

COMERCIO, MIGRACIÓN Y ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA: LOS CASOS DE LA CEE Y EL TLCAN

FRANCISCO ALBA

LA INFLUENCIA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN económica sobre los flujos migratorios internacionales es una cuestión que divide tanto a los estudiosos de la economía y la migración como a los responsables de elaborar políticas para el manejo de las corrientes migratorias entre países crecientemente interrelacionados. Desde la perspectiva de los países desarrollados —receptores de migrantes— la cuestión anterior se inscribe en el debate sobre las formas para regular de manera más efectiva, o reducir eventualmente, los flujos provenientes de los países menos desarrollados económica y tecnológicamente. Al liberar el comercio de productos entre los países involucrados e incrementar los flujos de capital y de inversión hacia los países con elevado potencial migratorio, se espera, creando por ejemplo más trabajos en dichos países, reducir los incentivos para emigrar, al menos a largo plazo. Desde la perspectiva de los países menos desarrollados —emisores de migrantes—, los procesos de globalización (cuyo reflejo es la creciente liberación del comercio de bienes y servicios y una inaudita movilidad del capital) producen condiciones con un gran potencial migratorio al desestabilizar y destruir formas de vida y producción tradicionales, lanzando e integrando a mercados de trabajo transnacionalizados en grado diverso, al menos regionalmente, a una creciente población móvil. Al aceptar liberar su comercio, los países con elevado potencial migratorio esperan de manera prioritaria incrementar su participación en el comercio mundial y, sólo secundariamente, reducir los flujos de emigrantes.¹

La diferencia de objetivos e intereses entre los países receptores y emisores —desarrollados y menos desarrollados— hace más ardua la discusión

¹ Algunas de las ideas contenidas en el presente documento comenzaron a desarrollarse en Francisco Alba, "Asimetrías, liberación comercial y migración internacional: enseñanzas del caso europeo", en *Población, desarrollo y globalización*, México, Sociedad Mexicana de Demografía-El Colegio de la Frontera Norte, 1998, pp. 17-30.

sobre un asunto ya de por sí complejo: las interrelaciones del comercio, la migración y las políticas migratorias en los procesos de integración económica. En efecto, por un lado se tienen los efectos del libre comercio sobre el desarrollo económico y la migración, y el intento de identificar los mecanismos de ajuste de las economías y de los sistemas migratorios con los procesos de apertura. Por otro, se tienen las relaciones entre las políticas migratorias y las políticas comerciales; es decir, específicamente, la cuestión de si la liberación de los movimientos de personas debe acompañar o no a la liberación comercial, políticas que se compaginan en alguna medida de acuerdo con los diferentes estadios de la integración económica.

El presente análisis compara casos específicos de integración económica y migración (dentro de bloques económicos regionales) basándose particularmente en la experiencia de la Comunidad Económica Europea (CEE)² y en la de los países asociados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Estas dos experiencias son casos de regionalización *de facto* y *de jure*, es decir, la integración regional es también producto de decisiones institucionales y de políticas explícitas de los países participantes, con propósitos de crear un área transnacional con diverso grado de integración. Como es bien conocido, independientemente de decisiones explícitas al respecto, frecuentemente se producen avanzados procesos de integración económica transnacional, que pueden o no ser paralelos a los procesos deliberados de integración regional. La vecindad geográfica, cultural y política, la historia, el comercio y la migración suelen ser los factores, entre otros, que en mayor medida alimentan los procesos de integración regional *de facto*.

Se pueden identificar diferentes niveles de integración regional dependiendo de los factores o dimensiones con libre movilidad dentro del área y de los efectos que se producen sobre la convergencia económica, inversión, creación de empleos y la migración. Para los propósitos comparativos de este análisis se distinguen tres niveles. En el primer nivel están los acuerdos de libre comercio —más o menos comprensivos—, sin completa liberación de los flujos de factores; ejemplos de ello son el TLCAN y los acuerdos de la actual Unión Europea (UE) con algunos países del norte de África. Al segundo nivel corresponden los acuerdos que explícitamente comprenden transferencias presupuestales entre los socios con propósitos de convergencia económica, pero no la libre movilidad del trabajo (por ejemplo, en la actua-

² En el texto se hará mención de la Comunidad Económica Europea (1957), puesto que el análisis se refiere a la experiencia del proyecto original de integración europea; este proyecto y esta comunidad se transformarán ulteriormente en Comunidad Europea y en Unión Europea.

lidad se han firmado este tipo de acuerdos entre la UE y algunos países centroeuropeos candidatos a una plena incorporación ulterior a esta Unión). En el tercer nivel se tienen acuerdos sobre una profunda integración económica entre los países miembros, que incluyen mercados únicos y la libertad de movimiento y establecimiento dentro del área (el ejemplo más acabado es la UE; pero su antecesora, la CEE, también pertenece a este nivel).

¿Cuáles son los principales mecanismos de ajuste de las economías asociadas (nacionales y subnacionales) a la integración regional en cada uno de los niveles anteriores? En el primer nivel, los efectos esperados dependen en gran medida del grado de desarrollo de los países miembros. En general, se esperan efectos positivos en términos de bienestar, relacionados con una mejor asignación de los recursos. Sin embargo, efectos sobre la migración sólo se producirán a largo plazo al presentarse una tendencia hacia la convergencia de los ingresos factoriales. El camino que siga este proceso dependerá mucho de los sectores e industrias en que los países tengan ventajas comparativas y del tamaño de los mercados internos. Por ejemplo, si no se posee infraestructura industrial (es decir, si la elasticidad de la oferta en productos industriales es muy baja), la liberación del comercio en manufacturas no será de gran ayuda para países cuyas ventajas son ante todo los recursos naturales abundantes, incluido el trabajo. La ventaja de bajos o menores costos salariales no es condición suficiente (máxime si no existen adecuadas externalidades positivas en materia de transportes y comunicaciones, por ejemplo) para atraer la inversión requerida para crear empleos y reducir los incentivos a emigrar sólo mediante la liberación comercial.³

En el segundo nivel, las transferencias presupuestales tendrían un efecto positivo en el crecimiento del PIB (en términos absolutos y per cápita); es decir, el tamaño del mercado crecería y se mejoraría la infraestructura, lo que, aunado a una ventaja de menores costos salariales, contribuiría a atraer mayor inversión que en el nivel anterior. En el proceso se tendría un efecto positivo sobre el empleo y se produciría un cambio en la estructura de especialización internacional de las economías integradas regionalmente. Un cambio en la estructura del empleo hacia mayores productividades y remuneraciones "más elevadas" o ascendentes desincentivaría la emigración a largo plazo.

³ Un desarrollo más detallado de estos puntos, al igual que de otros muchos contenidos en el presente documento, se encuentra en Francisco Alba, Jean-Pierre Garson y El Mouhoub Mouhoub, "Migration Policies in a Free Trade Area: The Issue of Convergence with the Economic Integration Process", *Migration, Free Trade and Regional Integration in North America*, París, OCDE, 1998, pp. 261-277.

En el tercer nivel, cuando ocurre algún tipo de choque o cambio asimétrico (por ejemplo en la productividad o en la demanda), algunos países, sobre todo los más débiles, pueden experimentar un deterioro en su posición competitiva y pérdidas de empleo. Si la movilidad laboral en el área es elevada, entonces los flujos migratorios entre los países miembros se podrían incrementar. Si la movilidad es baja, el desempleo podría incrementarse en los países que tardan en seguir la pauta de ajustes de los otros miembros. Si el mercado laboral es suficientemente flexible, el ajuste podría ocurrir a través de cambios en los salarios nominales, que compensen los ajustes reales.

Las anteriores consideraciones de carácter especulativo tienen importancia más allá de la cuestión de la pertinencia o irrelevancia de la teoría del comercio internacional para el estudio de las interrelaciones de comercio y migración. Consideraciones similares a las anteriores se encuentran frecuentemente, si no es que regularmente, asociadas a las discusiones actuales acerca de los acuerdos de liberación comercial entre grupos de países con diferentes grados de desarrollo económico y los efectos que los procesos desencadenados por tales acuerdos pueden tener sobre los flujos migratorios y, por ende, sobre la determinación de las políticas más adecuadas en materia de regulación de dichos flujos y los desplazamientos de personas en estos contextos.⁴ ¿Qué enseñanzas pueden extraerse de las experiencias de la CEE y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte?

En la CEE (que fue un mercado común desde su inicio en 1958) la migración intrarregional (el caso de los trabajadores italianos que se dirigían a los otros cinco países miembros originales: Alemania, Francia y los países del Benelux) antecedió a la liberación comercial de la región. La libre movilidad de los ciudadanos de los países comunitarios se institucionaliza sólo después de un cierto periodo de vigencia de un muy comprensivo régimen de liberación comercial y de la materialización de cuantiosas inversiones dentro de la zona. El plazo pactado por los seis miembros fundadores de la CEE para la libre movilidad laboral fue de diez años; pero la relativa a las personas está considerada desde un principio en los acuerdos constitutivos del Tratado de Roma (1957). El impacto de la integración económica regional sobre los flujos migratorios muestra, en el caso de la experiencia europea, que los desplazamientos intracomunitarios de los ciudadanos de los países emisores de trabajadores disminuyeron, lo que refleja un acercamiento de los niveles de vida dentro de la Comunidad —un proceso o mo-

⁴ Georges Tapinos, "Development Assistance Strategies and Emigration Pressure in Europe and Africa", en Sergio Díaz-Briquets y Sidney Weintraub (comps.), *The Effects of Receiving Country Policies on Migration Flows*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 259-274.

vimiento de convergencia— y una disminución de los incentivos para emigrar.⁵ Esta experiencia también muestra que, a la par que aminoraba la migración intracomunitaria, la inmigración al área se desarrolló e incrementó desde países no miembros de la CEE, aun cuando los de la Comunidad decidieron cerrar sus fronteras a los inmigrantes extracomunitarios desde mediados de los años setenta.⁶

Entre las implicaciones que se pueden derivar de la experiencia de la CEE se encuentra que de la institucionalización del libre movimiento de personas dentro de un área económica no resulta necesariamente continuidad ni incremento de los flujos migratorios entre los países miembros (incluso en el caso de producirse inmigración hacia el área desde el exterior). La incorporación de Grecia (1981), España y Portugal (1986) a la CEE no se tradujo en mayores flujos migratorios hacia los otros países de la Comunidad, a los cuales los ligaban bien establecidos flujos de esa naturaleza. Pero también se encuentra que las tendencias de la migración en el interior y desde el exterior de la Comunidad sugieren que la integración económica *de facto* y las redes humanas pesan tanto o más que los factores institucionales —como la entrada en vigor de la libre movilidad de los ciudadanos de los países miembros o el cierre de fronteras para los trabajadores de los países no miembros. De hecho, las barreras legales e institucionales no han resultado ser impedimentos infranqueables para los flujos migratorios.

El caso de la CEE enseña asimismo que la determinación política para establecer, aunque sea por estadios o etapas, un área económica con libre movilidad de productos, servicios, capital y personas contribuyó significativamente al mejoramiento y desarrollo económico de los estados miembros más rezagados. Ciertamente, el libre movimiento de personas ha sido el último estadio en este proceso de liberación. Sin embargo, no parece haber existido en el caso europeo una estrategia o concepción *ex ante* de liberar el comercio con propósitos de sustitución de flujos migratorios por flujos de bienes y capital, si bien el desarrollo económico cimentado en la integración regional redujo los incentivos para emigrar. La declinación de los flujos migratorios intraeuropeos es interpretada por muchos analistas como producto del desarrollo económico y del proceso de alcance (*catching-up*) tecnológico, ambos auspiciados por la integración regional.⁷

⁵ Riccardo Faini y A. Venturini, "Trade, Aid and Migrations", *European Economic Review*, vol. 37, núms. 2-3, abril de 1993, pp. 435-442.

⁶ Abdellatif Fadloulah, "Migratory Flows from the Countries of the South to Western Europe", en *Political and Demographic Aspects of Migration Flows to Europe*, Estrasburgo, Council of Europe Press, 1993, pp. 17-53.

⁷ Faini y Venturini, *op. cit.*

En el caso de los miembros del TLCAN, los Estados Unidos y Canadá son ante todo países de inmigración y México lo es de emigración. Los dos primeros reciben cantidades importantes de inmigrantes de un gran número de países. Específicamente, dentro del ámbito regional, los Estados Unidos reciben inmigrantes mexicanos tanto en calidad de residentes permanentes como de trabajadores temporales (en ambos casos con un importante componente de migrantes no autorizados, mayor en la segunda calidad que en la primera).⁸ La migración intrarregional ha sido y continúa siendo un importante factor de integración dentro de América del Norte, particularmente entre México y los Estados Unidos por un lado y Canadá y los Estados Unidos por el otro (entre México y Canadá existe un flujo relativamente pequeño —alrededor de cinco mil personas— de migrantes temporales mexicanos). Todos estos flujos son anteriores al TLCAN, como lo eran ciertos flujos intraeuropeos antes de la firma del Tratado de Roma, lo que permite comparar la experiencia en América del Norte con la existente en los años iniciales de la Comunidad Económica Europea.

Ciertamente una experiencia de cuatro años no es comparable con una de cuarenta. Los momentos históricos son diferentes, las asimetrías en el interior de cada área son cuantitativa y cualitativamente muy peculiares, y la interdependencia de los miembros de cada zona es muy diferente.⁹ Es frecuente que, al intentar hacer comparaciones entre el TLCAN y la CEE, se descalifiquen éstas de entrada argumentando que en el primer caso se trata sólo de un acuerdo de libre comercio y que en el segundo se trató de un mercado común.¹⁰ Lo anterior es cierto, pero es tautológico; equivale a decir que estamos frente a dos proyectos diferentes de integración. La cuestión pertinente es, entonces, por qué esos dos proyectos son diferentes en cuanto a la orientación concreta que cada uno de ellos toma. Específicamente, la cuestión es el carácter de las respuestas que en cada caso se le da a la migración internacional y las implicaciones de esas respuestas.

En el área del TLCAN, la migración de mexicanos a los Estados Unidos es un asunto sumamente delicado de las relaciones bilaterales, por lo que *ex professo* se dejó fuera de las negociaciones; pretender incorporarlo hubiera vuelto, se supone, inviable políticamente la firma del Tratado. Más aún, hubo oposición a la liberación de la movilidad del trabajo dentro de dicho

⁸ Una síntesis equilibrada de la situación y tendencias migratorias entre México y Estados Unidos se encuentra en el *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Commission for Immigration Reform, 1997.

⁹ Véase Alba, *op. cit.*

¹⁰ Sidney Weintraub, "North American Free Trade and the European Situation Compared", *International Migration Review*, vol. 26, núm. 2, verano de 1992, pp. 506-524.

espacio regional (aunque ciertas categorías de movimientos —sobre todo los complementarios al comercio y la inversión— se liberaron).¹¹ La oposición a la liberación laboral tiene diferentes interpretaciones. Una de ellas argumenta que restringir el proyecto de integración a la liberación comercial refleja el empeño de los países miembros por impedir que el sensible asunto migratorio inhibiera la profundización de la integración comercial y financiera entre ellos. Otra interpretación sostiene que la liberación comercial tenía entre sus propósitos, en particular por la parte estadounidense, precisamente la prevención de esos flujos migratorios.¹² La expresión *trade vs. migration*, frecuente en el debate público y en la literatura donde se analizaban los pros y contras del TLCAN, sugiere esta última interpretación (ambas interpretaciones no son, por lo demás, contradictorias).

¿Cuál es la apreciación con respecto a los efectos de la liberación comercial sobre las tendencias migratorias a casi cinco años del TLCAN? Aislar los efectos del TLCAN, sobre la evolución de la economía y las tendencias migratorias, de otros factores en operación tanto en los Estados Unidos —la potente fuerza de la demanda— como en México —una gran recesión, como la de 1995, o una insurrección armada, como la de 1994— es poco menos que imposible (además de que cinco años es todavía un periodo corto para que muchos de los efectos esperados se produzcan). Sin embargo, resulta difícil sostener que se ha producido una convergencia económica significativa entre los países miembros, en particular entre México y los Estados Unidos, si se considera que el producto per cápita estadounidense ha crecido más rápidamente que el mexicano en los últimos cuatro o cinco años.¹³ Por su parte, el fenómeno migratorio entre los dos países continúa exhibiendo las tendencias del pasado, sin que se observen claros puntos de inflexión en la extensión y difusión del mismo. Así, los migrantes mexicanos, por un lado, se originan crecientemente en otros estados del país, además de las zonas tradicionales —centro, oeste y norte— y, por otro, se insertan crecientemente en los Estados Unidos en nuevas localidades e industrias, además de las tradicionales. Si bien la migración temporal y cíclica parece estar perdiendo peso, la migración definitiva continúa en ascenso. En lo que va de los años noventa (aunque para los dos o tres últimos años no se

¹¹ El capítulo XVI del TLCAN se refiere a las categorías migratorias liberadas.

¹² Francisco Alba, "La emigración mexicana a Estados Unidos y la iniciativa del Tratado de Libre Comercio: el juego de las expectativas", en Gustavo Vega (coord.), *Liberación económica y comercio libre en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 273-289; Manuel García y Griego, "La emigración mexicana y el Tratado de Libre Comercio en América del Norte: dos argumentos", *ibid.*, pp. 291-304.

¹³ Obviamente, el retroceso del PIB mexicano en 1995 (menos 6.2%) influye decididamente en el comportamiento del primer lustro del Tratado.

dispone más que de estimaciones), aproximadamente 300 mil mexicanos establecen anualmente su residencia en los Estados Unidos, frente a poco más de 200 mil en los ochenta.¹⁴

¿Algunas conclusiones e implicaciones de estas dos experiencias? Antes de sacar cualquier conclusión, conviene observar que las condiciones económicas en los años ochenta y noventa no son equiparables a las prevalecientes en los años cincuenta y sesenta. Aunque en los Estados Unidos el crecimiento económico se ha mantenido elevado en los años noventa, en general en el mundo las tasas de crecimiento económico son menores ahora que en el pasado, el desempleo es mayor y el clima sociopolítico ante la inmigración y los inmigrantes es más adverso.¹⁵ También han cambiado las concepciones “dominantes” sobre las relaciones entre los procesos de integración económica y la migración internacional. La libre movilidad de las personas —del trabajo— fue parte de las propuestas de integración de la CEE. La idea de establecer un área de libre comercio para limitar potenciales flujos de trabajo de ninguna manera encuentra lugar en el Tratado de Roma, si bien la libre movilidad personal-laboral entra en vigor sólo después de un periodo de transición y ajuste. En cambio, en la actualidad, tanto en el marco del TLCAN como en el marco de los acuerdos de libre comercio entre la UE y varios países mediterráneos y del centro y este europeo, se comparte un enfoque diferente. En el momento actual la estrategia seguida por los países se puede calificar de sustitución preventiva de flujos migratorios por flujos comerciales. Sin embargo, hay motivos para dudar de los efectos que se esperan de esta estrategia sustitutiva, en el contexto de los procesos de integración regional y de las presiones migratorias internacionales de los próximos diez a veinte años, cuando menos.

Los esperados efectos positivos de la liberación comercial (mejoramiento del capital humano, desarrollo de la infraestructura, creación de empleos en sectores con productividad elevada y creciente) dependerán, en parte importante, del proyecto o esquema de integración regional. Si éste no es lo suficientemente comprensivo como para contrarrestar los efectos no deseados de la liberación comercial —efectos asociados a la modernización de las estructuras económicas—, de manera tal que el empleo se establezca o crezca, entonces es probable que las presiones para emigrar se incrementen. Desde luego que las presiones migratorias se asocian también a los fac-

¹⁴ *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración*, 1997.

¹⁵ Entre los países desarrollados, destino de los migrantes, se ha estado produciendo una cierta convergencia estratégica para el control migratorio. Al respecto, véase Wayne A. Cornelius, Philip L. Martín y James F. Hollifield (comps.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press, 1994.

tores de demanda que operan desde los países de destino de los trabajadores migrantes.

La experiencia de los países del sur europeo —tradicionales emisores de migrantes— sugiere que, para la reducción de las presiones migratorias (para que se dé un cambio en el sistema de incentivos), una integración regional avanzada —del nivel dos o tres— tiende a ser favorable para la convergencia de las condiciones económicas y sociales entre los países miembros. La experiencia europea muestra que la integración del sur de la CEE fue acompañada por reformas económicas y financieras, por el desarrollo de infraestructura física y por el mejoramiento del capital humano de sus países; es decir, estas reformas fueron facilitadas y asistidas por el proyecto mismo de integración regional.¹⁶ Tampoco es despreciable el papel desempeñado por el proyecto europeo de integración que logra crear expectativas de comunidad de intereses entre todos los ciudadanos del área, incluidos los potenciales migrantes —en el sentido de que el principio de la libre movilidad de personas envía una señal clara y transparente en cuanto a que las instituciones comunitarias y los gobiernos nacionales apuestan seriamente a la convergencia de los niveles de bienestar de los países de la Comunidad.

Claramente, la ausencia del principio de libre movilidad del trabajo no es un obstáculo para la integración económica regional, como lo muestra el caso del TLCAN. Sin embargo, una de las grandes enseñanzas que se obtienen al comparar estas experiencias son los posibles costos que hay que pagar por el hecho de que las políticas de integración económica y las políticas migratorias no se acompañen las unas a las otras en alguna medida. En efecto, en ausencia de un régimen migratorio explícito y de una perspectiva institucional de libre movilidad (aun considerando para ello plazos que pueden ser muy largos) se tiende a alargar los plazos para que se reduzca la desigualdad entre los miembros asociados, lo que pospone el momento de la convergencia regional de los países integrados económicamente. Una implicación de lo anterior es que, paradójica e irónicamente, se perpetúan las condiciones que incentivan la migración.

En el TLCAN, la falta de una política migratoria de acompañamiento resulta todavía más sorprendente —desde una perspectiva histórica, económica, social y política—, dada la cuantía y dinámica de este fenómeno y el innegable gran papel integrador entre las dos economías y las dos sociedades que la migración ha desempeñado y está desempeñando. En América

¹⁶ Willem Molle, *The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy*, Hampshire, Inglaterra, Dartmouth Publishing Company, 1990.

del Norte, la estrategia sustitutiva de flujos migratorios por flujos comerciales parece encaminarse al fracaso. Parece que nos encontramos ante una estrategia autodestructiva o *self-defeating*. Si no, piénsese en la erección de bardas y en los crecientes recursos invertidos para aumentar y equipar la patrulla fronteriza sin resultados particularmente espectaculares, como no sea la mayor dificultad que ahora existe para cruzar la línea divisoria y cuyo precio es la muerte, cada vez más frecuente, de migrantes desesperados por hacerse de una vida mejor.¹⁷ En las condiciones anteriores no parece contarse con elementos para construir escenarios que lleven a pensar que en América del Norte se va a repetir la experiencia intracomunitaria europea. No obstante, los Estados Unidos y México han sentado bases institucionales para buscar soluciones del tipo suma positiva. El TLCAN es la más trascendente de estas instituciones y los entendimientos sobre los derechos de los migrantes son también piedras de ese edificio binacional en construcción;¹⁸ sigue pendiente, sin embargo, la tarea de anudar satisfactoriamente comercio y migración.¹⁹

¹⁷ Luis Enrique López, "Se multiplica por ocho la muerte de inmigrantes", *Reforma*, 15 de enero de 1999, p. 6A.

¹⁸ Véase, por ejemplo, la *Declaración conjunta adoptada por el Presidente de México y el Presidente de Estados Unidos sobre migración*, 6 de mayo de 1997.

¹⁹ Francisco Alba, "Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria", en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1998, pp. 59-83.