

La integración regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica¹

Mexico's Regional Integration with North America and Latin America: Challenges and Opportunities

Martín Puchet Anyul,
Juan Carlos Moreno-Brid*
y Pablo Ruiz Nápoles****

Resumen

Este artículo hace un recorrido por los acuerdos y tratados que mantiene México con los países de América del Norte y Latinoamérica. Muestra los principales hechos en términos de comercio, inversión y migración que han ocurrido en el último cuarto de siglo y hace una valoración sobre cuáles han sido los avances y obstáculos de esos procesos de integración de la economía mexicana hacia al norte y el sur del continente de manera respectiva. Complementa este análisis fáctico con una descripción de las percepciones que tanto el público como las élites tienen de esos procesos. Concluye que el Estado mexicano tiene todavía terreno por avanzar para culminar una satisfactoria transición estratégica en el mundo global. Para ello la política exterior que correspondió, tanto a los años de proteccionismo como a los de la apertura indiscriminada, tiene que seguir cambiando para que la proyección internacional de México sea más acorde con el papel y el peso económico y político hacia el que apuntan actualmente los intereses nacionales. **This brief study presents an overview of the agreements and treaties, on economic or trade matters, that Mexico has with countries in North America or in Latin America. It examines the evolution of trade, investment and migration during the last 25 years and the challenges and progress made by Mexico in these various attempts to strengthen its regional integration with the Northern and the Southern parts of the continent. The study includes a brief description of the different perceptions that the general public and parts of the elite have on Mexico's regional integration attempts. It shows that there is still work to be done in order to achieve a more dynamic strategic insertion of Mexico in the globalized world economy. For this to occur, Mexico's foreign policy must ensure that the country's insertion in the world is consistent with the economic and political considerations relevant for the national interests.**

* Director adjunto de la CEPAL,
sede subregional en México.

** Profesores titulares de
la Facultad de Economía de la UNAM
y miembros del Sistema Nacional
de Investigadores.

<<mpanyal@gmail.com>>

<<juancarlosmorenobrid@gmail.com>>

<<ruizna@servidor.unam.mx>>

Journal of Economic Literature (JEL):
F02, F13, O57

Palabras clave:

Integración económica,
Negociaciones comerciales
Estudios comparativos

Key words:

Economic Integration,
Commercial Policy,
Comparative Studies of Countries,

1. Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente coinciden con las de las instituciones en las que desempeñan sus labores. En particular, J. C. Moreno-Brid desea subrayar que dichas opiniones no necesariamente coinciden con las de la Organización de las Naciones Unidas. Los autores agradecen la asistencia de Jesús Santamaría y Juan Carlos Rivas en la preparación de la información contenida en el artículo y los relevan de cualquier responsabilidad respecto al uso de la misma.

I. Introducción

México, con una historia que desde sus primeras décadas como nación independiente fue marcada por importantes conflictos territoriales con sus vecinos inmediatos del norte, Estados Unidos, y del sur, Guatemala, no ha tenido tradicionalmente una política estatal o una disposición societal explícita a participar en algún proceso organizado en torno a una zona de integración económica, o un mercado común. Las excepciones relevantes a esta pauta son recientes; de hecho datan de poco más de 15 años atrás, y son esencialmente dos.

La primera es el establecimiento de acuerdos comerciales con otros países. México fue el pionero en la región en este terreno con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado con Canadá y Estados Unidos que entró en vigor el 1° de enero de 1994. Posteriormente ha firmado numerosos acuerdos comerciales relativamente similares con diversos países.

La segunda iniciativa oficial hacia una forma de integración regional fue el Plan Puebla Panamá (PPP) para conformar un grupo de programas –con distintas esferas de actividad– a fin de impulsar el desarrollo en la subregión que cubre desde el estado de Puebla en México hasta Panamá, pasando por Centroamérica. El PPP fue puesto en marcha por el ex-presidente Vicente Fox y después, durante el actual gobierno del presidente Calderón, se ha transformado en la Iniciativa Mesoamericana, que incluye ahora además a Colombia. También y aunque de manera menos ambiciosa en el discurso –como corresponde al tamaño y peso político de las contrapartes– México ha hecho un acercamiento hacia cierta integración económica con la región del sur de Latinoamérica. En esa dirección, en 2010 se dio a conocer la intención de México y Brasil de avanzar hacia la constitución de una alianza estratégica; alianza cuyos contenidos, alcances y tiempos estarían por definirse. Sin embargo en febrero de 2011 la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE) anunció que por cuestiones de agenda, tanto de los funcionarios de Brasil como de los de México, se aplazaban las conversaciones de negociación hacia un Tratado de Libre Comercio hasta nuevo aviso.

En todo caso, la trayectoria mexicana en materia de integración regional contrasta con la de otros países latinoamericanos al carecer de experiencias de mercados comunes –como el MERCOSUR o el Mercado Común Centroamericano–, o de uniones aduaneras –como la Comunidad Andina de Naciones y la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés)–. Sin mencionar propuestas de mayor alcance como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que en su acta oficial tiene como objetivo:

...el desarrollo de un espacio integrado en lo político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y en la infraestructura. Este nuevo modelo de integración incluirá todos los logros y lo avanzado por los procesos del Mercosur y la Comunidad Andina, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname. El objetivo último es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

Hasta el sexenio del presidente Salinas (1988-1994), el discurso tradicional de México en cuanto a sus vocaciones subregionales se caracterizó por la retórica a favor de la integración latinoamericana y el rechazo a la dependencia de Estados Unidos de América (EUA). Dicho discurso coincidió con aseveraciones de “vecindad distante”, sin contar el coloquial

lamento “México, tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos”. Ambos ilustran la valoración adversa que el conocimiento popular –e incluso alguno más especializado– estimaba que para México tenían los beneficios en comparación con los costos que se derivan de su ubicación geográfica colindante con Estados Unidos.

En los hechos la retórica hacia el sur no fue respaldada suficientemente en México por consensos políticos, recursos o flujos de inversión y comercio que le dieran expresión concreta relevante, salvo en momentos o temas puntuales. En contraposición, si bien el discurso oficial se alejaba de la búsqueda de afinidades o complementariedades con el norte, en la práctica, la dinámica de mercados, empresas, trabajadores y comercio producían un proceso de integración progresivamente más denso entre las economías a los dos lados de la frontera norte de México. La integración real –más no formal o institucional– entre México y los EUA se intensificó no obstante la ausencia de discursos y retórica oficial que la sustentasen. La disonancia entre discurso y realidad cambió ya en el sexenio del presidente Salinas, cuando oficialmente se declaró como prioridad y casi necesidad ineludible la integración de manera decidida –institucional y real– de la economía de México con la de su vecino del norte, el mercado más importante del mundo. Punto señero en este cambio de ruta fue la firma del TLCAN con EUA y Canadá.

Los gobiernos siguientes han ratificado y profundizado esta estrategia. El presidente Fox, en particular, apostó capital político a potenciar este acercamiento binacional hacia un acuerdo migratorio de largo alcance. Las esperanzas de lograr tal acuerdo fueron desbaratadas por los eventos del 11 de septiembre de 2001 que colocaron a la seguridad nacional como prioridad de la agenda política de EUA, desplazando la integración regional fuera de la escena. La llegada del presidente Obama ha abierto alguna posibilidad de reposicionar el tema de la reforma migratoria en la agenda binacional, además de aquellos dominantes del narcotráfico y la violencia trans-fronteriza asociada.

Como se examina en el presente estudio, en la práctica y más allá de la retórica, México durante los últimos treinta o cuarenta años ha profundizado su integración económica con los EUA de manera mayúsculamente más intensa que con los países del sur. Este proceso se evidencia en intercambios comerciales, flujos financieros y migraciones, así como en la adecuación de reglas y disposiciones legales en diversos ámbitos de negocios y marcos de normatividad legal –*inter alia* la ambiental y la de Inversión Extranjera Directa (IED)– en progresiva sintonía con las de EUA. Al respecto, durante el bienio 2009-2010 los efectos de la crisis de la economía de EUA permitieron suponer que la estrategia de inserción internacional de México, basada en privilegiar el mercado de EUA, podría o tendría que reorientarse a diversificar más su integración hacia América Latina y otras regiones del mundo.

Este artículo enfoca los procesos asociados a la integración económica con América del Norte y Latinoamérica junto con la percepción de los mismos desde una perspectiva de largo plazo. Privilegia los hechos del comercio, la IED y la migración. Por ello, la información utilizada cubre principalmente hasta 2008 en la medida que las circunstancias de la crisis de la economía de EUA y sus repercusiones internacionales alteraron tendencias que estamos viendo recomponerse pero que, a la vez hoy, todavía dificultan llegar a conclusiones definitivas en todo análisis al respecto.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. Después de la presente introducción la primera parte describe aspectos generales de la integración regional y la concreción de

los mismos en el caso mexicano. Como se ha dicho, y ahí se verá, las iniciativas oficiales en el ámbito de la integración regional en la práctica son dos, la dominante hacia los EUA y las desarrolladas hacia el sur de la región. Las partes segunda y tercera analizan la integración regional de México primeramente con los EUA, y después con Centro y Sudamérica. El análisis se concentra en elementos y factores económicos como los flujos de comercio, de inversión y migratorios, dado el gran peso que tienen en las iniciativas de integración subregional. La cuarta parte analiza las percepciones del público y de las élites acerca de la integración basándose en una encuesta del Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE) (2009). El texto cierra con una breve sección de conclusiones donde se destacan cambios recientes en el discurso oficial y en la política exterior de México en cuanto a las integraciones subregionales. Discurso y política se ponen en perspectiva ante la necesidad de una estrategia de integración en sintonía con la actual inserción de México en el mundo.

II. La integración económica: aspectos generales y su aplicación práctica en México

A. Aspectos generales. Hasta el momento y pese a que la globalización se veía en un momento dado como una tendencia creciente a la integración económica por regiones, ésta ha tenido sólo una experiencia exitosa: la Unión Europea. Estrictamente hablando la integración económica entre dos o más países requiere de la armonización de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria y de salarios de los países que se integran (Mundell, 1968; Kindleberger, 1973). Ningún otro acuerdo integrador ha alcanzado tal armonización hasta ahora. Ni siquiera se ha podido avanzar mucho en la formación de uniones aduaneras. Sin menospreciar los avances en las diferentes rondas de liberalización comercial, lo que realmente ha ganado espacio desde los años ochenta del pasado siglo es el establecimiento de acuerdos de libre comercio con cierta apertura a los flujos de capital y a los servicios.

En efecto, antes de dicha década, la política comercial de casi todos los países del mundo, desarrollados y subdesarrollados era, con algunas variantes, básicamente proteccionista (Chang, 2002). Las “reformas económicas neoliberales” –impulsadas por los organismos financieros internacionales por medio del célebre “Consenso de Washington” (véase Moreno-Brid, *et al.*, 2005)– coincidieron con el auge de estos acuerdos en un contexto ideológico afín al libre comercio y al crecimiento hacia fuera. La iniciativa más ambiciosa en este sentido, promovida por los EUA, fue el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta iniciativa simplemente no arrancó. Fracasó debido al rechazo de diversos países del sur que, en abierto desacuerdo con la agenda neoliberal del mencionado Consenso, optaron por crear o fortalecer acuerdos subregionales latinoamericanos con exclusión de EUA (Ffrench-Davis, 2000 y Ocampo, 2005).

B. México: la promoción del libre comercio como guía de sus relaciones económicas con el mundo. Como mencionamos en la sección inicial, el tema de la integración regional ha estado en el discurso de la agenda mexicana de manera más señalada después de la crisis de 1982. En particular, a partir de la renegociación de la deuda externa que permitió pasar de la fase de amortizaciones masivas (1983-1989) a un calendario regular de compromisos financieros factibles con renovado acceso a capitales frescos del

resto del mundo, el gobierno mexicano introdujo como prioridad en su agenda internacional la realización de acuerdos de libre comercio. El enfoque de las relaciones económicas internacionales, que prevaleció desde la primera parte de los años noventa del siglo anterior, estuvo articulado por la idea de que la apertura comercial significativa y unilateral realizada por México a partir de su adhesión al GATT (1986) debía complementarse con la firma de tratados comerciales. Tanto el gobierno federal como ciertas élites empresariales impulsaron iniciativas de este tipo para ampliar, de esa forma, el mercado y la capacidad exportadora de México y aprovechar mejor las inversiones extranjeras que habían comenzado a venir al país para disfrutar exenciones fiscales y el bajo costo relativo de la mano de obra.

Puesta en perspectiva, esa concepción entonces predominante se basaba en la supestatamente estrecha liga entre el crecimiento económico interno y el libre comercio. En particular se preveía privilegiar el mercado de EUA para aprovechar las ventajas comparativas asociadas con las disímiles dotaciones de factores de ambos países. El punto de vista estratégico de que, más allá de las decisiones unilaterales de apertura de la economía, era necesario establecer una orientación económica y política de integración regional para un país que no gozaba, por razones históricas, de una interdependencia simétrica con la primera potencia del planeta, fue sistemáticamente relegado. Importa esta referencia para evaluar cómo se ha comportado México en relación, no solo con EUA, sino con los países de América Latina y el Caribe. Subyace en ese comportamiento una continua confrontación entre ese enfoque basado en el librecambismo y una mesurada pero a la vez más comprensiva visión estratégica de los intereses internacionales de México que rebasa la mera esfera comercial.

Al mismo tiempo debe señalarse que la firma del TLCAN tuvo una motivación más pragmática que una inspiración ideológica. Por el lado mexicano fue vista como la oportunidad para asegurar y profundizar las reformas económicas que se habían puesto en práctica después de la crisis de 1982 y que habían ido mucho más allá que las medidas necesarias para paliar y resarcir los efectos de un endeudamiento a tasas altas y con perfiles de vencimiento inadecuados. A partir de una interpretación de ese episodio como el resultado de un patrón específico y agotado de desarrollo —el de la industrialización por sustitución de importaciones basada en la intervención del Estado— se hicieron, en el correr de los años que median entre 1983 y 1993, transformaciones económicas que privatizaron sustancialmente los activos de propiedad estatal, abrieron los mercados a la competencia externa y priorizaron los intercambios de mercancías e inversiones de México con EUA culminando con la firma del TLCAN (Puchet y Punzo, 2001).

Por su parte, desde el punto de vista estadounidense, el tratado fue la oportunidad para consolidar las reglas del libre comercio en América del Norte de forma tal que se configurara un marco estable para la satisfacción de sus necesidades de intercambio y abastecimiento. A la vez que se consolidaba un amplio campo para la IED de los capitales estadounidenses, respondiendo así a la creación de otros bloques regionales más profundos, formales como el de la Unión Europea, o informales como los que operan en la región asiática.

C. México y sus acuerdos comerciales. México comparte con los EUA una frontera terrestre de más de tres mil kilómetros de longitud, dos océanos y dos grandes ríos. Los

EUA son el principal socio comercial de México desde los años treinta del siglo veinte y las exportaciones e importaciones binacionales representan más de tres cuartas partes del comercio exterior mexicano. El turismo entre ambos países es alrededor de 80% del total de dichos flujos para México. La mayor parte de los flujos de inversión –financiera o directa– hacia México proviene de EUA, incluyendo plantas maquiladoras y franquicias. La deuda externa pública y privada está contratada mayoritariamente con bancos de EUA. Los flujos migratorios a través de la frontera norte de México con destino a EUA están compuestos de mexicanos en parte muy significativa.

En consecuencia, fue natural que México tuviese acuerdos comerciales con EUA antes que con cualquier otro país. De hecho ya durante la Segunda Guerra Mundial México estableció un tratado de libre comercio con EUA, pues la industria militar requería importar de México tanto productos primarios como artículos manufacturados. Al término del conflicto y cuando EUA comienza a producir y exportar lo que antes importaba, el déficit comercial de México con ese país y sus efectos negativos en la economía, lo obligan a “denunciar” y terminar dicho tratado. La etapa subsecuente se caracteriza en México por el fuerte proteccionismo que favorece la industrialización. En esta etapa firmó varios acuerdos con países de América Latina que se tradujeron acaso en actividades limitadas de cooperación, sino es que en meros actos declarativos sin trascendencia económica. En esencia el intercambio comercial y los flujos de inversión con EUA fueron los más importantes para la economía mexicana. Y de hecho, México gozó de trato preferencial por parte de esa nación vecina hasta la crisis de la deuda.

A fines de los años setenta del siglo XX, el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones junto con la aguda crisis de deuda externa de 1982, condujo a México a adoptar un programa de estabilización ortodoxa y de modificación de la estrategia de desarrollo. En este contexto, con la liberalización comercial incipiente de 1984-1985 y sobre todo con el TLCAN en 1994, se dio un proceso tendiente a fortalecer la integración con EUA de manera que se ampliaran y profundizaran esas relaciones económicas como pilar central de la nueva estrategia de crecimiento económico “hacia fuera”. En efecto, ya el TLCAN implicaba la posibilidad de ocasionar efectos adversos en Centroamérica: “Los acuerdos preferenciales con terceros países erosionan las preferencias intra-centroamericanas y pueden ser fuente de conflictos” (CEPAL, 1995, p. 91).

El conflicto evidente era a través de la competencia en el mercado de EUA, dado que el TLCAN creaba ventajas comparativas especiales para México. Lo cierto es que el comercio de México con Estados Unidos sobrepasaba desde antes del tratado el que se hacía con cualquier otro país o región del mundo. Con relación a Centroamérica las exportaciones mexicanas anuales hacia esa área apenas rebasan 1%, en promedio, del total exportado en la década de 2000, y las importaciones ascienden, en promedio, a alrededor de 0.5%. El TLCAN acentuó la tendencia a concentrar el intercambio comercial y financiero de México con EUA que ya se registraba en los últimos 25 años.

A partir de este tratado, México inició una ola de concertación de acuerdos comerciales binacionales y multinacionales con diversos países del mundo, especialmente de América Latina. El cuadro 1 muestra los tratados y acuerdos vigentes hasta 2009 y la fecha de su entrada en operación.

Cuadro 1
Tratados comerciales vigentes de México con otros países, 2009

Tratado	Países miembros	Entrada en vigor
TLCAN	Estados Unidos y Canadá	1 de enero de 1994
TLC-G3	Colombia y Venezuela *	1 de enero de 1995
TLC México-Costa Rica	Costa Rica	1 de enero de 1995
TLC México-Bolivia	Bolivia	1 de enero de 1995
TLC México-Nicaragua	Nicaragua	1 de julio de 1998
TLC México-Chile	Chile	1 de agosto de 1999
TLCUEM	Unión Europea	1 de julio de 2000
TLC México-Israel	Israel	1 de julio de 2000
TLC México-Triángulo norte	El Salvador, Guatemala y Honduras	15 de marzo 2001
TLC México-AELC	Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza	1 de julio de 2001
TLC México-Uruguay	Uruguay	15 de julio de 2004

* A partir del 19 de noviembre de 2006 dejó de participar Venezuela ligado a su decisión de salirse del G3.

Nota: no se detallan los acuerdos de complementación económica que tiene México en la región –con Argentina, Brasil y Perú– ni los Acuerdos para la Protección y Promoción Recíproca de Inversiones (APPRIS): con Argentina, Cuba, Panamá, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Fuente: Secretaría de Economía, Gobierno de México.

Cabe hacer notar que los tratados firmados luego de que entró en vigor el TLCAN respondieron a una óptica librecambista con aspiración de diversificar el comercio con otras regiones de América. Todos tienen como diseño común la matriz que operó para el TLCAN con una estructura que cubre los siguientes acápites:

- i)* comercio de mercancías y servicios,
- ii)* intercambio de bienes agropecuarios y barreras no arancelarias,
- iii)* inversiones,
- iv)* compras gubernamentales,
- v)* propiedad intelectual,
- vi)* resolución de controversias y
- vii)* salvaguardas.

A continuación examinamos algunos aspectos generales de los tratados con América Latina.²

D. Acuerdos y tratados de México con las subregiones centroamericana, andina y del MERCOSUR. Como se indica en el cuadro 1, México estableció tratados –y acuer-

² En el 2011 han vuelto al legislativo las discusiones sobre la firma o ampliación de tratados con países de América del Sur, en particular sobre la ratificación del tratado con Colombia y la de uno, nuevo, con Perú.

dos— con países de tres zonas distintas del continente: Centroamérica, los países del área andina y los países del MERCOSUR. La intención de negociar un tratado de libre comercio con Centroamérica corrió de manera paralela a la del TLCAN, si bien a muy distinta velocidad. La visión era que si se establecían corrientes de comercio y de movilidad de capitales en América del Norte, México debía complementarlas con otras hacia Centroamérica. La idea era que con ello México se beneficiaría del comercio de manufacturas no sólo en el mercado del norte sino también en el de los inmediatos vecinos del sur. De hecho el gobierno se propuso un tratado multilateral con las cinco naciones centroamericanas (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) desde 1991. En ese año se instituyó el llamado Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla entre esos cinco países y México, proponiéndose impulsar programas de cooperación en las áreas de comercio, inversión, financiamiento, energía y capacitación técnica.

No obstante esa aspiración y el esfuerzo concomitante, ese primer intento se concretó sólo en el tratado con Costa Rica que entró en vigor en 1995. Más adelante y como resultado de ese impulso se firmó en 1998 el correspondiente con Nicaragua. Tuvieron que realizarse un conjunto de rondas de negociación intergubernamentales entre 1998 y 2000 para que el llamado triángulo centroamericano del norte: El Salvador, Guatemala y Honduras, realizara un tratado de libre comercio con México que comenzó a operar durante 2001. Los tres tratados que cubren las relaciones de comercio e inversión entre Centroamérica y México tienen características similares. En todos se destaca la desgravación arancelaria relativamente simétrica para bienes industriales y servicios de la que puede beneficiarse mayormente México. Por su parte, en los respectivos capítulos agropecuarios los tiempos y ritmos de desgravación están diseñados para que no se afecten las producciones locales centroamericanas. A la vez, en todos los casos existe un núcleo de productos de ese origen que permanecerán protegidos por razones alimenticias y de necesaria cobertura de los productores rurales de bajos ingresos.

El Plan Puebla Panamá, lanzado por el Presidente Fox en los inicios de su administración, ha sido a nivel declarativo la iniciativa de integración subregional más ambiciosa por parte de México hacia Centroamérica. Concebido como un plan de desarrollo subregional que abarcaría desde el centro de México hasta Panamá, pretendía ser —para México— el complemento del TLCAN en cuanto a convertirse en un posible motor de crecimiento del sur del país, cada vez más rezagado de los beneficios que el tratado comercial trae para el norte. Su surgimiento, de manera inicialmente unilateral por el gobierno mexicano, hubo de enfrentar el reto de la negociación con Centroamérica que en ese entonces estaba impulsando una agenda de desarrollo centroamericano —la llamada agenda Madrid— con la comunidad de cooperación internacional. Después de esfuerzos de conciliación entre ambas agendas, el Plan cobró forma concreta con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comprendiendo una serie de ejes temáticos que abarcan la infraestructura, la interconexión, el turismo y el corredor biológico mesoamericano.

Su desarrollo, si bien ha tenido avances importantes, no ha satisfecho plenamente las elevadas expectativas a las que dio origen. Por una parte y del lado mexicano, algunos de los objetivos inicialmente asociados o considerados en el PPP, en especial el de construir una refinería en Centroamérica, no fueron concretados. De hecho la estafeta en este terreno fue retomada por Venezuela —y su impulso detrás de la Alianza Bolivariana para los

Pueblos de Nuestra América (ALBA)– quien ha comenzado los trabajos en esa dirección en Nicaragua. Por otra parte, las dinámicas y los esfuerzos de integración centroamericana en este lapso se concentraron intensamente en sacar adelante el tratado de libre comercio incluyendo a República Dominicana y ahora usualmente denominado como el DRCAFTA.

En los hechos el PPP fue ampliado posteriormente con la entrada de Colombia. En la X Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla celebrada en Villahermosa en junio de 2008 se acordó fortalecerle con mayores apoyos políticos en cada país. Y se red denominó como Iniciativa Mesoamericana (o más precisamente Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica), ahora con el apoyo del BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Diversas iniciativas –con participación amplia y reconocida del gobierno mexicano– se están impulsando, en particular en aspectos de salud, vivienda, seguridad y armonización de tratados comerciales. Habrá que ver si en efecto los gobiernos participantes mantienen el *momentum* político y de flujo de recursos económicos suficiente para convertir esta iniciativa en una opción significativa de integración subregional y desarrollo económico. En particular se requerirá evaluar si la iniciativa ha contribuido a aminorar impactos adversos de la crisis financiera internacional.

En la zona andina destaca el primer tratado que se negoció con Chile y comenzó a operar en 1992. Este tuvo el decidido impulso del primer gobierno democrático chileno que por razones históricas integraba entre sus funcionarios de alto nivel a muchos políticos que habían vivido su exilio en México o habían estado vinculados con los gobernantes mexicanos. El tratado fue reformulado en 1999 para que fuera enteramente compatible con los que Chile y México tienen con EUA.

A esta primera fase paralela al TLCAN pertenecen los tratados que entraron en vigor en 1995 con Bolivia por un lado y con Colombia y Venezuela por el otro. En el caso boliviano se trata de un acuerdo sumamente amplio en la medida que relaciona dos economías complementarias: Bolivia basada en una producción extractiva y agrícola que aunque tiene algunos productos potencialmente competitivos, éstos han estado orientados a mercados muy diferentes, y México con un desarrollo manufacturero e industrial que tiene mercado entre consumidores y empresas bolivianos. El tratado que originó el Grupo de los Tres (Colombia, México y en su momento Venezuela) tiene también las características aludidas para este tipo de acuerdos pero se destaca por una amplia reserva relativa al sector automotriz. Actualmente no se encuentra en vigor dada la denuncia del mismo que hizo el gobierno venezolano en 2006 aunque, como se señaló, en 2011, el legislativo mexicano analiza la ratificación de un TLC con Colombia.

Los acercamientos al MERCOSUR han estado en la agenda mexicana desde los inicios del tratado sudamericano. Sin embargo la prioridad que recibió la relación con EUA durante y después de la crisis de la deuda, la concreción del TLCAN y las más amplias relaciones con el vecino del norte que impuso la crisis de 1995 alejó en los hechos la negociación con los países del Cono Sur. Cuando el gobierno mexicano de la alternancia surgió en 2000 incrementó sus relaciones hacia esa área, el liderazgo y el peso económico que había adquirido Brasil en la subregión parecían conducir a la conclusión de que México era un socio lejano y escasamente necesario. Dicha posición ya no es vigente, como se señalará más adelante.

Del empeño mencionado surgieron en julio de 2002 los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con Brasil y Uruguay y las Comisiones Bilaterales de Comercio e Inversión con Argentina y Paraguay. Estos acuerdos tienen carácter preliminar a un TLC y constituyen instancias exploratorias previas. Las comisiones se forman para determinar en cuáles rubros de comercio o de inversión existen aspectos que sean complementarios y materia de acuerdos futuros. Por su parte, los ACE fijan términos y plazos para entrar en futuros ejercicios de liberalización comercial recíproca.

En ese marco el único acuerdo que devino en tratado fue el establecido con Uruguay. Entró en vigor en 2004 y establece bajo el esquema comúnmente usado la desgravación de la mayoría de los productos de origen agropecuario e industrial sin que medien excepciones relevantes. A la vez, se acuerda la liberalización habitual en servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual.

Luego de varias rondas de negociación, en noviembre de 2010 los gobiernos de Brasil y México iniciaron formalmente los trabajos para concretar un Acuerdo Estratégico de Integración Económica (AEIE). Es probable que este sea el primer acuerdo comercial relevante que marque algunas diferencias con las pautas de los tratados de libre comercio. La estrategia industrial de Brasil y la interdependencia asimétrica de México con EUA hacen prever que las negociaciones en curso conduzcan a diferentes términos de aperturas recíprocas, condiciones para la IED y cláusulas sobre la propiedad intelectual respecto a las que rigen en los tratados que México ha establecido. Los avances en esa dirección no están exentos de obstáculos de algunos sectores y grupos que tienden a ver a Brasil más como amenaza y menos como oportunidad.

Una vez hecha esta revisión histórica de los aspectos formales del libre comercio pasemos a examinar los efectos que ha tenido para México su esfuerzo de integración económica más importante a la fecha, el TLCAN y, luego, a las tendencias que se registran en ese aspecto para Latinoamérica.

III. Efectos para México del TLCAN y la asociación con EUA

A. El comercio exterior mexicano. Las exportaciones producidas en México han crecido de manera extraordinaria a partir del inicio de operaciones del TLCAN y representan actualmente un tercio del PIB del país. Tres cuartas partes son manufacturas, buena parte producidas en industrias maquiladoras. Hoy en día México ocupa el tercer lugar como exportador en el mercado estadounidense sólo después de Canadá y China. México ha sido después de China el país que más ha incrementado su penetración en los mercados manufactureros mundiales. Su comercio con Estados Unidos arroja un saldo favorable y creciente desde 1995, que superó los 82 mil millones de dólares en el año 2008.

No obstante, la balanza comercial con el resto del mundo es crecientemente desfavorable a México, particularmente con los países asiáticos como China y Hong Kong, Japón, Corea, Malasia y Singapur. Parte de este desempeño se explica por ciertos aspectos preocupantes del *boom* exportador que son su alta concentración en pocas empresas y ramas de actividad y su limitada integración con proveedores locales. Ambos debilitan fuertemente su capacidad de arrastre al resto de la economía y tienden a generar presiones en la balanza comercial en épocas de fuerte expansión económica. En efecto, las

empresas exportadoras importantes apenas llegan a 300, casi todas ellas vinculadas de una u otra forma a firmas trasnacionales. La mitad del comercio de exportación es producido por las maquiladoras que aportan menos de 5% del empleo total en México y casi no consumen materias primas nacionales. Destaca que no hay un programa de integración para estas empresas por parte del Estado, a diferencia de lo ocurrido, por ejemplo, en Corea del Sur.

Cuadro 2
Balanza Comercial de México
Millones de Dólares

Años	Total			Estados Unidos			Resto del mundo		
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1994	60 882.2	79 345.9	-18 463.7	51 854.9	56 913.2	-5 058.3	9 027.3	22 432.7	-13 405.4
1995	79 541.6	72 453.0	7 088.6	66 336.5	53 805.6	12 530.9	13 205.1	18 647.4	-5 442.3
1996	95 999.7	89 468.8	6 530.9	80 540.6	67 436.6	13 104.0	15 459.1	22 032.2	-6 573.1
1997	110 431.4	109 808.0	623.4	94 379.0	82 001.2	12 377.8	16 052.4	27 806.8	-11 754.4
1998	117 539.3	125 373.0	-7 833.7	103 001.8	93 258.4	9 743.4	14 537.5	32 114.6	-17 577.1
1999	136 361.8	141 974.7	-5 612.9	120 262.0	105 267.3	14 994.7	16 099.8	36 707.4	-20 607.6
2000	166 120.7	174 457.7	-8 337.0	147 399.9	127 534.4	19 865.5	18 720.8	46 923.3	-28 202.5
2001	158 779.7	168 396.3	-9 616.6	140 564.4	113 766.8	26 797.6	18 215.3	54 629.5	-36 414.2
2002	161 046.0	168 678.7	-7 632.7	141 897.7	106 556.7	35 340.9	19 148.3	62 122.0	-42 973.7
2003	164 766.4	170 545.9	-5 779.5	144 293.4	105 360.7	38 932.7	20 473.0	65 185.2	-44 712.2
2004	187 998.6	196 809.7	-8 811.1	164 522.0	110 826.7	53 695.3	23 476.6	85 983.0	-62 506.4
2005	213 711.7	221 269.8	-7 558.1	181 638.6	117 865.8	63 772.8	32 073.1	103 404.4	-71 330.9
2006	249 925.1	256 058.4	-6 133.2	211 799.4	130 311.0	81 488.4	38 125.8	125 747.3	-87 621.6
2007	271 875.3	281 949.0	-10 073.7	223 133.3	139 472.8	83 660.4	48 742.1	142 663.5	-94 022.8
2008	291 342.6	308 603.3	-17 260.7	233 522.7	151 334.6	82 188.1	57 819.9	157 268.7	-99 448.8

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática y Banco de México.

Si bien los productos importados de bajo precio han colaborado a disminuir las presiones inflacionarias en el país y contribuido a mejorar la competitividad de algunas ramas industriales favoreciendo al sector exportador, las importaciones en conjunto han crecido de manera extraordinaria y representan actualmente más de un tercio de la oferta agregada. Han desplazado a industrias locales generando desempleo y, sobre todo, han vinculado estructuralmente a la industria manufacturera con la economía de EUA. Con ello, buena parte de su dinamismo no se transfiere al aparato productivo nacional sino que se filtra al exterior, limitando así los beneficios del comercio.

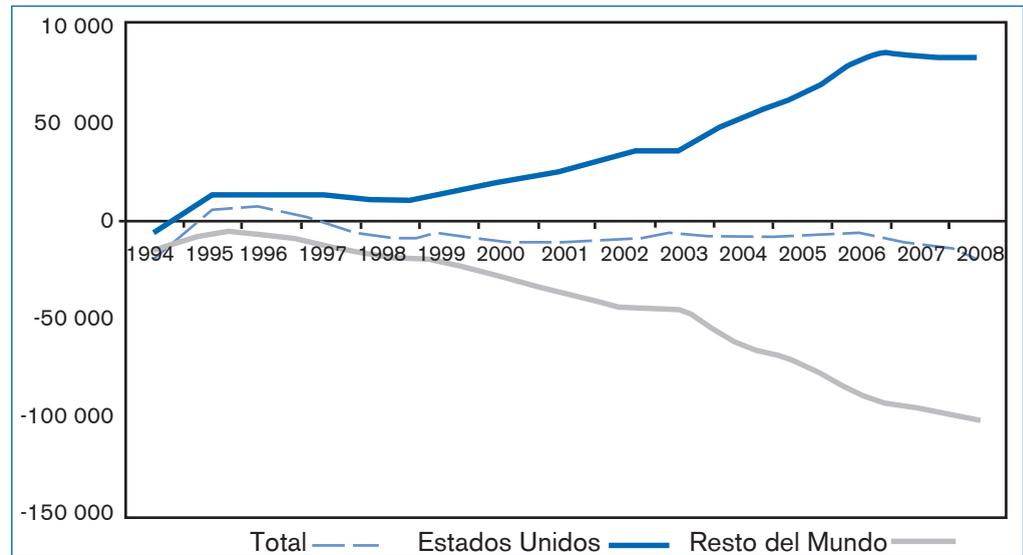
La suma de estas tendencias se traduce en que la dependencia estructural de la economía mexicana respecto del exterior se ha incrementado. Ilustra lo grave de ello el que para poder tener un ritmo de importaciones necesario para que la economía crezca a 5% anual, y que al mismo tiempo el déficit comercial sea manejable, sería necesario que las exportaciones crecieran 15% cada año, lo cual es difícil de sostener en el largo plazo e imposible en la actualidad.

Si tomamos en cuenta que más de 80% del comercio se realiza sólo con Estados Unidos, no deja de sorprender que el resto del comercio exterior de México genere un

déficit de divisas tan importante que compense el superávit con EUA. En realidad hay dos tendencias opuestas, la del superávit comercial con el TLCAN y el déficit con el resto del mundo ambos crecientes como se puede apreciar en la gráfica 1. Ello se debe, en parte, a la pérdida relativa de competitividad del sector exportador mexicano frente a los países asiáticos en el mercado conjunto que representa el área del TLCAN, tendencia que se observa desde 1998. Así como a una política cambiaria que ha llevado a la apreciación real persistente del peso con excepciones episódicas.

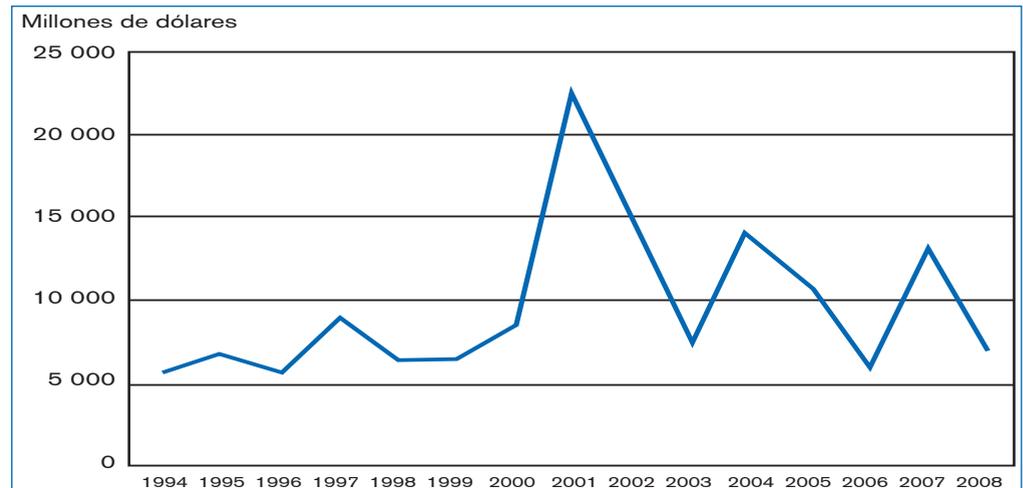
Gráfica 1
Balanza comercial de México con EUA y el resto del mundo, post TLCAN

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México.



Gráfica 2
Inversión extranjera directa hacia México

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México.



B. Inversión extranjera en México. Como se aprecia en la gráfica 2 los flujos netos de IED han sido desde 1994 positivos y se han mantenido entre los cinco mil y los diez mil millones de dólares al año. Ello ha permitido establecer plantas de exportación y maquiladoras en el país y, desde el punto de vista financiero, ha evitado el deterioro de la balanza de pagos permitiendo acumular reservas internacionales que en diciembre de 2008 alcanzaron la cifra récord de 80 mil millones de dólares. Al respecto, a lo largo de la década actual el flujo de IED ha sido importante ingreso de divisas sólo comparable a las remesas de los trabajadores mexicanos en EUA o a las exportaciones de petróleo crudo.

C. Empleo, migración y remesas. Mucho antes de la aplicación de las reformas económicas y la entrada en operación del TLCAN ha habido una fuerte corriente migratoria de México al país vecino del norte causada por razones económicas asociadas al gradiente de empleo y remuneraciones favorable a los EUA. La falta de empleo digno aunado a las diferencias salariales explica, sin duda, el fenómeno migratorio de mano de obra mexicana a ese país. No obstante, la oleada migratoria del último cuarto de siglo ha adquirido mayores proporciones y algunas características diferentes a las anteriores.

No obstante las reformas pro mercado y el TLCAN, la economía mexicana no ha sido capaz de tener el dinamismo elevado y persistente para generar los empleos que su creciente oferta laboral requiere (ver cuadro 3).

Cuadro 3				
Población económicamente activa				
(miles de personas)				
	2006-IV	2007-IV	2008-IV	2009-I
Población total	105 187.1	106 129.9	107 012.8	107 229.7
Pob. de 14 años y más	75 164.1	76 474.3	77 750.6	78 171.1
Población económicamente activa (PEA)	44 447.0	45 621.7	45 178.2	45 204.3
Ocupada	42 846.1	44 005.6	43 255.6	42 915.6
Desocupada	1 600.9	1 616.1	1 922.6	2 288.7

Fuente: INEGI y CONAPO México.

De hecho, y aunque las cifras del cuadro no lo muestran, crecientemente la ocupación que se ofrece es de tipo informal con contratos temporales y escasa protección o seguridad laboral. Más aun, como muestra el cuadro 4, la atonía del mercado laboral interno es tal que cada año cerca de medio millón de mexicanos emigra, mayoritariamente a EUA. Nótese que el número absoluto ha subido sistemáticamente desde 1994 hasta 2006, reflejando la escasa absorción de empleo del sector industrial y de servicios formales muy por debajo de las necesidades inherentes a la migración campo-ciudad y a las que surgen de la ampliación natural de la fuerza de trabajo urbana.

Este saldo migratorio sólo ha disminuido, como puede observarse en el cuadro 4, después de la crisis de 2008 y 2009 como resultado del aumento del desempleo y la disminución de oportunidades en EUA.

Cuadro 4
Población y migración, 1994-2010
(miles de personas)

Año	Población total	Mayor de 14 años	PEA	Saldo migratorio
1994	90 265 775	56 966,4	...	-459.7
1995	91 724 528	58 339,4	35 605.4	-478.2
1996	93 130 089	59 680,4	...	-496.7
1997	94 478 046	60 989,9	...	-515.2
1998	95 790 135	62 284,7	...	-533.9
1999	97 114 831	63 582,5	...	-552.9
2000	98 438 557	64 882,5	35 445.0	-572.3
2001	99 715 527	66 187,7	...	-571.9
2002	100 909 374	67 500,2	...	-572.5
2003	101 999 555	68 812,4	...	-576.0
2004	103 001 867	70 115,5	...	-578.6
2005	103 946 866	74 093,5	44 194.9	-580.7
2006	104 874 282	75 164,1	45 549.9	-582.6
2007	106 682 518	76 474,3	46 275.9	...
2008	108 396 211	77 750,6	45 894.5	...
2009	110 022 552	78 171,1	46 617.3	...
2010	112 336 538	79 821,5	47 399.3	-389.30

Fuente: elaboración propia con base en cifras de INEGI e interpolaciones y proyecciones de CONAPO, México.

Otro dato explicativo de la migración es quizá la concentración en la distribución del ingreso. Medida por el coeficiente de Gini, venía descendiendo hasta 1984 y desde entonces sigue una tendencia a mantenerse en niveles altos (Székely, 2005). Con la firma del TLCAN se esperaba que en México las exportaciones generaran un amplio número de empleos y mejorara la distribución del ingreso con rapidez. Los resultados muestran que si bien el empleo directo e indirecto generado por las exportaciones tuvo un incremento significativo sobre todo en los primeros años del tratado, este efecto sólo compensó en parte la pérdida de empleos formales producido por las importaciones y la falta de dinamismo de la economía del país. El empleo del país no creció realmente como esperaban los defensores del TLCAN porque en esencia se ha fortalecido el carácter dual de la economía mexicana. Hay, por un lado, un sector exportador dinámico pero, en buena medida, desacoplado del otro sector mayoritario y mucho menos dinámico, dedicado a satisfacer la demanda interna. Con ello, la resultante ha sido un aparato productivo que tiene por lo general una baja tasa de expansión y una aun menor de generación de empleo (véase Ruiz-Nápoles, 2004).

El cuadro 5 muestra la migración proveniente de los estados del sur de México, hacia EUA de acuerdo con la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF-Norte) que realiza anualmente el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) cuyos resultados publica el Consejo Nacional de Población (CONAPO), agencia del gobierno mexicano. Los datos no coinciden con los correspondientes al cuadro 4 que en la última columna muestra el déficit migratorio, lo que se debe a que la base de información es distinta. En cualquier caso el cuadro 5 muestra una tendencia mucho más acentuada al crecimiento de la migración hasta el año 2007 y una reversión de la misma en 2008 y 2009 como producto de la crisis.

Cuadro 5	
Migrantes procedentes del sur con destino a EUA	
Año	Personas
1995	415 054.9
1999	523 873.3
2000	454 707.4
2001	405 853.9
2002	728 518.1
2003	628 174.6
2004	542 153.1
2005	708 927.2
2006	815 569.3
2007	1 051 637.6
2008	710 300.0
2009	623 100.0

Fuente: EMIF-Norte, El Colegio de la Frontera.

Destacamos algunos datos adicionales de la misma encuesta, no aquí reportados, pero que nos parecen relevantes para comprender la integración real que se está dando entre ambas economías por el lado migratorio. En primer lugar, dos terceras partes de los migrantes se ubican entre los 20 y los 39 años. Su edad promedio es de 30 años y son en su mayoría hombres (entre 87 y 96% según el año), aunque el porcentaje de población femenina va en aumento. El nivel de escolaridad promedio es de 7 años, aunque alrededor de 30% del total de migrantes tiene estudios completos de secundaria o superiores. Así 95% está alfabetizado y el mismo porcentaje no habla lenguas indígenas. Pese a estos últimos datos, se trata de población en su mayoría rural (65%) y en dos terceras partes son casados o jefes de familia. Una característica de los migrantes, de alguna manera inesperada, es que tres cuartas partes de ellos eran población ocupada en sus lugares de origen antes de emigrar. Y crecientemente se trata de trabajadores indocumentados, que pasan de 56% del total en 1995 a 96% en 2007.

Un efecto compensatorio de esta migración es el envío sostenido de remesas monetarias a sus familias en el interior del país (ver cuadro 6). Este flujo de remesas representa después del petróleo el principal renglón de ingresos en dólares a todo lo largo del período del TLCAN, y para muchos hogares conforma una proporción por demás significativa de los ingresos familiares, haciendo la diferencia entre estar o no en la pobreza. Esta integración real y vital que se ha estado dando ya por décadas entre los dos países mediante la separación física de las familias de los emigrantes pero con lazos intensos de dependencia marca un aspecto fundamental de la integración binacional México-EUA que de hecho rebasa las barreras legales y físicas que se han erigido para interrumpirla. Los emigrantes, legales o no, no solo mandan dinero sino que en muchos casos también viajan con cierta frecuencia de vuelta a su región de origen y se convierten en cierta forma en un puente para inducir a futuras o adicionales oleadas de familiares y trabajadores a desplazarse al extranjero.

Cuadro 6
Remesas familiares

	Millones de dólares	Tasa anual %
1990	2 493.6	
1991	2 660.0	6.7
1992	3 070.1	15.4
1993	3 333.2	8.6
1994	3 474.7	4.2
1995	3 672.7	5.7
1996	4 223.7	15.0
1997	4 864.8	15.2
1998	5 626.9	15.7
1999	5 909.6	5.0
2000	6 572.5	11.2
2001	8 895.3	35.3
2002	9 814.5	10.3
2003	13 650.2	39.1
2004	16 730.1	22.6
2005	20 283.6	21.2
2006	23 742.2	17.1
2007	23 970.0	1.0
2008	25 144.6	4.9

Fuente: Banco de México.

Este fenómeno tiene gran magnitud, pues se estima que cerca de 10 millones de mexicanos ya reside en EUA, es decir aproximadamente 10% de la población. Dichos trabajado-

res, como han mostrado diversos estudios contribuyen significativamente a la economía de EUA, en parte al realizar trabajos en condiciones laborales y salariales que implican un subsidio al consumidor norteamericano promedio. Este asunto es un hueco importante en el TLCAN y obliga más temprano que tarde a los gobiernos de ambos países a alcanzar un acuerdo migratorio satisfactorio para ambos.

Los debates sobre TLCAN y la forma de asociación económica con los EUA retomaron la primera plana de los periódicos mexicanos de circulación nacional al inicio del 2008, cuando el plazo pactado en el tratado para eliminar los aranceles o las barreras no arancelarias a la importación de granos, entre los que se destaca el maíz, se había cumplido. Esto representa, dijeron las organizaciones de campesinos, un golpe más a su precaria economía que puede resultar en un incremento de la migración a EUA de población del campo que queda desempleada. De 1994 a 2004 se perdieron un millón 300 mil empleos en el campo mexicano. Se cree que ésta es la principal causa de emigración. Para llamar la atención de la población y del gobierno a sus demandas hubo muchas marchas y concentraciones de organizaciones campesinas en varias importantes ciudades de México, haciendo un llamado al gobierno federal para que revise el TLCAN especialmente en aquellas cláusulas referentes al comercio de maíz y frijol. Los productores de estos granos se quejan de que el comercio con EUA no es parejo ya que ellos no reciben los subsidios del gobierno mexicano que sí reciben los granjeros estadounidenses del suyo.

En ese mismo 2008 posiciones contrarias al TLCAN estuvieron presentes también en EUA. En las campañas para elegir candidatos a la presidencia en los dos partidos importantes, el tema del TLCAN fue espinoso. Los opositores al TLCAN afirmaban que se perdió un millón de empleos en 14 años, todos en la manufactura, y que el comercio con México ha provocado una presión del salario promedio a la baja. También estuvieron los grupos ecologistas reclamando que el tratado no ha sido cumplido, en materia ecológica, por las grandes empresas comerciales dentro y fuera de EUA debido a la debilidad de las instituciones reguladoras creadas cuya normatividad carece de "dientes" y de dinero suficiente para hacer las pruebas correspondientes que exigiría su cumplimiento. En todo caso, el tema del TLCAN que aparecía ya como algo del pasado, cobró vida política de nuevo. No obstante, ha vuelto a caer en cierto letargo a ambos lados de la frontera ante la urgencia de hacer frente a la crisis financiera y la recesión. De todas maneras cabe subrayar que con la administración del presidente Obama finalmente se ha avanzado en un tema de servicios del TLCAN que estuvo estancado buen tiempo y que es el acordado fácil y libre acceso de los camiones de transporte desde México a EUA.

D. Aspectos del TLCAN que representan retos importantes para México. Con relación al ejercicio legal, el tratado en México, por ser de carácter federal, es aceptado en todo el país mientras que en EUA puede haber estados que tengan leyes que rijan por encima del TLCAN. En esas circunstancias México está en desventaja relativa. En el ámbito agrícola los EUA han mantenido sus políticas de subsidios, mientras que México las eliminó desde el principio. Este tratamiento diferente otorga una ventaja competitiva artificial al sector agrícola de EUA. Los mecanismos compensatorios no se aplican regularmente. El tratado adolece de reglas para regular el flujo migratorio entre ambos países. Este punto es de especial importancia para México de donde, hasta antes de la crisis de 2009, sa-

lian en términos netos aproximadamente entre 400 000 y 500 000 conciudadanos para buscar empleo en los EUA. Igualmente los temas de crimen organizado (incluyendo el narcotráfico), comercio de armas de bajo y alto poder, y la asociada violencia tras-fronteriza no están cubiertos por el TLCAN. Finalmente, no está demás señalar que el TLCAN no comprende asuntos ligados con los flujos financieros identificados como “tóxicos” o los de tipo especulativo y sus efectos adversos. Se estima que hay más de 65 mil millones de dólares propiedad de mexicanos depositados en bancos del exterior.

Estos asuntos –migración, crimen organizado y violencia, y flujos financieros de escasa regulación– son elementos hoy cruciales en las relaciones económicas entre ambos países. Todos ellos están fuera del ámbito de injerencia del TLCAN aunque es de suponer que están cubriéndose por otras instancias diplomáticas y de la cancillería. Ello sin contar el tema energético que es motivo de interés y en ocasiones fuerte preocupación en ambos países incluyendo, por ejemplo, el caso del accidente de la British Petroleum en la perforación profunda en aguas del Golfo de México. Estos hechos, aunados al largo lapso transcurrido desde su implementación, inclinan a muchos analistas –incluyendo los autores del presente trabajo– a concluir que el TLCAN está rebasado como marco normativo central de las relaciones económicas entre ambos países. Sus efectos relevantes sobre el aparato productivo y el empleo, tanto los positivos como los adversos, ya se han dado.

Un punto central en la agenda económica binacional sería examinar si lo que conviene es reabrir y renegociar el tratado o bien si es mejor explorar mecanismos y acuerdos nuevos y más amplios que abarquen algunos de los temas cruciales dejados fuera, incluyendo el de examinar en que áreas convendría una mayor o mejor integración y coordinación. La crisis económica que atravesaron ambos países en 2009 obligó a pensar en opciones de asociación entre las dos economías que sean mutuamente más benéficas, que ayuden a reestructurar el tejido industrial subregional de manera que promueva el mejor aprovechamiento de sus ventajas competitivas en pro del desarrollo y el empleo. Tomando como ejemplo el caso de la Unión Europea, ello implicaría acuerdos que contemplen la ampliación del mercado de manera integral apoyándose en fondos de compensación que permitan nivelar los desbalances de desarrollo estructurales en ambos lados de la frontera. Igualmente, el libre flujo de la fuerza laboral a través de las fronteras es algo que ocurre en Europa, pero no en nuestra región. Por su parte, el tema de la lucha contra el crimen organizado incluyendo el narcotráfico requiere acciones cada vez más coordinadas entre los dos países. Un paso importante en esa dirección, como lo manifestó el presidente Calderón en su visita a EUA, sería la restricción a la venta de armas de alto poder en los estados fronterizos. Esto dista de ocurrir. Al contrario, información preliminar indica una fuerte alza en las compras de armas en dichos estados en 2008-09 (*The Economist*, junio 2009).

Según algunos expertos, después del TLCAN las opciones hacia un siguiente paso en el proceso de integración deberían buscar un nuevo acuerdo migratorio y una coordinación mayor entre los tres países respecto a sus políticas macroeconómicas. Una primera acción en ese sentido sería el establecimiento de una unión aduanera. Otros analistas van más allá y sugieren la adopción de una moneda común lo que desde nuestro punto de vista sería un grave error. Tal propuesta se lanza, a veces, haciendo referencia al ejemplo de la Unión Europea pero se olvida que en ese caso hay un uso común de los recursos

fiscales para abatir el subdesarrollo de las regiones atrasadas, libre movimiento de la mano de obra y seguros al desempleo. Acuerdos de ese tipo no existen en América del Norte. Subrayamos que el rechazo a la pérdida de soberanía monetaria va más allá de un nacionalismo –trasnochado o no– pues la dolarización implica la eliminación de un instrumento central de la conducción económica en el país: la política cambiaria. Como se ha visto repetidamente y ahora también en la reciente crisis financiera internacional, el uso de la flotación cambiaria y su depreciación ante choques adversos tiene un potencial inmenso para abatir los efectos adversos en la actividad económica y el empleo. Más aun, la política cambiaria es instrumento clave para la transformación productiva robusteciendo al sector de bienes y servicios comerciables (tradables) y posibilitando con ello una inserción dinámica de la economía en la globalización. Renunciar a este instrumento tiene costos sociales y económicos imborrables como lo mostró Argentina al inicio de los 2000.

Es importante para México dar un paso adelante en la integración en lo que respecta a la movilidad de los factores productivos y al logro de un nuevo acuerdo migratorio con EUA. Ello debe verse como la necesidad de regular un fenómeno social y demográfico imparable, que afecta a los dos países y que tiene relevantes oportunidades de beneficios así como altos costos, tanto económicos como sociales, e incluso en términos de derechos humanos de los migrantes y sus familias. Su regulación adecuada sería un paso adelante. Cualquier intento de cambios en el TLCAN de parte de los gobiernos de los países involucrados debe tener en cuenta la asimetría en las condiciones de vida de las poblaciones mexicana, estadounidense y canadiense. Ello obliga a robustecer la colaboración de los tres países en la solución de los problemas de empleo, seguridad, salud, educación y vivienda; todo lo cual debería estar en la mente de los futuros negociadores más allá de los intereses de las grandes empresas. La iniciativa de integración subregional más importante para México es la de América del Norte, en particular con EUA, y su expresión emblemática ha sido el TLCAN. Pasamos a examinar el alcance de los esfuerzos de integración hacia el sur.

IV. Iniciativas de integración de México hacia Centroamérica, Zona Andina y MERCOSUR

A. El libre comercio con Latinoamérica. El discurso acerca del libre comercio, la cooperación internacional entre los países de América Latina y las posibles rutas de integración subregional y regional deben confrontarse con la evolución observada desde la puesta en práctica de las políticas hasta el presente. El peso de las exportaciones de México hacia otras áreas de destino americanas distintas a la del TLCAN es particularmente baja. En el último cuatrienio suma un poco más de 5% del total (cuadro 7). Sin embargo conviene observar algunos resultados de punta a punta, desde los años de entrada en vigor de los primeros tratados exceptuando Chile –TLCAN (1994), Costa Rica, Bolivia y Grupo de los tres (1995)– hasta 2008.

Para Centroamérica, la participación de las exportaciones de México que se dirigen a ella han aumentando después de una fase de declinación porcentual. Si se observa la tasa de crecimiento de ese porcentaje el mismo ha crecido en más de un tercio aunque sólo represente alrededor de 1% de las ventas totales de México (ver cuadro 7).

Por su parte, el área de ALADI no ha sido sensible en términos relativos al despliegue de tratados y acuerdos que ha hecho México. Si bien en su conjunto se ha mantenido su participación en el total de exportaciones se destaca que esa participación en relación con los socios del MERCOSUR, junto con sus asociados Bolivia y Chile con los que existen tratados desde la primera mitad de los noventa del siglo pasado, ha caído. Por el contrario, participación de las exportaciones hacia los países del área andina –Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– ha crecido (cuadro 7).

Cuadro 7
Participación de Latinoamérica como destino
de las exportaciones de México: 1993- 2008,
porcentajes del total y tasas de crecimiento

	1993 – 1996	2005 – 2008	Crecimiento %
MCCA	0.89	1.22	36.70
Costa Rica	0.18	0.25	36.46
El Salvador	0.19	0.22	17.24
Guatemala	0.38	0.42	11.39
Honduras	0.09	0.13	40.00
Nicaragua	0.04	0.19	335.09
ALADI	3.57	3.84	7.54
Argentina	0.47	0.40	-16.20
Bolivia	0.03	0.02	-26.55
Brasil	0.81	0.72	-11.38
Chile	0.55	0.42	-23.22
Colombia	0.50	0.94	88.62
Ecuador	0.14	0.17	24.63
Paraguay	0.03	0.02	-25.09
Perú	0.21	0.27	29.06
Uruguay	0.15	0.04	-73.78
Venezuela	0.42	0.75	79.62
Cuba	0.27	0.09	-67.65

Fuente: elaboración propia con base en datos de BANXICO.

Observando ahora el lado de las importaciones se verifica una tendencia general del comercio de México: la disminución de las compras realizadas en EUA (hasta ubicarse en 54.4% del total) y el aumento de aquellas que se efectúan a todas las demás zonas de comercio con un peso preponderante de los países del Sudeste Asiático. Pero también en esa relocalización de las compras de México juegan un papel las zonas latinoamericanas que alcanzan 5.02% (ver cuadro 8).

Centroamérica aumenta significativamente su participación en las compras de México multiplicándola por un factor mayor que tres. A su vez esto es notable para Costa Rica

y Honduras como lo era también para las exportaciones. Por su parte, la zona de ALADI registra un comportamiento francamente diferente respecto a las importaciones. Su participación crece impulsada, sobre todo, por los países del MERCOSUR, excepto Paraguay, y sus asociados con un muy destacado papel de Chile. Después de este país que es quien más le vende a México, le siguen Colombia, Uruguay, Brasil y Argentina (cuadro 8).

Cuadro 8
Participación de Latinoamérica como origen
de las importaciones de México: 1993- 2008,
porcentajes del total

	1993 - 1996	2005 2008	Crecimiento %
MCCA	0.17	0.57	237.37
Costa Rica	0.04	0.30	646.50
El Salvador	0.02	0.02	18.53
Guatemala	0.09	0.14	61.15
Honduras	0.01	0.06	922.55
Nicaragua	0.01	0.04	200.63
ALADI	2.59	4.45	72.09
Argentina	0.35	0.58	64.11
Bolivia	0.02	0.02	7.87
Brasil	1.20	2.02	67.84
Chile	0.22	0.88	294.13
Colombia	0.13	0.30	133.82
Ecuador	0.08	0.05	-45.70
Paraguay	0.01	0.00	-63.04
Perú	0.19	0.16	-16.98
Uruguay	0.05	0.11	122.67
Venezuela	0.32	0.33	4.50
Cuba	0.01	0.00	-54.82

Fuente: elaboración propia con base en datos de BANXICO.

Desde la perspectiva del comercio intra-latinamericano impresionan dos hechos. En el último cuatrienio, la participación de las exportaciones mexicanas hacia Centroamérica (1.22) es mayor que aquella hacia el MERCOSUR (1.18) y la de las importaciones hacia esa misma subregión (0.57) es casi equivalente a la de Argentina (0.58).

El comercio de México con Cuba ha caído para ubicarse en participaciones del orden de las centésimas de punto porcentual o menos. Un resultado enteramente atribuible al cambio de política exterior que influía decisivamente en acciones de cooperación más allá de las relaciones comerciales.

Es factible ahora observar los resultados del comercio. Contrasta la situación de Centroamérica con la de la zona de ALADI. Si bien en ambas el saldo como proporción de las

exportaciones ha disminuido, en la primera se ha mantenido significativamente superavitario mientras que para la otra es francamente deficitario. Este resultado es causado por el déficit que mantiene México con el MERCOSUR y Chile. Son claras las altas proporciones que guardan esos saldos negativos respecto a las exportaciones que México hace a Brasil, Chile, Argentina y Uruguay. Por su parte, los saldos respecto a las exportaciones para la zona andina se mantienen positivos en todos los casos (cuadro 9).

Cuadro 9
Participación del saldo comercial en las respectivas
exportaciones de México: 1993- 2008,
porcentajes del total y tasas de crecimiento

	1993-1996	2005-2008	Crecimiento %
MCCA	79.80	49.41	-38.09
Costa Rica	76.62	-42.09	-154.94
El Salvador	88.98	86.25	-3.06
Guatemala	74.97	74.98	0.01
Honduras	93.17	77.07	-17.28
Nicaragua	66.05	68.03	3.00
ALADI	22.91	-94.91	-514.23
Argentina	21.15	-164.60	-878.23
Bolivia	42.96	1.42	-96.70
Brasil	-56.80	-350.05	516.27
Chile	56.70	-197.89	-449.02
Colombia	72.19	33.56	-53.51
Ecuador	36.05	63.86	77.15
Paraguay	58.91	-7.99	-113.56
Perú	-0.27	16.78	-6425.09
Uruguay	63.54	-102.24	-260.92
Venezuela	19.32	3.64	-81.19
Cuba	96.12	92.68	-3.58

Fuente: elaboración propia con base en datos de BANXICO.

Interesa una apreciación comparativa. Las zonas de libre comercio limítrofes con México mantienen saldos superavitarios: TLCAN y Centroamérica. Por su parte, en el marco de ALADI la zona andina fuera del MERCOSUR incluyendo Bolivia también registra superávit. Por el contrario el MERCOSUR y Chile presentan altos déficit respecto al ingreso por exportaciones que recibe México. En ambas zonas de ALADI existen tratados de libre comercio vigentes con México; en la primera los tienen Bolivia y Colombia, en la segunda Chile y Uruguay.

Parecería que más allá de la trama de los tratados, los procesos económicos subyacentes están vinculados a los tipos y modalidades de complementariedad de las economías. La gama de manufacturas que produce México atiende un amplio espectro de demandas caracterizadas por bienes de diferente grado de incorporación de tecnología.

Al mercado de EUA se orientan bienes de alta, media y baja tecnología con predominio de aquellos de media tecnología, a los mercados centroamericano y andino aquellos de media y baja tecnología con mayor participación de estos últimos. En los países del MERCOSUR y Chile es más difícil entrar con esta oferta de bienes de media y baja tecnología porque ella es abastecida, principalmente, por Brasil y subsidiariamente por Argentina.

B. Inversión extranjera directa de México en Latinoamérica. La concepción que inspiró los tratados de libre comercio pone el acento en la liberalización comercial pero también, de forma señalada, en la libre movilidad de capitales. México ha incrementado los montos de la IED que hace en otros países. Aunque esta estadística no es todo lo fiable que se quisiera, constituye una buena guía del indudable crecimiento de los fondos que el país destina a ese rubro.

Cuadro 10		
Inversión extranjera directa de México en el resto del mundo:		
1998-2009		
<i>(millones de US\$)</i>		
Año	IED	Crecimiento anual (%)
1998	1 363.0	...
1999	1 900.6	39.4
2000	363.1	-80.9
2001	4 404.0	1112.9
2002	890.8	-79.8
Suma 1998-2002	7 558.5	...
2003	1 253.5	40.7
2004	4 431.9	253.6
2005	6 474.0	46.1
2006	5 758.5	-11.1
2007	8 256.4	43.4
2008	1 157.1	-86.0
2009	7 598.1	556.6
Suma 2003-2007	26 174.3	...
Suma 2003-2009	29 244.1	...

Fuente: UNCTAD.

Cuando se compara el quinquenio 1998-2002 con el correspondiente a 2003-2007 se observa que el total de la IED que México dirige al resto del mundo más que se triplicó (cuadro 10). A su vez, esa tendencia se vio afectada en 2008, pero si se toma el quinquenio 2005-2009 la IED de México casi se cuadruplicó respecto a 1998-2002 y creció respecto al quinquenio precrisis en casi 12 por ciento.

El conocimiento de la distribución de esa inversión por países receptores no es de fácil acceso. Es lógico suponer que la parte sustancial de estos fondos se han dirigido a EUA mediante las inversiones que realizaron las empresas transnacionales de matriz mexicana en las ramas del cemento, cerveza, alimentos y otras. Para dimensionar la distribución de la porción de IED que se destinó a los países de América Latina un estudio específico hecho para 2003 arrojaba los siguientes porcentajes (cuadro 11).

Cuadro 11	
IED de México en zonas y países de América Latina: 2003,	
<i>porcentajes del total de AL</i>	
	2003
MERCOSUR	34.1
Argentina	15
Brasil	9
Bolivia	0.1
Chile	10
Centroamérica	16.1
Costa Rica	3
El Salvador	1
Guatemala	11
Honduras	0.1
Nicaragua	1
Zona andina	40
Colombia	12
Ecuador	3
Perú	13
Venezuela	12

Fuente: elaboración propia basada en De Mateo, F. "La política comercial de México con América Latina" en R. Fernández de Castro (coord), *En la Frontera del Imperio*, ITAM–Ariel, Méx. 2003, p. 225.

Se observa que en la zona andina donde ha crecido la participación exportadora mexicana y donde el saldo comercial ha sido positivo se concentró 40% de la afluencia de fondos destinados al subcontinente. Por su parte el MERCOSUR que observa tendencias contrarias tuvo, de todas formas, una alta participación (34.1%) en el flujo de destino de la inversión mexicana. El mercado más pequeño correspondientemente atrajo menor proporción de dichos fondos en 2003. La composición de la IED parece así seguir a los factores asociados al tamaño y posibilidades de los mercados, los planes de largo plazo que hacen las transnacionales de matriz mexicana para ubicarse en otras economías y las condiciones que aseguran las reglas pactadas más que estar ligada con la penetración y la evolución de las exportaciones mexicanas.

C. Migración hacia México. En el discurso del libre comercio ha estado siempre presente que un desempeño comparativamente mejor de los países respecto al uso de sus factores productivos traería aparejado, entre otros resultados, mayor empleo y una consecuente disminución de la emigración.

El seguimiento de los flujos migratorios centroamericanos hacia México es tarea compleja. Si se revisan con intención comparativa los estudios realizados para la migración mexicana hacia EUA es posible observar que las estimaciones relativas a: los tiempos de estadía, las tasas de retorno temporal o definitivo de los migrantes de EUA a México y los períodos de inserción productiva en EUA son sumamente dificultosas de realizar. En el caso de los emigrantes centroamericanos a México la situación se complica aún más porque el territorio mexicano constituye, en gran medida, un gran corredor de tránsito hacia EUA y no un destino deseado en primera instancia. Por su parte, la inmigración permanente en México, aquella que se capta mediante los censos de cada diez años, se ha casi triplicado entre 1990 y 2010 y se ha nutrido, de manera preponderante y creciente, de población nacida en EUA (ver cuadro 12).

Cuadro 12
Inmigrantes residentes en México por país de nacimiento,
1990, 2000 y 2010

País	1990		2000		2010	
	Población	%	Población	%	Población	%
Total	340 246	100.0	492 617	100.0	961 121	100.0
EUA	194 619	57.2	343 591	69.7	738 103	76.8
Guatemala	46 005	13.5	23 957	4.9	27 078	2.8
Salvador	2 979	0.9	6 647	1.3	19 134	2.0
Colombia	4 635	1.4	6 465	1.3	18 122	1.9
Argentina	4 964	1.5	6 215	1.3	12 187	1.3
Cuba	5 215	1.5	5 537	1.1	8 105	0.8
España	24 873	7.3	21 024	4.3	77 609	8.1
Francia	3 011	0.9	5 768	1.2	8 381	0.9
Alemania	4 499	1.3	5 595	1.1	9 342	1.0
Japón	4 195	1.2	5 723	1.2	9 123	0.9
Otro país	45 251	13.3	62 095	12.6	33 937	3.5

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en INEGI, *XI Censo General de Población y Vivienda*, 1990; *XII Censo General de Población y Vivienda*, 2000; y *XIII Censo General de Población y Vivienda*, 2010.

Los guatemaltecos residentes disminuyeron drásticamente en términos absolutos y porcentuales después del fin de la guerra civil y lo mismo ocurrió, de manera porcentual, en todos los casos de los inmigrantes nacidos en América Latina excepto con los salvadoreños. Conviene observar que la participación de los centroamericanos registrados en el cuadro excede en más del doble a aquella de los sudamericanos.

En la primera década de este siglo si se observan los flujos anuales de trabajadores que vienen a trabajar legalmente en la frontera sur también se aprecia una disminución consistente. Compárense los promedios quinquenales de 1999-2003 con el correspondiente a 2004-2008.

Cuadro 13
Entradas de trabajadores fronterizos

¹documentados a México, 1999-2008

Año	Trabajadores fronterizos	Promedio quinquenal
1999	64 691	
2000	69 036	
2001	42 475	
2002	39 321	
2003	45 055	52 116
2004	41 894	
2005	45 518	
2006	40 244	
2007	27 840	
2008	23 526 ²	35 804

¹ A partir de 2008 se cambia la Forma Migratoria de Visitante Agrícola por la Forma Migratoria de Trabajadores Fronterizos.

² Cifras preliminares.

Fuente: CONAPO con base en el Instituto Nacional de Migración, *Estadísticas migratorias*, dic. de 2008.

Un asunto central es que la entrada de indocumentados y de población que atraviesa México ha crecido. La información de series largas depuradas para establecer los tiempos de estadía y obtener las magnitudes excluyendo retornados, expulsados y rechazados por razones de legislación migratoria es difícil de obtener. Para adelantarse a la elaboración de dichas series se han hecho encuestas específicas.

La Encuesta de Migración Fronteriza para 2004 y 2005 muestra cifras cuyos órdenes de magnitud son entre 8 y más de 10 veces lo que se registra como entrada de trabajadores fronterizos. Claro está que de estos flujos no se tiene información de duración de la estadía, permanencia, tasa de retorno asociada a factores legales, económicos o sociales ni una diferenciación de tipos de residencia en el momento de la encuesta. Destaca la alta presencia del sexo masculino y la ubicación de 50% en el tramo de edad comprendido entre 15 y 33 años.

Cuadro 14
Migrantes guatemaltecos procedentes de Guatemala con destino en México por sexo y edad, según año de levantamiento de la EMIF GUAMEX, 2004-2005

Características sociodemográficas	Levantamiento	
	2004	2005
Absolutos	477 141	375 088
Sexo	100.0	100.0
Hombres	81.8	76.4
Mujeres	18.2	23.6
Grupos de edad	100.0	100.0
15 a 19 años	19.0	13.2
20 a 24 años	16.3	20.8
25 a 29 años	14.4	18.9
30 a 34 años	11.5	12.7
35 a 39 años	12.2	14.3
De 40 a 44 años	8.1	8.7
45 a 49 años	6.4	5.4
50 a 54 años	5.4	3.1
55 a 59 años	4.1	1.3
60 años o más	2.6	1.8

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en STYPS, CONAPO, INM, SRE y EL COLEF, *Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México* (EMIF GUAMEX), 2004 y 2005.

D. El papel de Latinoamérica para México. La revisión de los acuerdos y tratados establecidos con países de América Latina y la información sobre comercio, inversión y migración muestran diferentes tipos de relación de México con las subregiones latinoamericanas.

Hacia Centroamérica, México es un exportador neto y su presencia relativa ha crecido entre los mercados externos. La IED en esa región es, probablemente, en términos relativos al ingreso de esos países más importante que la que México realiza en Sudamérica. A la vez, aunque la inmigración centroamericana que termina estableciéndose en México de manera permanente y legal sea baja, menor a 10%, su presencia temporal aunque sólo tenga carácter transitorio es muy alta y en órdenes de magnitud comparable con la migración neta de México a EUA.

La zona andina también es un mercado donde México es exportador neto y tiene la participación más alta de IED entre la que se dirige exclusivamente hacia América Latina.

Las corrientes migratorias desde esos países, salvo por el mayor peso relativo de los colombianos entre los residentes permanentes, y también por una evidente presencia de migrantes temporales, no tienen un efecto significativo en México.

Los países del MERCOSUR más Chile se han constituido en exportadores netos hacia México y, al mismo tiempo, probablemente en receptores de algo más de un tercio de la IED que México destina a toda América Latina. Con la excepción de Argentina, la migración hacia México que se convierte en residencia permanente no es significativa entre esos países.

IV. La integración regional en las percepciones de la opinión pública y sus líderes³

Las escasas encuestas disponibles sobre la percepción de la sociedad mexicana respecto a la integración del país revelan un cambio interesante muy reciente, que quizá puede atribuirse al inicio de la crisis económica de EUA y sus impactos adversos sobre nuestro país. En efecto, el trabajo al respecto que ha comenzado a realizar hace unos pocos años el CIDE –México en el mundo– es revelador. Es una encuesta que se levanta cada dos años y comprende tanto a una muestra representativa de la población a nivel nacional como a un grupo de formadores de opinión y líderes de México.

Un primer aspecto que revela la encuesta del 2008, ya su tercer levantamiento, es que curiosamente los mexicanos colocaron a Canadá como el país del mundo con el que sienten una afinidad mayor. La puntuación dada por el público en general fue de 71 de 100 posibles, y por los líderes encuestados de 84. Por su parte, EUA ha caído seis posiciones respecto a la que tenía en 2006, pasando a ubicarse en una posición relativa en las afinidades percibidas por los mexicanos que es similar a la que sienten con el promedio de los demás países latinoamericanos. La caída de Estados Unidos es apreciable, pues en la encuesta de 2004 ocupaba el primer lugar, en 2006 el segundo y el séptimo en 2008. Paradójicamente la población mexicana de la muestra reporta un relativamente bajo nivel de afinidad con los países vecinos *vis a vis* países remotos como China, Japón, e incluso India o Australia. De hecho, y no son buenas noticias para las perspectivas de integración hacia Centroamérica, con respecto a América Latina, consideran tener mucho mayor afinidad con países de tamaño o poder económico similar como Argentina, Brasil y Chile. En contraste, los países cercanos ocupan los últimos lugares. De hecho, como reporta textualmente la encuesta del 2008:

...Ninguno de los países de Centroamérica presenta un fuerte atractivo, ni para la población ni para los líderes...

Ahondando en este tema, la encuesta investiga si a los diferentes países se les ve como una de las siguientes cuatro categorías: *i)* amigos, *ii)* socios, *iii)* rivales o *iv)* amenazas.

3. Esta sección, como debe ser evidente al lector, en esencia parafrasea o cita textualmente los resultados del estudio *México y el mundo 2008* elaborado por el CIDE con base a la encuesta que levantó en el 2008, como en 2006 y 2004. El estudio original completo realizado por dicha institución se puede consultar en <http://mexicoymundo.cide.edu>

Para los mexicanos, invariablemente, la mayoría encuestada tiene la percepción de mayor amistad, según los porcentajes correspondientes, con: Perú, 59%; Brasil 58%; Chile, 58%; Argentina, 57%; Guatemala, 56%; Colombia, 47%; Cuba, 47%, y Venezuela, 46%. Son dos las excepciones, Canadá donde es igualmente calificado como amigo o socio. Por cierto dicha calificación se ha invertido desde 2006, pasando de ser visto entonces más como socio (48%) que amigo (43%). Empero debe subrayarse que para los líderes de la muestra, a diferencia de para el ciudadano mexicano promedio, Canadá es un socio (73%). La otra excepción es EUA, donde mayoritariamente se le ve como socio (51%) que como amigo (28%). Es de destacar que hay una correlación directa entre el grado de educación y la percepción de EUA como socio. En efecto, 59% de los universitarios lo ve como socio, mientras que solo 39% de los que carecen de estudios lo percibe así. Análogamente, 32% de este último grupo consideran amigo a EUA, varios puntos por encima de 23% de universitarios que así lo estima. Por su parte, los líderes son más fuertemente inclinados por la etiqueta de socio a EUA (78%) frente a 13% que lo ve como amigo.

En síntesis, el ciudadano medio que fue encuestado en el 2008 estimó que los principales amigos del país son Perú (59%), Brasil (58%), Chile (58%) y Argentina (57%), y los socios Estados Unidos (51%), Canadá (44%) y Japón (34%). Los líderes reportaron casi idéntica escala relativa percibiendo como principales amigos a Perú (76%), Guatemala (72%) y Argentina (69%), y socios a Estados Unidos (78%), Canadá (73%) y Japón (61%). En este terreno, ambos –la población promedio como los líderes– indican que “las regiones del mundo a las que México debe prestar más atención son América Latina (37 y 33%) y América del Norte (30 y 28%)”.

Citamos textualmente:

Parece existir la percepción de un agotamiento en la relación con América del Norte, en concreto con Estados Unidos... que se puede atribuir al estancamiento del proceso de integración regional, ante la finalización del esquema de reducción arancelaria del TLCAN y del aumento del peso específico de la seguridad dentro de la política exterior estadounidense tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Ante esta situación y frente a la incapacidad de vislumbrar otras opciones más allá del hemisferio, los mexicanos perciben como opción principal acercarse e integrarse con América Latina, para evitar su aislamiento a nivel regional y profundizar la inserción del país en el mundo.

Consecuente con esta opinión, la mayoría encuestada considera que en el futuro se profundizará la integración económica en ambos sentidos; hacia el sur con América Latina (73%) como hacia el norte con EUA y Canadá (71%). Los líderes reportan el mismo patrón, pero más marcadamente con (89%) y (85%) respectivamente. De acuerdo a los responsables de la encuesta de 2008: “Cuando se cruzan las respuestas por género, educación, edad o identificación partidista, no hay diferencias significativas [en este aspecto].”

La dualidad de México como el único país latinoamericano de América del Norte tiene su impacto en las percepciones de identidad respecto a ambas regiones, en las que según la encuesta de 2008, es mayor el peso de lo cultural que de los negocios. Así, 58% del mexicano promedio y 62% del grupo de líderes considera que México es más bien latinoamericano y no norteamericano. Complementariamente, 28% de los primeros y

23% de los líderes opina lo opuesto. Y una minoría, inferior a 9% en ambos casos nos ve igualmente como norteamericanos y latinoamericanos. Estas percepciones tienen matices regionales al interior de México. La muestra encuestada en el sur ve más latinoamericano (70%) que la del norte (47%).

Si bien hay la expectativa o recomendación de profundizar la integración del país tanto con el sur como con el norte, es destacable que las respuestas de la muestra no identifican tendencia alguna ni entre la población ni entre los líderes sobre cuál debe ser la prioridad.

El país está dividido en tercios: 35% de la población y 37% de los líderes prefieren que se integre con América Latina, mientras que 30% del público y 27% de las élites lo prefieren con América del Norte. Por último, 22% de la población y 31% de los líderes opinan que debe buscarse una mayor integración con ambas regiones." Pero, "...la mayor preferencia de los habitantes del norte (36%) es la integración con América del Norte, mientras que los del sur (45%) optan por la integración con América Latina.

Los resultados de la encuesta sugieren que el país tiene cierta dualidad en cuanto a su visión de la relación con EUA. Así, a la vez que se reconoce la importancia de la relación económica actual y futura, se percibe su "relativo agotamiento en el proceso de integración con este país." De hecho, en la encuesta de 2006, la mayoría reportó que la vecindad con Estados Unidos era más una ventaja (público 52%, líderes 85%) que un problema (público 39%, líderes 13%). Dos años después, son más los que ven como problema que como ventaja (46% contra 45%) entre la población, "mientras que la identificación como problema aumenta de 13 a 26% entre los líderes"... [y] en el norte, la mayoría (64%) lo ve como ventaja, mientras que en el sur (47%) y el centro (51%), lo ve como un problema."

En cuanto a avanzar hacia una integración política y económica más profunda, en 2006, 54% reportó estar "muy o algo de acuerdo con que México y Estados Unidos formen un solo país, si esto significara una mejor calidad de vida para ellos". Para 2008, el porcentaje era 45%. Más aun si la misma pregunta no contempla la condicionante de superación en las condiciones materiales, solo 36% estaría en pro de la unión política. Como concluye el reporte del CIDE de 2008 en este punto:

...[P]areciera que el pragmatismo desbordado hacia Estados Unidos empieza a matizarse ante lo que se identifica como un agotamiento en las posibilidades de crecimiento en esta relación, además de que los sectores nacionalistas duros parecen mantenerse vivos tras prácticamente 15 años de vigencia del TLCAN.

Un elemento que explica parcialmente el resultado anterior es el aumento notorio en la percepción de desconfianza en la relación México-Estados Unidos tanto por el público como por sus líderes en México. Para el primer grupo, pasó de 43% en 2004, a 53% en 2006 y 61% en 2008. Entre los líderes la evolución es un tanto más acentuada. La diferencia regional es notoria. Los porcentajes en que la población desconfía de EUA son 45% en el norte, 62% en el centro y 72% en el sur. Con toda esta desconfianza es preocupante que "un tercio de los mexicanos, si pudiera, se iría a vivir a Estados Unidos. Es un porcentaje estable en el tiempo (34% en 2008, frente a 33% en 2006 y 2004)."

¿Cuáles son las percepciones en cuanto a la integración con América Latina que nos refleja la encuesta del CIDE? Recordemos en primer lugar, como ya se dijo más arriba, que por diversas razones –incluidas el escaso avance hacia una mayor o mejor integración con EUA, el agotamiento del TLCAN, y la creciente influencia de Brasil como líder regional– el presidente Calderón ha dado renovado impulso a posicionar a México de nuevo en el monitor de intereses políticos y económicos de Latinoamérica. La crisis económica de EUA en 2009 seguramente da aun mayores incentivos a dicha búsqueda de reposicionamiento regional.

En concordancia con lo anterior, los mexicanos consideran que las relaciones de México con América Latina están mejor que hace 10 años (52% tanto en el público como en los líderes) y que serán aún mejores dentro de 10 años (55% del público y 80% de los líderes). Además, piensan que México debe prestar más atención a América Latina (37% del público y 33% de los líderes) que a otras regiones (América del Norte, 30% del público y 28% de los líderes; Europa, 10% del público y 14% de los líderes).

Al hacer análisis de las respuestas, los autores del reporte del CIDE 2008 concluyen que en la parte declarativa los mexicanos son marcadamente latinoamericanistas.

Sin embargo, en general no hay actitudes comprometidas ni en los líderes ni en el público [en esa dirección]. "... no parece existir consenso sobre el papel que [México] debe desempeñar en esta región, ni sobre la manera óptima de integrarse en ella, ya que no existe una voluntad de liderazgo, dominan las actitudes ambivalentes hacia los países de la región y no hay consenso para apoyar económicamente a Centroamérica. Lo que queda claro es que los mexicanos consideran el acercamiento a América Latina como una opción mucho más deseable, aunque no necesariamente más factible, que la integración con América del Norte.

De las encuestas cabe quizá afirmar que hay todavía un trecho para que México pase de la parte digamos cultural (o emotiva) de su latinoamericanismo a la parte pragmática de concretar y convencerse de la necesidad de robustecer relaciones de mutua conveniencia en el terreno de los negocios o de la cooperación para una integración funcional y operativa con América Latina. Dicha relación parece urgente en las condiciones actuales en que se requiere una presencia latinoamericana fuerte y unificada en las discusiones y foros internacionales sobre la nueva arquitectura financiera internacional. Esta reinserción hacia el sur cobra también importancia ante la pérdida de impulso del proceso de su integración hacia el norte; a menos que la administración de Obama cambie la ecuación establecida por Bush en la que en aras de la seguridad nacional se produjo un mayor alejamiento y mayores barreras, incluso físicas, entre ambas naciones. Igualmente, la crisis financiera internacional detonada en EUA en 2008 y la pérdida de impulso de largo plazo de su economía junto con su declarado mayor énfasis en buscar una nueva pauta de expansión basada en mayores exportaciones netas parece obligar a diversificar más la inserción de la economía mexicana en los circuitos mundiales de comercio, inversión y financiamiento.

En términos de los datos que arroja la encuesta del CIDE sobre las percepciones, de la opinión pública de los mexicanos y de sus líderes, sin embargo hay mucho que trabajar todavía para pasar a la práctica de una nueva ola, un nuevo impulso de la marcha integradora

al sur. Ésta, es de esperar, deberá estar construida sobre bases sólidas a fin de evitar la generación de expectativas exageradas que después –como en cierto sentido en el caso del Plan Puebla Panamá– es difícil cumplir por ambas partes. En todo caso y haciendo eco de algunas conclusiones de la encuesta del CIDE 2008:

La reinserción en la región podrá servir para equilibrar la relación bilateral con Estados Unidos y para lograr consensos en posiciones regionales sobre temas hemisféricos y globales. Siendo así, cuando México encuentre el delicado equilibrio entre sus dos identidades regionales podrá entonces, eventualmente, fungir como interlocutor y puente entre América Latina y América del Norte. Para ello, sería indispensable reducir las enormes brechas entre las regiones geográficas del país, aquellas entre las elites y la población así como entre los diferentes sectores de las elites.

V. Conclusiones: una visión panorámica de los cambios recientes en la política exterior y las relaciones internacionales de México.

Junto al recorrido descriptivo aquí hecho por los tratados de libre comercio entre México y, por un lado, EUA y, por otro, las demás subregiones de América, resulta conveniente tener como telón de fondo los cambios en la política exterior que el gobierno mexicano introdujo desde la crisis de la deuda de inicios de años ochenta. Estos son, como veremos, vaivenes importantes en la concepción y en los hechos pero tienen probablemente dos constantes: *i)* la falta de una visión estratégica de largo plazo que integre las dimensiones económica y política de la acción de México en el mundo y *ii)* el alejamiento paulatino y constante de la pertenencia de México a la subregión latinoamericana que quizá comience a revertirse en la actualidad en parte como consecuencia de los efectos de la crisis financiera internacional y los realineamientos políticos y económicos fundamentalmente en el sur de la región.

La crisis de la deuda afectó decisivamente a México por la magnitud de la misma, porque era mayoritariamente del sector público y por el hecho de que una parte sustancial fue contraída con el sistema financiero de EUA. Ante esa situación el gobierno entabló negociaciones con sus acreedores públicos y privados de EUA en condiciones de insolvencia y de escasa capacidad de pago en el mediano plazo. Ese hecho condicionó de manera estrecha el margen de maniobra de la política económica pero también de la política exterior mexicana. Cuando en América Latina muchos pensaban que era posible integrar un cártel de deudores que impusiera condiciones de pago más razonables, México realizó una negociación unilateral y estableció una política de ajuste drástico para pagar ingentes volúmenes de intereses.

Aunque la traducción discursiva de esos hechos en una orientación de política exterior estrechamente vinculada a EUA tardará muchos años en concretarse, su origen se ubica a mediados de los años ochenta del siglo pasado y está en esos acontecimientos que pautaron las posibilidades de desempeño del gobierno y de la economía de México. Después vinieron los pronunciamientos del gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994) a favor de una relación económica privilegiada con quien ya era, desde hace muchos años, el principal socio comercial y después de firmado el Tratado en 1993 llegó en 1995 la primera crisis de divisas que produjo la operación financiera más importante realizada por el gobierno de EUA para rescatar a un gobierno latinoamericano. A partir de allí, se estre-

charon más las relaciones entre el gobierno de Zedillo (1994-2000) y la administración de Clinton. Finalmente, cuando asume el gobierno de Fox (2000-2006), que ya no pertenece al partido que lo había ocupado desde la Revolución Mexicana de 1910, su nueva cancillería proclama una política exterior basada en el reconocimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos en consonancia con los cambios políticos internos. Diversos analistas coinciden en afirmar que se rompió con los principios que México había defendido en América Latina para compensar con equidistancia política el dictado al que está sometido por la geopolítica.

Cuba fue otra vez el caso de prueba de este viraje en la posición internacional de México. El enfriamiento que tuvieron las relaciones con la isla durante la administración Fox, que se ha ido corrigiendo por la del presidente Calderón, pareció significar para el gobierno mexicano un cierre de la larga etapa en que se regía en sus relaciones internacionales con América Latina poniendo como prioridad el principio de autodeterminación de los pueblos y la no intervención de unos estados en otros.

El estrechamiento de las relaciones comerciales y económicas con EUA tuvo como contrapartida un alejamiento ideológico y diplomático del país con el resto de la región. A ello se sumó el giro hacia la izquierda que tuvieron diversos gobiernos de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela), justo cuando en México asume la presidencia el PAN, partido de centro derecha. Esta diferencia política, en el gobierno de Fox dificultó en alguna medida el acercamiento entre México y América del Sur. Además, en reacción casi obligada, el relativo mutis de México en la palestra regional fue cubierto por Brasil con una fuerte actividad en la escena internacional durante la presidencia de Lula.

Ante esta situación de aislamiento regional, el gobierno del presidente Calderón (2006-2012) recupera discursivamente el papel de América Latina para la política exterior mexicana e intenta ubicarse en los foros latinoamericanos entre las voces que pregonan la unidad y la integración para el desarrollo sostenible. Comenzó con pasos firmes para reparar las relaciones con Cuba y mediante el contacto con países de la región, que se expresó por conspicuas giras de alto nivel desde el inicio de su administración. Igualmente ha buscado tomar un papel de liderazgo en el tema del cambio climático tanto a nivel regional como mundial, robustecido por los avances logrados en la reunión del COP 16 que se celebró en Cancún. Por otra parte, estos esfuerzos tienen que tomar en cuenta que la dinámica de la economía impone compromisos a la vez que la política latinoamericana transita por derroteros quizá diferentes. La crisis internacional detonada en 2008-2009 sin duda abre oportunidades para una mayor presencia de México acompañando al resto de la región. Una instancia en la que se puede potenciar esta oportunidad es en el G-20 donde México pronto ocupará la presidencia.

Este contrapunto entre las trayectorias, por un lado, de la política orientada a la promoción del libre comercio con los países de América Latina y, por el otro, de la política exterior mexicana hacia una integración regional es la historia de un desencuentro y, al mismo tiempo, es la concreción de dos tendencias convergentes en el ámbito mutuo de las políticas comercial y exterior. De un lado se trata de la fuerza y la capacidad transformadora que fueron adquiriendo las reformas pro mercado de la economía mexicana para integrarla más, y de manera definitiva, al área de América del Norte; del otro es la progre-

Bibliografía

- Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, "El flujo migratorio centroamericano hacia México".
- Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, 2008, "Tratados Comerciales de México".
- Centro de Estudios Migratorios, INM-SEGOB, 2007, *Aspectos generales de la inmigración actual en México. Algunas tendencias y características de la población nacida en el extranjero residente en México*, 2000.
- CEPAL, 1995, *Centroamérica y el TLCAN: Efectos inmediatos e implicaciones futuras*, LC/MEX/L265. Naciones Unidas, CEPAL, México.
- CIDE, 2009, México y el Mundo, 2008.
- Chang, Ha-Joon, 2002, *Kicking away the Ladder*, Anthem Press, London.
- Cumbre de América Latina y el Caribe, 2008, Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo. Declaración de Salvador, Bahía.
- French-Davis, Ricardo, 2000, *Reforming the Reforms*, St. Martin's Press, New York.
- Gallagher, Kevin P., Juan Carlos Moreno-Brid and Roberto Porzecanski (2008) "The Dynamism of Mexican Exports: Lost in (Chinese) Translation?", *World Development*, forthcoming.
- Kindleberger, Charles P., 1973, *International Economics*, Richard D. Irwin, Homewood Ill.
- Mundell, Robert A., 1968, *International Economics*, McMillan, New York.
- Moreno-Brid, Juan C., Esteban Pérez-Caldentey y Pablo Ruiz-Nápoles, 2005, "The Washington consensus a Latin American perspective fifteen years later," *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 27 núm. 2, pp. 345-363.
- Ocampo, José A., 2005, "Beyond the Washington consensus: what do we mean?" *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 27 núm. 2 pp. 293-314.
- Pellicer, Olga (coord.), Guadalupe González G., Luis Herrera-Lasso M. y Celia Toro, 2005, *Las relaciones de México con el exterior: diagnóstico y recomendaciones*, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- Puchet Anyul, Martín y Lionello F. Punzo (eds.), 2001, *Mexico beyond NAFTA*, Routledge.
- Ruiz-Nápoles, Pablo, 2004, "Exports, Growth and Employment in México 1978-2000", *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 27, núm. 1, pp. 105-124.
- Székely, Miguel, 2005, "Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004", Serie: Documentos de Investigación, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de México.

siva instauración de la democracia mexicana que impone al gobierno compromisos y vocaciones que van más allá de las tradiciones políticas ancladas en un estado que no reconocía en la práctica -aunque si en el discurso- muchas instituciones democráticas.

México se integró económicamente con EUA y se alejó política y económicamente de América Latina. Es este resultado el punto de partida para formular la estrategia futura. La integración dependiente y asimétrica con EUA no ha asegurado el aprovechamiento de las posibles ventajas competitivas, ni el cierre de la brecha de desarrollo, ni la defensa de amplias coaliciones de intereses mexicanos. Así el sometimiento a dictados de la geopolítica no impone mejores condiciones de negociación internacional ni favorece la perspectiva nacional. De ahí entonces que la discusión en torno a las relaciones económicas y políticas de México con el mundo requiere rebasar el plano en que ellas resultan ser meras consecuencias de las políticas internas a aquel en que se las formule como las que establece un país que se concibe a sí mismo como líder regional, siendo uno de los once más poblados del mundo y entre el 10° y el 13° en cuanto a su Producto Interno Bruto. Ese tránsito entre políticas hacia el mundo que se adecuan a los cambios internos y una política internacional que surge de la perspectiva que tiene el gobierno del papel del país en el mundo deberá ser más rápido, firme y sostenido que lo que ha sido hasta la fecha a fin de cimentar el desarrollo y el bienestar de una sociedad como la mexicana que se ubica cotidianamente en el entorno global.