Porrúa-ITAM, 2001.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael, “La migración sobre la mesa de negociación” en Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad de la política exterior de México*, México, Ariel, 2002.
- FUJII, Gerardo y Eduardo Loría, “El sector externo y las restricciones al crecimiento económico de México”, *Comercio Exterior*, núm. 3, 1996.
- GARCÍA Y GRIEGO, Manuel, “El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros” en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia*, México, El Colegio de México, 1990.

- GARCÍA, Juan Ramón, *Operation Wetback: The Mass Deportation of Mexican Undocumented Workers in 1954*, Connecticut, Greenwood Publishing Group, 1980.
- GLOBERMAN, Steven, *Continental Accord: North American Economic Integration*, Vancouver, Fraiser Institute, 1991.
- GUDIÑO, Patricia, *Norteamérica y su proceso de integración*, Costa Rica, Heredia, 1994.
- HERRERA CANALES, Inés, *El comercio exterior de México, 1821-1875*, México, El Colegio de México, 1977.
- INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1909-1996*, México, Secretaría de Gobernación, 1996.
- KNILL, Christoph y Dirk Lehmkuhl, "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization", *European Integration Papers*, núm. 7, 1999.
- LEYCEGUI, Beatriz y Rafael Fernández de Castro (coords.), *TLCAN ¿Socios naturales?*, México, ITAM, 2000.
- NORTH, Douglass, *Una nueva historia económica*, Madrid, Tecnos, 1969.
- ORTEGA, Reynaldo, "Las relaciones entre México y Estados Unidos y la génesis del TLCAN" en Bernardo Mabire (ed.), *Estados Unidos, Canadá y México 97-98*, México, El Colegio de México, 2002.
- PADILLA, Quetzalli, *Cambios en la política migratoria mexicana en el marco de la institucionalización de la relación México-Estados Unidos*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 2002.
- PASSEL, Jeffrey S., "Undocumented Immigration to the United States: Numbers, Trends and Characteristics" en David W. Haines y Karen Elaine Rosenblum (eds.), *Illegal Immigration in America: A Reference Handbook*, Connecticut, Greenwood Publishing Group, 1999.
- PASTOR, Robert, *Toward a North American Community*, Washington, Institute for International Economics, 2001.
- PEÑALOZA, Tomás, "La formulación de la Política Exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México", *Foro Internacional*, 18 (1977).
- PÉREZ LÓPEZ, Raúl, *Historia breve de México*, Madrid, Silex, 2002.

- PERRUCHOUD, Richard (ed.), *Glosario sobre migración. Derecho Internacional sobre migración*, Ginebra, OIM, 2006.
- SCHMIDT, Vivien, “Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment”, *Journal of European Public Policy*, 8 (2), 2002.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES y Commission on Immigration Reform, *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración*, México, 1997.
- SILLS, David, *Diccionario internacional de las ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, 1975.
- SPENER, David, “Mexican Labor at the Center of North American Economic Integration”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42 (2001).
- TREJO GARCÍA, Elma del Carmen, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, México, Cámara de Diputados, 2006.
- TUIRÁN, Rodolfo, Carlos Fuentes y José Luis Ávila, *Índice de intensidad migratoria. México-Estados Unidos*, México, CONAPO, 2002.
- UNGER, Kurt, *El desarrollo económico y la migración mexicana: el TLCAN e impactos en las regiones*, México, CIDE, 2006.
- VEGA, Gustavo, *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte: Visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colegio de México, 2010.
- , “Los mecanismos de resolución de controversias en el TLCAN y los Acuerdos Paralelos de Cooperación Ambiental y Laboral: balance y perspectivas” en Carlos Alba, Ismael Aguilar *et al.* (coords.), *A diez años del TLCAN: reorganización institucional y social*, México, COLMEX-PIERAN, 2005.
- , Alejandro Posadas y Gilbert Winham, *México, Estados Unidos y Canadá: resolución de controversias en la era post TLCAN*, México, IIJ, 2005.
- VELÁZQUEZ FLORES, Rafael y Jorge Schiavon, “El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿hacia la securitización de la agenda?”, *Revista Enfoque*, Universidad Central de Chile, núm. 8, 2008.
- VENEGAS, Rosa María, “Un mosaico multiétnico: la política migratoria de Canadá” en Teresa Gutiérrez-Haces (coord.), *Canadá: un Estado posmoderno*, trad. de María del Rosario Chávez, México, Plaza y Valdés, 2000.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS, *NAFTA at 10: Yesterday, Today and Tomorrow: Lessons Learned and Unmet Challenges (Conference Summary)*, vol. I, Washington D.C., WWIC, 2005.

YOUNG, Allison, *Beyond Zero Sum: Trade, Regulation and NAFTA's Temporary Entry Provisions*, Canadá, IRPP, 2004.

ZÚÑIGA, Víctor y Rubén Hernández (ed.), *New Destinations. Mexican Immigration in the United States*, New York, Russel Sage Foundation, 2005.

FUENTES ELECTRÓNICAS

ALBA, Francisco, "Mexico: A Crucial Crossroads", *Migration Information Source*, 2002, <<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=211>>

APEC, *APEC Business Card*, <<http://www.businessmobility.org/key/abtc.html>>

AZUARA FERREIRO, Araceli, "Continuous Labour Migration Reporting System for the Americas SICREMI", *Executive Secretariat for Integral Development*, 2009, <www.sedi.oas.org/ddse/documentos/.../P2OEA_AAzuara_ING.ppt>

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS, *U.S. International Transactions Accounts Data*, <<http://www.bea.gov/international/index.htm>>

CANADA IMMIGRATION NEWSLETTER, *Improved Labour Mobility within Canada and across North America*, <<http://www.cicnews.com/2008/12/improved-labour-mobility-canada-north-america.html>>

CANADIAN DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE, *Building a Smart Border for the 21st Century*, <www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/menu-en.asp?mid=1&cat=10>

CANADIAN GOVERNMENT, *Economy - The North American Market*, <http://www.ontario.ca/en/about_ontario/004591>

-----, *Report on the Demographic Situation in Canada: 2005 and 2006*, 2008, <<http://www.statcan.gc.ca/pub/91-209-x/2004000/part1/t/ta4-3-eng.htm>>

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Rasgos de continuidad y cambio de la migración México-Estados Unidos*, *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos*, México, 2000, <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/migracion/intensidadmig/cap03.pdf>>.

- DAVY, Megan y Deborah Meyers, "United States-Canada-Mexico Fact Sheet on Trade and Migration", *The Migration Policy Institute*, núm. 11, 2005, <www.migrationpolicy.org/pubs/US_Canada_Mexico_1005.pdf>
- DEPARTAMENTO DE DERECHO DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE MONTERREY, *Los paneles arbitrales como medio alternativo de solución de controversias*, <www.cem.itesm.mx/derecho/sitioobservatorio/info/alma/paneles.doc>
- FAYA RODRIGUEZ, Alejandro, "A quince años del Capítulo XI del TLCAN", *Universidad Iberoamericana*, 2008, <http://works.bepress.com/alejandro_faya_rodriguez/1>
- GARCÍA, María Cristina, "Canada: A Northern Refuge for Central Americans", *Migration Information Source*, 2006, <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=390>>
- INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR, *¿Qué es el IME?*, 2010, <www.ime.gob.mx>
- JANNOL, Rebecca, Deborah Meyers y Maia Jachimowicz, "U.S.-Canada-Mexico Fact Sheet on Trade and Migration", *Migration Policy Institute*, núm. 3, 2003, <www.migrationpolicy.org/pubs/three_us_mexico_canada_trade.pdf>
- MINISTERIO DEL TRABAJO DE CANADÁ, *Signatories to the Canadian Intergovernmental Agreement*, <http://www.hrsdc.gc.ca/eng/lp/spila/ialc/nao/03signatories_canadian_intergovernmental_agreement.shtml>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Migración e historia*, <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-management-foundations/migration-history>>
- , *Historia*, <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-iom/history>>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Información sobre comercio internacional y aranceles*, <http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/statis_s.htm>
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA, *Sistema de Consulta del Comercio Exterior de México*, <<http://www.economia-snci.gob.mx:8080/siaviWeb/siaviMain.jsp>>
- SECRETARIADO DEL TLCAN, *Solución de controversias*, <www.nafta-sec-alena.org>
- STATISTICS CANADA, *Census of Population*, <<http://www40.statcan.gc.ca/l01/cst01/demo03eng.htm?sdi=immigration>>

TLCAN HOY, *Mitos y realidades*, <<http://www.tlcanhoy.org>>

UNITED STATES DEPARTMENT OF LABOR, *Status of Submissions under the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)*, <<http://www.dol.gov/ILAB/programs/nao/status.htm#i>>

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, *The Language of Trade*, INFOUSA, 2010, <<http://www.ait.org.tw/infousa/enus/economy/trade/glossdi.html>>

US CENSUS BUREAU, *Region and Country or Area of Birth of the Foreign-Born Population: 1960 to 1990*, <<http://www.census.gov/population/www/documentation/twps0029/tab03.html>>

VAN HOOK, Jennifer, Frank D. Bean y Jeffrey Passel, "Unauthorized Migrants Living in the United States: A Mid-Decade Portrait", *Migration Information Source*, 2005, <<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=329>>

WHITE HOUSE, "President Bush Proposes New Temporary Working Program", *Briefing Room*, 2004, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01>>

WORLD TRADE ORGANIZATION, *World Trade Developments in 2008, 2009*, <http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2009_e/its09_world_trade_dev_e.htm>