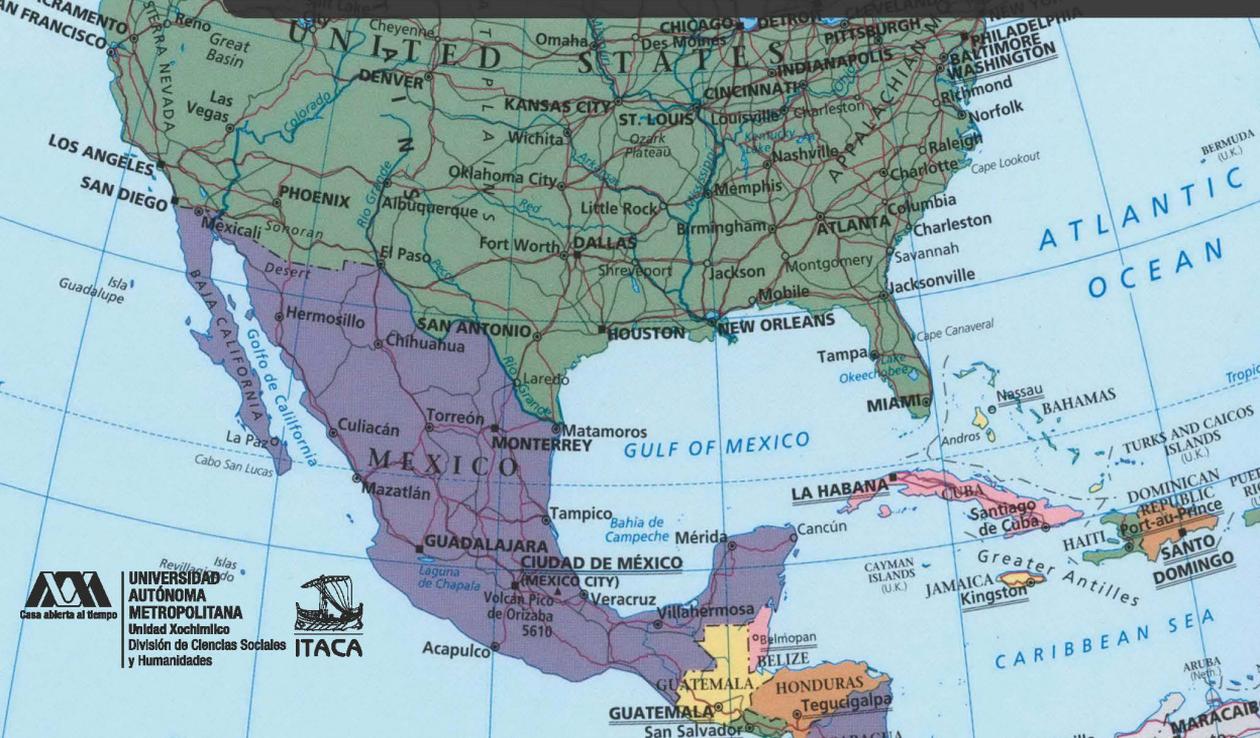


Ma. Antonia Correa Serrano
Leonardo Federico Manchón Coñan
coordinadores

LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE ESTADOS UNIDOS



LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE
Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL
DE ESTADOS UNIDOS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia
Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Francisco Javier Soria López
Secretaria de Unidad, María Angélica Buendía Espinosa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto
Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández
Jefa del Departamento de Producción Económica: Graciela Carrillo González
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

Jerónimo Luis Repoll (presidente)
Gabriela Dutrénit Bielous
Álvaro Fernando López Lara

Asesor del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL

Griselda Martínez Vázquez (presidente)
Carlos Muñoz Villarreal / Ana María Paredes Arriaga
Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas / Roberto S. Diego Quintana
Jorge Ruiz Moreno / Arturo Torres Vargas

Asistente editorial: Mónica Zavala

LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE
Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL
DE ESTADOS UNIDOS

Ma. Antonia Correa Serrano
Leonardo Federico Manchón Cohan
Coordinadores



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



ITACA

Esta edición de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco, fue dictaminada por pares académicos expertos en el tema.

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
Edificio A, 3er piso. Teléfono 55 54 83 70 60
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
ISBN UAM digital: 978-607-28-2554-3
ISBN UAM impreso: 978-607-28-2553-6

Diseño de portada: Iraís Hernández Güereca

Primera edición: junio de 2022

D.R. © David Moreno Soto
Editorial Itaca
Piraña 16, Colonia del Mar,
C.P. 13270, Ciudad de México.
Tel. 55 58 40 54 52
editorialitaca.com
ISBN Itaca digital: 978-607-8856-06-0
ISBN Itaca impreso: 978-607-8856-05-3

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Ma. Antonia Correa Serrano

Leonardo Federico Manchón Cohan

9

INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

BALANZA DE PAGOS Y VULNERABILIDAD

EXTERNA DE MÉXICO EN EL TLCAN Y EN EL T-MEC

Jorge Alfonso Calderón Salazar

25

EL COMERCIO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

FRENTE A LOS DESAFÍOS IMPUESTOS

POR EL TRATADO DE MÉXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADÁ

Jorge Eduardo Mendoza Cota

59

TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Y RESTRICCIONES AL CRECIMIENTO

José Armando Pineda Osnaya

77

EL COMERCIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Y SUS EFECTOS EN EL EMPLEO DURANTE EL PERIODO

DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Ma. Antonia Correa Serrano

101

EL T-MEC BAJO UNA VISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

¿ES EN REALIDAD UN ACUERDO MÁS SOSTENIBLE?

Christine Elizabeth McCoy Cadot

129

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN EL CONTEXTO DEL T-MEC: TEMAS EXCLUIDOS Y ACTORES LOCALES <i>María Cecilia Costero Garbarino</i>	149
MÉXICO EN LA ESTRATEGIA DE COMERCIALIZACIÓN DEL GAS NATURAL LICUADO DE ESTADOS UNIDOS <i>Rosío Vargas Suárez</i>	179
POLÍTICA INTERNACIONAL EN LA ERA DE TRUMP	
EL REGIONALISMO EN LAS AMÉRICAS Y EL EFECTO TRUMP (2015-2020) <i>José Briceño Ruiz</i>	213
BRITAIN EXIT: MENÁGE À TROIS <i>Leonardo Federico Manchón Cohan</i>	239
LA GUERRA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS CONTRA CHINA Y SU IMPACTO EN EL TRATADO ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ <i>Ana Teresa Gutiérrez del Cid</i>	273
SEMBLANZAS DE LOS AUTORES	303

INTRODUCCIÓN

Ma. Antonia Correa Serrano

Leonardo Federico Manchón Cohan

El propósito que nos animó a discutir los temas considerados en este libro colectivo fue doble: ubicarlos en el cambio de política internacional estadounidense operado, desde 2017, por la administración del republicano Trump con relación a la anterior política del demócrata Obama durante sus dos mandatos (desde 2009 hasta 2016), y poner en claro cómo este cambio afectó lo mismo al multilateralismo de vocación universal que al de vocación preferencial, que muchas veces es llamado también “regional”.

Cierto, en Estados Unidos de América (EUA) existe la ya vieja continuidad de una coordinación estratégica bipartidista de la interacción diplomática de tres o más Estados y/o actores no estatales, la cual satisface las necesidades de todos favoreciendo a EUA. Ello supone, siguiendo el criterio de Maull (2020), la aceptación de un primer nivel de multilateralismo formal, consistente en coordinar la interacción diplomática de tres o más Estados y/o de otros actores en política internacional. Y también es verdad que ha habido una continuidad de la estrategia bipartidista estadounidense que procura sostener un sistema internacional de gobernanza global que satisfaga a todos, pero sobre todo a EUA. Se trata de un segundo nivel de multilateralismo, el cual consiste en combinar las interacciones diplomáticas coordinadas de tres o más actores en un marco de organizaciones internacionales orientadas a concretar principios y normas de acuerdo con las reglas y procedimientos que definen a dichas organizaciones (ejemplo, la Carta de Naciones Unidas).

Una política exterior multilateral no se reduce al ámbito diplomático; implica también el compromiso con ciertos principios, objetivos sustantivos y métodos de política exterior, y con el conjunto de valores subyacentes. El multilateralismo implica aquí actuar en el marco normativo de un sistema de ideas relativas a aquello por lo que la diplomacia debería esforzarse, así como a los medios que debería

utilizar para perseguir sus fines. Hay, finalmente, un nivel de multilateralismo que se refiere a las respuestas correctas y apropiadas a los problemas actuales de la política mundial, respuestas que lograrían un multilateralismo efectivo que significaría una gobernanza mundial efectiva. Los problemas en este último nivel dependen en buena medida de cómo evolucionan las discrepancias en las interpretaciones de los principios y valores que definen el sistema internacional de gobernanza global en el segundo nivel. Además, dependen de la satisfacción de los intereses de los actores que participan en este segundo nivel de gobernanza. Muchos afirman que es liberal, como lo hace Maull, pero ello es discutible; en las organizaciones internacionales actuales participan Estados y/u organizaciones considerados no liberales. Esto ocurre en distintas organizaciones del sistema de Naciones Unidas.

Es en el segundo y en el tercer nivel donde ubicamos el cambio provocado por la administración Trump. Mientras que la política internacional de Obama procuró respetar el sistema multilateral de gobernanza global para tratar las discrepancias de principios, valores e intereses, tratando de contribuir a su efectividad, la política internacional de Trump infringió tanto el marco normativo del sistema multilateral de vocación universal como el de vocación regional, mediante la imposición de lo que a EUA conviniera, independientemente de cómo ello pudiera afectar a los demás, y obstaculizando la concreción del multilateralismo efectivo.

Estos cambios se vieron reflejados en la estrategia de renegociación del nuevo acuerdo de comercio en la región de América del Norte; en dicho acuerdo se dejó ver el deseo de pasar del trilateralismo a la formalización de dos bilateralismos, debido a que la evolución de integración económica había demostrado que, en la práctica, el concepto de región nunca estuvo presente, y que no se había logrado un acercamiento más profundo entre México y Canadá, ni siquiera en el nivel de las relaciones económicas. En estas condiciones, la pretensión de Donald Trump desde su campaña fue la de renegociar de manera bilateral y lograr dos acuerdos bilaterales, uno con México y otro con Canadá; sin embargo, dicho deseo no fue cumplido de manera formal debido a que esta modificación necesitaba el permiso del Congreso, lo cual hubiese retrasado la firma y ratificación del Senado de los tres países antes de las elecciones de Estados Unidos en noviembre de 2020.

La política proteccionista del gobierno de Trump desencadenó una ola de amenazas arancelarias contra China, Europa y sus socios regionales, y un persistente menosprecio del multilateralismo, lo que llevó a Trump a la cancelación del Acuer-

do Transpacífico y a la paralización del Acuerdo con la Unión Europea, desde el inicio de su mandato. En este contexto, el presidente de Estados Unidos planteó la necesidad de renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el 17 de mayo de 2017. De las amenazas pasó a la decisión unilateral de aplicar aranceles a los miembros del TLCAN, lo que violentó las políticas de libre comercio establecidas en el multilateralismo de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El argumento esgrimido fue la competencia desleal con la manipulación del tipo de cambio para favorecer las exportaciones de México y China, países a los que consideró los principales causantes de déficit comercial y el desempleo en la Unión Americana.

Si bien es cierto que China y México son los países con los que Estados Unidos tiene mayor déficit comercial (50 % y 10 %, respectivamente, en 2018), lo cierto es que las principales causas del desempleo y del déficit comercial de Estados Unidos —temas que enarboló el presidente Trump desde su campaña a fin de devolver el empleo a sus compatriotas— tienen que ver, por un lado, con la dinámica de los desequilibrios estructurales de la economía estadounidense y las políticas aplicadas para resolverlos, y por el otro, con las transformaciones en la correlación de fuerzas a nivel internacional y con el peso que China ha ido cobrando en el comercio mundial, tal y como se argumenta en las contribuciones a este libro.

En realidad, cerca de 25 años después de la integración económica de América del Norte, la economía estadounidense volvió a poner en evidencia la pérdida de competitividad internacional, esta vez a causa del galopante crecimiento de las exportaciones y de la inversión extranjera directa (IED) de China en el escenario mundial. Una situación similar se había presentado en el pasado debido a la mayor competencia japonesa, lo cual fue uno de los detonantes de las negociaciones del TLCAN. Éste definió las reglas de la integración de los tres socios de América del Norte en un contexto de grandes transformaciones económicas y políticas a nivel mundial, transformaciones que obligaron a Estados Unidos a reconsiderar el fortalecimiento de sus relaciones con México y Canadá a fin de hacer frente, por un lado, a la competencia internacional que en ese momento representaba Japón, y por el otro, con miras a asegurar el mercado de América del Norte para las exportaciones y la inversión estadounidenses frente a un mayor proteccionismo del mercado de la Unión Europea después del Tratado de Maastricht de 1992, cuyas disposiciones buscaban la estabilidad económica y política de Europa a través de los mecanismos

de cooperación entre sus miembros y con la creación de la moneda única (Krugman y Obstfeld, 2006: 640).

Las condiciones externas e internas de las tres economías de América del Norte en los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado, favorecieron la negociación en torno a una zona de libre comercio con gobiernos a favor del libre mercado en los tres países, los cuales habían iniciado profundas reformas comerciales y de IED para impulsar sus exportaciones. México, además de la apertura y liberalización comercial con su entrada al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, hizo grandes modificaciones a sus legislaciones de comercio y de inversión a fin de buscar la compatibilidad entre la normativa nacional y las que un modelo de integración económica demandaba, lo cual fue decisivo para la firma del TLCAN en diciembre de 1992 y su entrada en vigor en enero de 1994.

Por su parte, Canadá se integró al acuerdo trilateral después de una amplia experiencia de comercio bilateral con Estados Unidos y de flujos de inversiones recíprocas. Esta relación comercial formal con Estados Unidos se dio con el acuerdo Auto Pact para la industria automotriz en 1969, y posteriormente con el Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá en 1989; por lo que la apertura y la liberalización comercial canadiense a fin de lograr una adecuación de las políticas en torno a la integración económica se hizo de manera gradual y a largo plazo; sin embargo, también Canadá tuvo que realizar grandes transformaciones en el paso de sus políticas nacionalistas a las de libre mercado, aun cuando las asimetrías en los niveles de desarrollo con Estados Unidos eran menos profundas que en el caso de México.

El doble objetivo de la integración económica de América del Norte fue fortalecer la producción de las cadenas regionales de valor (CRV) y lograr una estrecha vinculación entre la IED y el comercio. La participación en la negociación de las élites públicas y privadas de los tres países tanto en el TLCAN, como en el nuevo Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), facilitó la inclusión de los instrumentos que la normativa del acuerdo requiere para vincular el comercio y la producción fragmentada de las CRV, en función de una mayor competitividad y una reducción de los costos de transacción a favor de las empresas transnacionales estadounidenses, las cuales posicionaron a México como un país altamente exportador.

Este éxito exportador se ha concentrado en unos cuantos sectores con una fuerte tendencia a profundizar tanto los cambios en la estructura sectorial nacional como la ruptura de encadenamientos productivos locales. Alrededor de 33 % de las exportaciones es cubierto mediante importaciones desde Estados Unidos, lo que ha generado la dependencia del sector exportador respecto del componente de importaciones que se mantenía antes de la apertura (10 % del total exportado), con menor participación relativa de insumos de bajo valor agregado. Ello sitúa cada vez más a México como productor *outsourcing*, aun cuando ha mantenido un constante superávit de la balanza comercial con Estados Unidos. Esta situación fue el detonante del malestar de la administración del gobierno de Donald Trump en contra del gobierno y el pueblo mexicanos, a los que culpó indebidamente del déficit comercial y del desempleo en la economía estadounidense, tal y como se anotó arriba.

De igual manera, el éxito exportador se concentró en Estados Unidos; y aunque el comercio y la IED canadienses se incrementaron, el reducido margen de crecimiento da cuenta de que no se logró reducir la inercia histórica de los bilateralismos con relación a Estados Unidos, después de 25 años de integración. La relación tanto de Canadá como de México con Estados Unidos merece ser evaluada en el marco de la integración; ambas economías han girado en torno a la potencia mundial sin lograr verdaderamente el objetivo de integración regional, debido a que ésta se ha dado de manera diferenciada entre los tres países. Como se argumenta en los trabajos que dan cuerpo a este libro, ambas economías siguen gravitando alrededor de Estados Unidos; es decir: en vez de lograr la integración regional, el proceso ha reafirmado los bilateralismos en la región de América de Norte.

No obstante, la estrategia de negociación del presidente Donald Trump en el T-MEC fue presionar al máximo a fin de obtener el mayor beneficio. Esta actitud beligerante del gobierno estadounidense dejaba en claro que había tenido lugar una reconfiguración de la correlación de fuerzas a nivel internacional debido al posicionamiento económico de China en el mercado mundial; y a ello se sumaba el uso permanente del gobierno de Washington de políticas económicas expansivas desde la crisis financiera de 2008; si bien dichas políticas detuvieron la caída del empleo y mantuvieron el consumo, no incrementaron la inversión productiva en un sistema financiero desregulado cuya apreciación del dólar ha estimulado las importaciones de bienes producidos en regiones de bajo costo.

Desde la perspectiva estadounidense en el proceso de negociación del nuevo T-MEC, la mayor presencia de China a nivel mundial requería un nuevo fortalecimiento de la región de América del Norte, mediante una integración comercial y productiva que de manera clara llevara a reducir, por un lado, su déficit comercial, y por el otro, a contrarrestar la presencia de China en el mercado regional. Este objetivo llevó al reforzamiento de las reglas de origen y a la inclusión del capítulo 32, el cual establece la prohibición a los socios de firmar acuerdos comerciales con países que no mantienen una economía de libre mercado.

Las negociaciones estadounidenses se realizaron de manera bilateral y separada, tratando con cada uno de los dos socios los temas cruciales de la integración; de ahí que la negociación con México se centrara en el sector del automóvil, por el peso de las exportaciones mexicanas en el mercado estadounidense (alrededor 4 800 000 automóviles al año); las exportaciones canadienses de esta industria se mantenían en alrededor dos millones de vehículos. La negociación en este sector buscó fortalecer el encadenamiento productivo de la industria de Estados Unidos mediante el incremento del porcentaje de origen y los requisitos salariales de producción, tal y como se observará en los capítulos de este libro. En la agenda de negociación con Canadá, uno de los temas neurálgicos fue el de la ampliación de la cuota de exportación para lácteos estadounidenses en el mercado canadiense, y los dos socios utilizaron la amenaza de retirarse del acuerdo de manera unilateral, al amparo del artículo 2205 del TLCAN.

Y aun cuando la estrategia de Estados Unidos era avanzar en los bilateralismos, tampoco el gobierno mexicano propuso formar un frente común con Canadá durante la negociación; lejos de ello, se apegó a la estrategia estadounidense de “divide y vencerás”, lo que se hizo notar en el tema de la solución de controversias en las inversiones: México no se adhirió a la propuesta canadiense de resolución a través de los tribunales de cada país y de eliminar la solución de las mismas en los organismos internacionales, como se había venido dando en el seno del TLCAN. El resultado de ello fue un tratamiento de solución diferenciado para Canadá y otro para México, tal y como se analiza en uno de los capítulos de este libro.

En este tenor, la renegociación del TLCAN logró la firma del acuerdo en el marco de la cumbre del Grupo de los 20, realizada el 30 de noviembre de 2018 en Buenos Aires, Argentina. El primer país que ratificó el Tratado fue México el 19 de junio de 2019, seguido siete meses después (16 de enero de 2020) por Estados Unidos.

La ratificación por parte del gobierno canadiense estuvo condicionada a la aprobación del mismo por el Senado de Estados Unidos; de modo que no fue sino hasta el 13 de marzo de 2020 cuando la Cámara de los Comunes y el Senado canadienses hicieron su ratificación. Así pues, la negociación duró casi tres años desde la propuesta de Washington en mayo de 2017 hasta la ratificación del gobierno.

Los temas que hoy conforman el T-MEC superan no sólo el capitulado del anterior acuerdo, al pasar de 22 a 34 capítulos, sino también la profundidad con que se abordan dichos asuntos con reglas comerciales más estrictas, las cuales incidirán en la definición de la política económica en México. Este acuerdo, a diferencia del anterior, tiene una vigencia de 16 años con revisiones cada seis años a partir de su entrada en vigor el 1 de julio de 2020.

En los capítulos de este libro colectivo se exponen motivos, causas y consecuencias de los cambios en la política internacional estadounidense en relación con los temas específicos tratados en él. La obra está organizada en dos partes. La primera consta de siete capítulos en los que se examinan los resultados económicos del TLCAN, el escenario de las negociaciones del nuevo acuerdo y la naturaleza de sus modificaciones. La segunda parte está conformada por tres capítulos que analizan la política internacional de EUA en las diferentes regiones geográficas: América Latina, Europa y los principales países de la región asiática: China y Rusia.

Jorge Calderón Salazar inicia el primer capítulo con una reflexión acerca de los resultados del TLCAN. Calderón afirma que el TLCAN (vigente de 1994 a 2019) ocasionó una alta vulnerabilidad de la economía mexicana, por la creciente subordinación de ésta a la economía de EUA y la consiguiente pérdida de autonomía, y a causa de los desequilibrios financieros internacionales. La desregulación acordada en los movimientos de capital en el TLCAN y mantenida en el T-MEC, es un factor que aumenta el riesgo de inestabilidad del crecimiento económico y de vulnerabilidad financiera, cambiaria y de balanza de pagos, tal como se mostró en las crisis de 1995-1996 y 2008-2009. No hay mecanismos en el TLCAN y en el nuevo T-MEC para que la inversión extranjera sea regulada y contribuya a la modernización de la planta productiva nacional.

Dos indicadores de la vulnerabilidad de México son el persistente déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y la dependencia de los flujos de financiamiento externo. El aumento de las entradas de capital ha generado un persistente superávit de la balanza de capitales, lo que ha permitido cubrir el déficit comercial

global. Sin embargo, a la larga esto ha contribuido, a su vez, a incrementar el déficit de la balanza de servicios, no sólo por el mayor servicio de la deuda sino también por el efecto negativo de las remesas al exterior por concepto de utilidades de la IED y el pago de dividendos que se reflejan en las transacciones de las empresas extranjeras; todo ello origina una tendencia deficitaria en la balanza en cuenta corriente.

Por su parte, Eduardo Mendoza Cota afirma en su análisis que una de las principales características del comercio entre México y EUA en el periodo del TLCAN fue la existencia del comercio intra-industrial, el cual se concentraba principalmente en la industria automotriz, la electrónica y las telecomunicaciones. El tamaño de ambas economías, junto con el desarrollo de las cadenas de valor, las ventajas comparativas y los costos de transporte, han sido fuentes importantes para la integración económica regional de los dos países. En particular, los estados de Texas, California y Michigan han concentrado el comercio con México, en función de la diversa actividad económica y los recursos naturales como el petróleo, el gas y los productos agrícolas. La relación comercial en estos sectores ha sido fundamental para la integración económica de esos estados en la economía mexicana.

El mantenimiento de bajos niveles arancelarios en el T-MEC desempeñará un papel importante en la integración económica de América del Norte, pues permitirá que la distancia y la actividad económica sigan contribuyendo a la intensificación del comercio entre los estados de EUA y los estados mexicanos. Sin embargo, se requerirá el desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transportes para aprovechar la diferencia relativamente corta entre los estados fronterizos y poder reducir los costos de transporte del comercio. Además, es preciso mejorar las cadenas de suministro de insumos, con miras a establecer estrategias para alentar el desarrollo de proveedores locales tanto en México como en Estados Unidos.

Por su parte, Armando Pineda Osnaya afirma en su trabajo que México ha entrado en una de las crisis económicas más profundas de su historia, la cual puede prolongarse durante un largo periodo. El gobierno actual insiste en aplicar las mismas recetas neoliberales empleadas desde hace ya casi 40 años, esperando obtener resultados diferentes; no obstante, ahora tiene el problema adicional de que el pago de servicios de la deuda pública absorbe una gran parte de sus ingresos, lo que le reduce sus posibilidades de gasto.

La cúpula en el poder económico y político del país considera más importante controlar la inflación que tratar de aminorar la pérdida de empleos, la caída del in-

greso y el hambre de una parte cada vez significativa de la población. Las políticas neoliberales erosionan la legitimidad nacional y externa del gobierno y lo tornan un Estado fallido al profundizar su dependencia del financiamiento externo y a la aprobación de calificadoras y de mercados internacionales de capitales; y a ello se añade el progresivo malestar interno causado por el deterioro económico y el empobrecimiento de los servicios públicos.

A partir de 1994, con ocasión del TLCAN, se instalaron en el país una gran cantidad de compañías extranjeras que crearon una extensa industria exportadora dedicada a ensamblar y armar en su mayor parte productos de transporte, eléctricos y electrónicos, aprovechando del país casi sólo el bajo costo de la mano de obra e interesándose muy poco en utilizar productos nacionales y mucho menos en transmitir conocimiento o difundir algún tipo de proceso de producción en el ámbito de la industria nacional. Esta actitud del capital extranjero de exportación provocó que rápidamente el sector exportador se convirtiera en el de mayor crecimiento, pero a la vez que dicho sector quedara desvinculado del funcionamiento del resto del país.

En su trabajo de identificación y examen de los resultados del TLCAN y de la negociación del nuevo acuerdo, María Antonia Correa Serrano señala que el endurecimiento de las reglas de origen y la inclusión de las disposiciones de “políticas de competencia” y de “competitividad” en el nuevo acuerdo son fundamentales para el funcionamiento de la producción integrada en cadenas globales de valor con reglas comerciales más estrictas. La inclusión de estos temas, y de cuestiones como las relaciones laborales y la política macroeconómica, entre otras, apuntan a la reducción de los efectos negativos sobre el empleo, así como del déficit comercial de EUA, sin sacrificar con ello la producción integrada en cadenas globales de valor, cuyo desempeño ha sido apoyado por la normativa del TLCAN, con una profundización de los problemas estructurales del déficit comercial de EUA y con transformaciones en el empleo en los dos países.

Por otro lado, en su análisis de las transformaciones en el empleo la autora afirma que, gracias a la gobernanza del TLCAN, las empresas transnacionales han podido impulsar en México una producción integrada y tecnificada en los sectores globalizados; una producción cuyo eslabón más bajo utiliza mano de obra con cierto nivel de calificación, pero con salarios menores a los de EUA, lo cual ha generado transformaciones en el empleo tanto en México como en EUA. Estas transformaciones han ocasionado una precarización de la mano de obra en México; dicha

precarización está asociada a una producción cada vez más tecnificada, a la apertura comercial y a la competencia global, con desplazamientos internos de mano de obra que no necesariamente son absorbidos por los sectores en crecimiento.

En esta misma línea de análisis Christine McCoy plantea que la sostenibilidad no fue una característica del antiguo TLC. En el último momento, para destrabar las negociaciones, se integraron dos acuerdos paralelos —en materia de medio ambiente y el laboral— que complementaron el tratado principal, que se distinguía por ser un acuerdo netamente comercial; pero la inclusión de esos acuerdos no estuvo relacionada con una visión de impulso a la sostenibilidad.

Los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral —éste fue el nombre oficial que recibieron en 1993— tuvieron como objetivo acallar las críticas y allanar el camino a la ratificación de la Zona de Libre Comercio de América del Norte. El posicionamiento del tema de la sostenibilidad a nivel mundial, desde la firma del TLC en 1992, ha avanzado mucho, y al parecer el T-MEC lo tiene en cuenta; en la revisión del tratado han pasado de ser acuerdos paralelos a capítulos dentro del mismo documento. McCoy reflexiona sobre los cambios operados en el nuevo acuerdo y concluye que si bien ya se encuentran los temas dentro del capitulado del tratado, aún existen retos para México; sin embargo, la autora celebra que se siga contando con la Comisión de Cooperación Ambiental, cuyo programa estratégico plantea enfoques transversales mediante soluciones modernas y eficaces que incluyen una participación sectorial y ciudadana diversa e incluyente.

María Cecilia Costero, por su parte, reflexiona sobre la política exterior de México en el contexto del T-MEC, considerando especialmente el capítulo nueve del TLCAN tal como es visto desde las entidades federativas en México. Teniendo presente lo dispuesto por el TLCAN en lo relativo a multinacionales e inversión extranjera, y la consiguiente apertura y liberalización de México, lo que imprimió dinamismo a los flujos de IED y al desarrollo de sectores específicos. La autora concluye que el TLCAN no contribuyó directamente al desarrollo del país, pues dichas dinámicas de distribución desigual ahondaron las asimetrías regionales de regiones ganadoras y perdedoras. Estas características del TLCAN se preservan en lo establecido en el T-MEC, donde, por si fuera poco, no se considera el importante tema de la migración.

Continuando con el tema de la integración económica de América de Norte, Rocío Vargas Suárez analiza el papel de México en la comercialización del gas natural

licuado (GNL) de Estados Unidos. La autora argumenta que el GNL se ha convertido en un factor importante de la política energética estadounidense, por cuanto dicho país ha transformado su propósito de alcanzar la independencia energética en la voluntad de convertirse en el dominador energético global. Mediante su estrategia de dominio energético en el mercado mundial de GNL, Estados Unidos interviene en el comercio internacional energético para convertir regiones enteras del planeta en áreas de interés geopolítico, y sus exportaciones del energético disputan espacios geopolíticos y mercados con las potencias petroleras. La provisión mundial del GNL se debe a su flexibilidad para ser transportado a grandes distancias; para el año 2040 podría estar cubriendo el 20% de las necesidades globales. Para 2025, Estados Unidos espera tener en operación la mayor capacidad de producción del mundo, sobrepasando la de Qatar y la de Australia. México es su principal comprador en América Latina, seguido de Argentina, en un comercio que crece. En tanto, otros competidores de EUA intentan ser desplazados del mercado de GNL y de hidrocarburos en general.

En la segunda parte de este libro, dedicada a la política internacional de EUA, José Briceño Ruiz, después de hacer un recorrido por la integración regional en América Latina, señala que Donald Trump mostró muy poco entusiasmo con el regionalismo; su postura fue en dirección contraria a las aspiraciones de los gobiernos de Argentina y Brasil de firmar tratados de libre comercio con EUA. Así pues, las pretensiones de relanzar el regionalismo en las Américas no tenían un aliado en la administración Trump.

De igual manera, desde el inicio de su campaña electoral en 2016, Trump hizo afirmaciones que evidenciaban no sólo un cuestionamiento al libre comercio sino el fin de la era de acuerdos de libre comercio, la cual se había iniciado en 1986 con la firma de un tratado con Israel durante el gobierno de Ronald Reagan (1980-1988). La crítica no se limitó a los acuerdos regionales o bilaterales, sino también al régimen multilateral de comercio, en particular al funcionamiento de la OMC, institución cuyas decisiones afectaban, según Trump, los intereses estadounidenses. Para José Briceño, el regionalismo ha sufrido las consecuencias de la presencia de Trump en la Casa Blanca. Sobran pues razones para considerar que Trump no estaba interesado en promover nuevas propuestas de integración y cooperación regional. Trump no favorecía el regionalismo, no creía en él. Y por supuesto, esto era válido también para el hemisferio occidental.

Teniendo presente el cambio que implicó la administración Trump en la política internacional de EUA, Federico Manchón Cohan considera la destacada importancia que tuvo la política exterior de EUA durante dicha administración en la relación transatlántica, y específicamente en el último episodio del asunto británico en la Unión Europea (UE), el cual culminó en la *britain exit (brexit)*, es decir, en la salida del Reino Unido de la Unión Europea. La política estadounidense de apoyo al ingreso y a la pertenencia de Gran Bretaña (GB) a la UE desde los años sesenta (sin que ello afectara el trato especial que EUA le brindaba a GB) se mantuvo durante las administraciones de Obama, a pesar de las continuas discrepancias entre la UE y EUA sobre diversas cuestiones internacionales. Trump suspendió el trato negociador cooperativo previo mediante el cual EUA procuró mejorar su situación relativa en las relaciones internacionales, y adoptó un trato confrontativo, violentando las negociaciones, desconociendo los compromisos previamente adquiridos y haciendo caso omiso del derecho internacional. Los resultados no fueron todos los esperados, pero el cambio del TLCAN por el T-MEC, y la confirmación del *brexit*, lograron fortalecer el control estadounidense de la integración norteamericana y debilitar el lado europeo de la relación transatlántica, dividiéndola. La intervención de Trump a favor del *brexit* tuvo una importancia, si no decisiva sí relevante en la salida de GB de la Unión Europea.

Por último, Ana Teresa Gutiérrez del Cid argumenta que la postura hostil de Trump hacia China está vinculada al intenso conflicto entre diferentes intereses dentro de la clase política estadounidense, particularmente sobre el futuro del país en cuestiones de política exterior y militar. Después de sufrir los desastres en Siria, Irak, Libia y Afganistán, la interrogante que apremia a los círculos gobernantes estadounidenses es cómo utilizar lo que queda de la supremacía militar de EUA para garantizar su hegemonía mundial contra los actuales rivales, Rusia y China. Sin embargo, a pesar de los intentos de EUA de acotar la expansión comercial china con medidas proteccionistas y con acuerdos comerciales como el T-MEC, que impiden a los países miembros tener acuerdos comerciales con China, estas medidas no han tenido éxito y tampoco han logrado que China revalúe su moneda, ya que recientemente la ha vuelto a devaluar para compensar el proteccionismo estadounidense.

Bibliografía

- Krugman, P. R., y M. Obstfeld (2006), *Economía internacional. Teoría y práctica*, Pearson, México.
- Maul, H. W. (2020), “Multilateralism. Variants, Potential, Constraints and Conditions for Success”, en *Stiftung Wissenschaft und Politik Comment*, núm. 9, marzo, pp. 1-8, recuperado de <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2020C09_multilateralism.pdf>.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1993), publicado el 20 de diciembre, marco normativo del Consejo Nacional de Derechos Humanos, recuperado de <<https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-II01.pdf>>.

INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

BALANZA DE PAGOS Y VULNERABILIDAD EXTERNA DE MÉXICO EN EL TLCAN Y EN EL T-MEC*

*Jorge Alfonso Calderón Salazar***

Introducción

En su estudio sobre regionalismo entre los países en vías de desarrollo, Sheila Page (2000) hace importantes contribuciones teóricas: incorpora elementos políticos al análisis económico de los procesos de integración. Si bien reconoce la importancia del sistema comercial multilateral que surgió en 1995 con la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio, y la formación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la autora, al analizar el regionalismo, destaca lo siguiente: en algunas regiones la participación del comercio intrarregional se ha incrementado significativamente; el número de organizaciones regionales se ha incrementado de manera significativa, con la emergencia de nuevos grupos y la revitalización de algunos que ya existían; muchos de ellos muestran un compromiso con otras formas de cooperación en paralelo con la ampliación de los ámbitos que abarca el concepto de comercio en la OMC.

Las organizaciones multilaterales y los no miembros de regiones se están adaptando a nuevos lazos con sus integrantes y con nuevas contrapartes, a una mayor

* Versión corregida y ampliada de la ponencia presentada en el VI Seminario Internacional de la Red de Estudios de América del Norte: *Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos y Canadá (T-MEC)*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 12-13 de septiembre de 2019, Ciudad de México.

** Doctor en relaciones internacionales. Profesor titular de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

diversidad en la estructura internacional —a una combinación de países y grupos con diferentes niveles y grados de integración—.

Page cuestiona que el comercio sea la motivación básica de las áreas de libre comercio, uniones aduaneras y mercados comunes. Señala que en los últimos 20 años los niveles arancelarios globales han disminuido de manera significativa. Sin embargo, sostiene que las regiones se han consolidado y desempeñan un rol más significativo, mientras que los aranceles disminuyen, lo cual es una sólida evidencia de que aquéllas se sustentan en otros elementos, como la creciente importancia de lazos económicos diferentes a los arancelarios y los no económicos. La inclusión (en la OMC y en los acuerdos regionales) de servicios, inversión, propiedad intelectual, subsidios no comerciales y otros elementos, muestra que los países consideran más importantes estas barreras no arancelarias y que sus regulaciones son insuficientes (Page, 2000).

La apertura de los mercados a la competencia internacional, la desregulación financiera, la privatización de empresas del Estado y la adopción de políticas de flexibilización laboral, no han mejorado las condiciones de participación de muchos países en vías de desarrollo en la economía internacional —a excepción de China, que ha experimentado un espectacular crecimiento económico en los últimos 20 años y es hoy la segunda potencia económica mundial por la dimensión de su producto interno bruto (PIB), y la primera por el volumen de sus exportaciones manufactureras—. Si bien algunos países como México han logrado exportar mayoritariamente productos manufactureros, estas exportaciones tienen un alto contenido de insumos de importación, prueba de la ruptura de las cadenas productivas nacionales tras la veloz apertura de sus mercados nacionales, por lo que ahora son dependientes de proveedores extranjeros.

En los últimos años, se han acelerado la fragmentación de los procesos productivos y la dispersión internacional de tareas y actividades. En el último decenio, cerca del 80 % del comercio mundial corresponde al flujo de bienes y servicios intermedios que se incorporan en diversas etapas en los procesos de producción destinados al consumo final. [...] De este modo, las cadenas globales de valor se convirtieron en canalizadoras y articuladoras cada vez más importantes de la producción, el comercio y la inversión mundial (Correa Serrano, 2019).

El T-MEC consolida y amplía la integración subordinada a la economía de Estados Unidos de América

En los años noventa del siglo XX la respuesta de Estados Unidos de América (EUA) a la creciente competencia internacional, especialmente de Japón, China y la Unión Europea, fue impulsar el establecimiento de tratados de libre comercio con sus vecinos inmediatos, particularmente el TLCAN (Calderón Salazar, 2014; 2019b). Este tratado abrió las fronteras a la libre circulación de bienes, servicios y capitales, pero la circulación de mano de obra siguió restringida. Bajaron las barreras arancelarias de los países signatarios; las diferentes ramas agrícolas e industriales se integraron bajo la hegemonía de EUA, y con el tiempo los consorcios estadounidenses profundizaron su dominación sobre México y sobre algunos países de Centroamérica y el Caribe.

A partir del ingreso de México al TLCAN, en 1994, se aceleraron los procesos de apertura comercial y desregulación de la inversión extranjera iniciados en los años ochenta del siglo XX. Esto aceleró la transnacionalización de la economía mexicana.

Durante la vigencia del TLCAN, de 1994 a 2019, se produjo una alta vulnerabilidad de la economía mexicana, debido a su creciente subordinación a la economía de Estados Unidos, a su pérdida de autonomía y al impacto de los desequilibrios financieros internacionales. Esto ha originado crecientes desequilibrios sociales y regionales, contracción del mercado interno de México, una elevada concentración de sus exportaciones en EUA (alrededor de 80 %) y una crónica dependencia de los flujos de inversión extranjera —directa, en cartera y créditos— provenientes de ese país. Los desequilibrios de la balanza de pagos son testimonio de esta vulnerabilidad.

La desregulación acordada en movimientos de capital en el TLCAN y mantenida en el T-MEC, es un factor que aumenta el riesgo de inestabilidad del crecimiento económico y de vulnerabilidad financiera y cambiaria, tal como se mostró con las crisis de 1995-1996 y 2008-2009. No hay mecanismos en el TLCAN y en el nuevo T-MEC que regulen la inversión extranjera y contribuyan a la modernización de la planta productiva nacional. No contienen mecanismos para evitar que los inversionistas extranjeros agudicen el déficit de la balanza en cuenta corriente o especulen en la Bolsa de Valores para desestabilizar la economía.

Por otra parte, en el T-MEC México se obliga a mantener un régimen de tipo de cambio determinado por el mercado, anulando facultades regulatorias del Banco de México (Banxico) al cancelar su derecho a intervenir en el mercado de divisas cuando así lo requieran la defensa del interés nacional y la estabilidad financiera del país. Además, el T-MEC consolida e incorpora a sus cláusulas las reformas legales que propiciaron la transnacionalización del sector financiero de México.

Análisis de algunos capítulos del T-MEC¹

Inversión

El capítulo 11 del TLCAN estableció una profunda desregulación de la inversión extranjera en beneficio de empresas de EUA y Canadá: impidió establecer requisitos de desempeño y códigos de comportamiento, y prohibió medidas regulatorias y de control de los flujos financieros y de utilidades, dando incluso derecho a que las empresas demanden al gobierno mexicano por políticas económicas o ambientales que afecten sus utilidades. Buscando ampliar los derechos de sus empresas, EUA declaró su propósito de “establecer reglas que reduzcan o eliminen barreras a la inversión de los Estados Unidos en todos los sectores en los países del TLCAN”. Este objetivo se logró en el capítulo 14 del nuevo tratado. Los artículos 10 y 14 (incisos 4, 5, 8, 9) del T-MEC establecen con toda precisión disposiciones de carácter obligatorio que ya estaban en el capítulo 11 del TLCAN. La desregulación acordada en movimientos de capital en el TLCAN y mantenida en el T-MEC, es un factor que aumenta el riesgo de inestabilidad del crecimiento económico y de vulnerabilidad financiera y cambiaria, tal como se mostró con las crisis de 1995-1996 y 2008-2009 (Fariza y Pozzi, 2018; Morales y Rodríguez, 2019).

¹ Este análisis de algunos capítulos del Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá fue elaborado consultando: “Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)” (T-MEC, 2020). Los textos publicados son las versiones finales, tras su revisión legal, presentadas por el Ejecutivo al Senado de la República el 30 de mayo de 2019. Adicionalmente se consultaron: Secretaría de Economía (2018), Senado de la República (2018; 2019), Fariza y Pozzi (2018) y Morales y Rodríguez (2019).

Sector financiero

El documento base de los objetivos del gobierno de EUA en la renegociación del TLCAN se denomina *Resumen de los objetivos para la renegociación del TLCAN* y fue enviado al Congreso de ese país el 17 de julio de 2017. Fue elaborado por la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos y la Oficina Ejecutiva del presidente Donald Trump (Office of the United States Trade Representative, 2017).

En dicho documento el gobierno de EUA expone su objetivo en la renegociación del capítulo de servicios financieros del TLCAN: “Ampliar las oportunidades competitivas de los proveedores de servicios financieros de los Estados Unidos” (Office of the United States Trade Representative, 2017). El nuevo capítulo de servicios financieros del T-MEC consolida y garantiza la liberalización y transnacionalización de este sector de la economía mexicana, en donde bancos de Estados Unidos, como Citibank, propietaria de City Banco Nacional de México (Banamex), tienen una importante presencia en México. El objetivo del gobierno de EUA fue evitar que México impusiera restricciones al negocio de sus firmas financieras. Por lo tanto, logró el objetivo expuesto en julio de 2017.

A partir de 1994, la desregulación de la inversión extranjera propició el incremento del control extranjero en el sector financiero de México y en general en empresas industriales y de servicios. Sin embargo, es pertinente resaltar que los límites a la inversión foránea de los socios del TLCAN en sectores como la banca y las finanzas, fueron ampliados por modificaciones a la legislación interna realizadas en 1999, a seis años de la entrada en vigor del TLCAN, lo que profundizó la apertura financiera establecida en el TLCAN.

El Tratado prevé que si la suma de los capitales autorizados de filiales de bancos comerciales extranjeros, medida como porcentaje del capital agregado de todas las instituciones de banca múltiple en México, alcanza el 25 % nuestro país podrá solicitar consultas con las otras partes respecto a los efectos adversos potenciales que pudieran surgir de la presencia de instituciones de crédito de las otras partes en el mercado mexicano y sobre la necesidad de adoptar medidas correctivas, incluyendo ulteriores limitaciones temporales a la participación que en dicho mercado tengan estas últimas instituciones (Del Cueto y Espinoza, 2005: 8).

[...] [E]n el año de 1999, sólo cuatro años después de que se había tomado la decisión de reservar las mayores instituciones de banca múltiple al capital mexicano, es que se publica una nueva reforma a la Ley de Instituciones de Crédito para establecer el régimen hoy vigente [...].

Esta reforma facilita la consumación del proceso iniciado en 1995, conforme al cual, de manera acelerada, las principales instituciones financieras del país, incluyendo a las de mayor tamaño relativo, quedan en manos de inversionistas extranjeros (2005: 17-18).

En conclusión, el T-MEC consolida e incorpora a sus cláusulas normas legales de 1999, las cuales propiciaron la transnacionalización del sector financiero de México.

Por otra parte, el texto del capítulo 17 del T-MEC establece que a las instituciones financieras de EUA y Canadá se les otorgará trato nacional y trato de nación más favorecida, y no se les impondrá ningún obstáculo en lo referente a actividades y/o acceso al mercado mexicano; además no habrá restricciones para que éstas presten nuevos servicios financieros.

El T-MEC, en su capítulo 17 “Servicios Financieros”, expone lo siguiente:

Artículo 17.3: Trato Nacional

1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue a sus propios inversionistas, en circunstancias similares, con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de instituciones financieras e inversiones en instituciones financieras en su territorio (2020: 1125).

Artículo 17.4: Trato de nación más favorecida

1. Cada Parte otorgará a:

(a) inversionistas de otra Parte, un trato no menos favorable que el que otorgue a inversionistas de cualquier otra Parte o de una no Parte, en circunstancias similares;

(b) instituciones financieras de otra Parte, un trato no menos favorable que el que otorgue a instituciones financieras de cualquier otra Parte o de una no Parte, en circunstancias similares (2020: 1127).

Energía

Manuel Aguilera, Francisco Javier Alejo, Jorge Eduardo Navarrete y Ramón Carlos Torres, en un artículo publicado en 2016 en la revista *Economía Universidad Nacional Autónoma de México*, sostienen lo siguiente:

Los cambios constitucionales de 2013 modificaron el ámbito de participación del Estado en el funcionamiento del sistema energético nacional: restringieron la propiedad de la Nación a los hidrocarburos alojados en el subsuelo; acotaron las actividades exclusivas del Estado a las de exploración y extracción; hicieron permisible, mediante contratos, la participación de los particulares en dichas actividades [...] (Aguilera *et al.*, 2016: 23).

Y añaden:

El cambio de paradigma que encierra la reforma energética tiene como esencia la apertura jurídica e institucional, casi irrestricta, a la inversión privada; el repliegue en las funciones reservadas en exclusividad al Estado y la reducción del ámbito de soberanía de la Nación sobre los hidrocarburos [...]

El nuevo paradigma petrolero así forjado constituye un retorno al prevaleciente hace un siglo, no muy diferente de un enclave primario exportador, soportado por la expectativa de que la inversión extranjera directa permita fortalecer el horizonte de explotación y extracción acelerada de los hidrocarburos (2016: 24).

El único artículo del capítulo 8 del T-MEC establece que México tiene el derecho soberano de modificar el marco legal de su sector energético, y Estados Unidos y Canadá reconocen que

México tiene el dominio directo y la propiedad inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos en el subsuelo del territorio nacional, incluida la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (T-MEC, capítulo 8, artículo 8.1, inciso 2[b], 2020: 715).

Este artículo tiene una importancia fundamental, ya que reafirma la soberanía energética de México. Sin embargo, es necesario destacar que existen alrededor de 100 empresas con contratos de extracción de hidrocarburos —contratos derivados

de las rondas petroleras que, al amparo de la reforma energética, obtuvieron ese derecho—. Por lo tanto, en virtud de que el capítulo 14, “Inversiones”, las protege en la práctica con la garantía de trato nacional, entre otras, aplicando un blindaje a la reforma energética, y porque además prohíbe las expropiaciones, existe la posibilidad de que estas empresas puedan exigir al nuevo gobierno, en caso de que en el futuro el Congreso de la Unión de México apruebe cambios legislativos que reviertan las reformas constitucionales de 2013 y las leyes secundarias que privatizan la energía, continuar sus actividades con fundamento en lo establecido en los capítulos 14 y 22 del nuevo acuerdo.

De esta forma, los negociadores de EUA y Canadá, pese a lo establecido en el capítulo ocho, lograron proteger las empresas energéticas de sus países con contratos en México. Esto podría significar que si se modifican las leyes del sector energético mexicano, podría plantearse el debate sobre la no retroactividad de las aplicaciones de estas reformas para las empresas que ya tenían contratos de extracción asignados, o para las empresas transnacionales que son propietarias de plantas de generación de energía eléctrica (Torres, 2018).

Las reformas que impulsó en 2021 el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) para limitar la participación privada en el sector energético, se han enfrentado con cientos de amparos judiciales y varios recursos ante la Suprema Corte de Justicia. El 17 de mayo de 2021, un juez confirmó la suspensión de los cambios a la Ley de Hidrocarburos por la duración del juicio.

“No vamos a dar ni un paso atrás”, declaró en marzo de 2021 el presidente AMLO, tras la aprobación de la reforma eléctrica. Los cambios tanto a la Ley de la Industria Eléctrica, aprobados a principios de marzo de 2021, y a la Ley de Hidrocarburos, votados en mayo de 2021, han sido suspendidos por los jueces pocas horas después de su entrada en vigor. Las dos iniciativas buscan reforzar a las empresas paraestatales Comisión Federal de Electricidad y Petróleos de México, frente a la iniciativa privada (Cullell, 2021).

Las empresas afectadas han respondido con la presentación de amparos; este mecanismo permite solicitar la suspensión temporal de la medida mientras se resuelve el juicio. La estrategia ha tenido éxito. Ya van más de 300 amparos en el caso de la reforma eléctrica, y varias decenas para la de hidrocarburos. La defensa legal es parecida en ambos casos; se invocan los artículos de la Constitución que hacen referencia a la libre competencia económica.

Ante esta situación, el presidente AMLO ha afirmado en varias ocasiones que propondrá una reforma constitucional. De llevarse a cabo, los amparos y las acciones y controversias ante la Suprema Corte se sobreeserían, al no contar ya con sustento legal. El presidente necesitaría de una mayoría cualificada de dos tercios en ambas cámaras (Cullell, 2021).

Pese a las dificultades previsibles para lograr la referida mayoría calificada, el 15 de junio el presidente López Obrador anunció que enviará al Congreso de la Unión una reforma constitucional en materia de reforma eléctrica. Textualmente expresó: “Yo no quería llegar a una reforma constitucional de la industria eléctrica. Todavía no se publicaba la ley y empezaron a aprobarse por los jueces los amparos, entonces, ¿qué nos queda? Presentar una reforma constitucional en materia eléctrica” (Redacción, 2021).

Balanza de pagos y tipo de cambio del peso mexicano

El gobierno de EUA expresó que buscaría tener armas legales para imponer sanciones comerciales a México si sus exportaciones afectan su balanza de pagos por supuestas ventajas derivadas del tipo de cambio. El texto de objetivos de EUA, fechado en julio de 2017, habla por sí mismo: “Asegurar que los países del TLCAN eviten manipular los tipos de cambio para evitar un ajuste efectivo de la balanza de pagos o para obtener una ventaja competitiva desleal” (citado en Calderón Salazar, 2019a: 33).

Las normas establecidas en el capítulo 33 del T-MEC, titulado “Política macroeconómica y tipo de cambio”, permiten afirmar que este objetivo de la administración Trump se cumplió.

En el capítulo 33 de T-MEC México se obliga a lograr y mantener un régimen de tipo de cambio determinado por el mercado; a abstenerse de la devaluación competitiva, incluso a través de la intervención en el mercado de divisas. México y sus socios comerciales deberán informar de inmediato a sus contrapartes cuando hayan realizado una intervención con respecto a la moneda de otro país miembro del Acuerdo.

El artículo 33.6 del nuevo acuerdo establece la creación del Comité Macroeconómico, cuyo principal objetivo será vigilar la política monetaria de los tres países

para evitar la manipulación del tipo de cambio como una forma de obtener ventajas competitivas para el comercio de determinado país. Dicho Comité tendrá como principal misión supervisar la implementación de este capítulo. Si hubiera algún incumplimiento en la transparencia o presentación de informes por parte de Estados Unidos, México o Canadá, se podrá solicitar al Fondo Monetario Internacional (FMI) emprender una vigilancia rigurosa de las políticas macroeconómicas y cambiarias, así como de las políticas de transparencia de datos e información del país requerido.

El primer apartado del artículo 33.7 establece de manera muy clara que uno de los tres países signatarios del tratado podrá solicitar consultas si considera que un país aplica políticas monetarias y de tipo de cambio “asociadas con la devaluación competitiva (o) una estrategia de objetivos de tipo de cambio con propósitos competitivos”. A mi juicio, dada la vulnerabilidad externa de la economía mexicana y la relación asimétrica de México respecto a EUA, esto pudiera ser utilizado por el gobierno de EUA —en caso de que persista un elevado superávit de México en la balanza comercial con EUA— para formular un cuestionamiento al manejo del tipo de cambio y para acusar al Banxico de instrumentar una política monetaria que propicia una devaluación de la divisa mexicana para favorecer el estímulo a las exportaciones.

El texto es el siguiente:

Artículo 33.7: Consultas de Representantes Principales

1. Un representante principal de una Parte podrá solicitar consultas bilaterales expeditas con un representante principal de otra Parte, con respecto a las políticas o medidas de la otra Parte que el representante principal de la Parte solicitante considere asociadas con la devaluación competitiva, una estrategia de objetivos de tipo de cambio con propósitos competitivos, el cumplimiento de los compromisos de transparencia e informes del Artículo 33.5 (Transparencia e Informes), o cualquier otro asunto que el representante principal de la Parte pueda desear plantear con respecto a los Artículos 33.4 (Prácticas Cambiarias) o 33.5 (Transparencia e Informes) (T-MEC, 2020: 1530-1531).

Por otra parte, el mismo artículo establece con toda precisión en su cuarto párrafo que de si después de las consultas no se llega a una solución mutuamente satisfactoria sobre el cumplimiento de lo establecido en el capítulo 33, “las Partes” (que pueden ser los gobiernos de EUA o Canadá que iniciaron el cuestionamiento a las políticas cambiarios de México) podrán solicitar que el Fondo Monetario Internacional lleve a cabo una vigilancia rigurosa de las políticas macroeconómicas y cambiarias y las políticas de transparencia de datos e información del país requerido.

El texto es el siguiente:

Artículo 33.7.

4. Si no se llega a una resolución mutuamente satisfactoria en cualquier consulta conforme a este Artículo, las Partes en la consulta podrán solicitar que el FMI, de conformidad con su mandato:

- (a) lleve a cabo una supervisión rigurosa de las políticas macroeconómicas y cambiarias, así como de las políticas de transparencia e informes de datos de la Parte solicitada; o
- (b) inicie consultas formales y realice aportaciones, según sea apropiado (T-MEC, 2020: 1531).

Finalmente, el artículo 33.8 establece que si un país incumple de manera recurrente o persistente sus obligaciones respecto a lo establecido en el capítulo 33 del T-MEC en materia de política monetaria y tipo de cambio y no ha subsanado ese incumplimiento, la parte reclamante (es decir, el gobierno de un país) podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias establecido en el capítulo 31 del Tratado. Además, como es habitual en tratados comerciales internacionales, se definen reglas para calcular las sanciones comerciales.²

² Artículo 33.8: Solución de Controversias: párrafos 1, 3 y 4 (T-MEC, 2020: 1531-1532).

1. Una Parte podrá recurrir a la solución de controversias conforme al Capítulo 31 (Solución de Controversias), como se modifica por este Artículo, solo con respecto a una reclamación que una Parte ha incumplido con una obligación conforme al Artículo 33.5 (Transparencia e Informes) de una manera recurrente o persistente y no ha subsanado ese incumplimiento durante las consultas conforme al Artículo 33.7 (Consultas de Representantes Principales).

3. Un panel establecido conforme al Artículo 31.6 (Establecimiento de un Panel) para tomar una determinación sobre si una Parte no ha cumplido con llevar a cabo una obligación conforme al Artículo 33.5 (Transparencia e Informes) de una manera recurrente o persistente y no ha subsanado

Balanza de pagos y vulnerabilidad externa de México

Uno de los indicadores de la vulnerabilidad de México es el persistente déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, así como la dependencia de los flujos de financiamiento externo.

El análisis de la balanza de pagos permite observar que el aumento de las entradas de capital ha permitido un persistente superávit de la balanza de capitales que ha permitido cubrir el déficit comercial global y el déficit de la balanza de servicios. Sin embargo, a la larga esto ha contribuido, a su vez, a incrementar el déficit de la balanza de servicios, no sólo por el mayor servicio de la deuda sino también por el efecto negativo de las remesas al exterior por concepto de utilidades de la inversión extranjera directa (IED) y el pago de dividendos que se reflejan en las transacciones de las empresas extranjeras, todo lo cual origina una tendencia deficitaria en la balanza en cuenta corriente.

La inestabilidad del financiamiento ha afectado negativamente la dinámica de la inversión y el consumo. México, para mantener una precaria estabilidad macroeconómica, en parte depende de los ingresos provenientes del exterior a través del comercio exterior, la inversión extranjera, directa y en cartera y la entrada de remesas y los flujos adicionales requeridos para equilibrar su balanza de pagos son los aportados por instituciones financieras internacionales.

ese incumplimiento durante las consultas conforme al Artículo 33.7 (Consultas de Representantes Principales) y un panel convocado de nuevo para tomar una determinación sobre la propuesta de suspensión de beneficios, de conformidad con el Artículo 31.19 (Incumplimiento-Suspensión de Beneficios), podrá buscar la opinión del FMI de conformidad con el Artículo 31.15 (Función de los Expertos).

4. Cuando la determinación de un panel sea que una Parte no ha cumplido con llevar a cabo una obligación conforme al Artículo 33.5 (Transparencia e Informes) de una manera recurrente o persistente, y no ha subsanado ese incumplimiento durante las consultas conforme al Artículo 33.7 (Consultas de Representantes Principales), la Parte reclamante no podrá suspender beneficios que excedan los beneficios equivalentes al efecto de ese incumplimiento. Al suspender los beneficios conforme al Artículo 31.19 (Incumplimiento-Suspensión de Beneficios), la Parte reclamante solo podrá tomar en consideración el incumplimiento de llevar a cabo una obligación conforme al Artículo 33.5 (Transparencia e Informes) y no cualquier otra acción o presunta falta de la Parte que responde.

El examen de la balanza de pagos muestra que la concentración del comercio exterior de México con EUA y Canadá se ha mantenido a niveles muy elevados en los años del TLCAN; ello ha generado una elevada vulnerabilidad de la economía mexicana al no haberse logrado una diversificación de las exportaciones. México, pese al superávit comercial con Estados Unidos, tiene un déficit comercial global y se ha convertido en el país con el mayor crecimiento de importaciones en América Latina.

El incremento de la vulnerabilidad externa que se reflejó en la crisis de 2008-2009, muestra que la política económica del gobierno federal de México presentó una peculiar dualidad: por una parte, realizó una activa intervención en la economía al servir como vector de la expansión del capital internacional a través de las políticas de ajuste estructural, y por otra, aplicando un discurso de corte neoclásico, se negó a aplicar políticas económicas contracíclicas para combatir la crisis.

En la tabla 1 y en la gráfica 1 de Balanza de pagos (1990-2017) se observa un déficit comercial global. Es conveniente destacar que, salvo en 1994, año en que existió un pequeño déficit de 3 095 millones de dólares, de 1995 a 2017, en términos globales, se mantiene un superávit comercial en el intercambio con EUA. En efecto, en 1995 las exportaciones a ese país fueron de 65 190 mdd y se importaron 53 825.5 mdd; por lo tanto, ese año el superávit con EUA fue de 11 365 mdd. 16 años después, en 2010, se exportaron a ese país 238 684.4 mdd y se importaron 145 007.4 mdd, siendo el superávit de 102 714.4 mdd. Ese mismo año el país experimentó un déficit comercial de -17 992 mdd con la Unión Europea y -41 424.8 mdd con China; estos déficits sumados a los acumulados con otros países, anularon el superávit con EUA y ese año (2010) el déficit comercial global de México fue de -3 009 mdd.

El saldo de la balanza de comercio con el resto del mundo es negativo y constante, a tal punto que no se compensa con el superávit comercial del área del TLCAN, y el resultado neto es un déficit global.

Si se toma en cuenta que 80 % de las exportaciones se realizan con Estados Unidos y Canadá, no deja de sorprender que 20 % del comercio exterior de México con el resto del mundo genere un déficit de divisas tan importante que no se compensa con el superávit del área del TLCAN y, a partir del 1 de julio de 2021, del T-MEC.

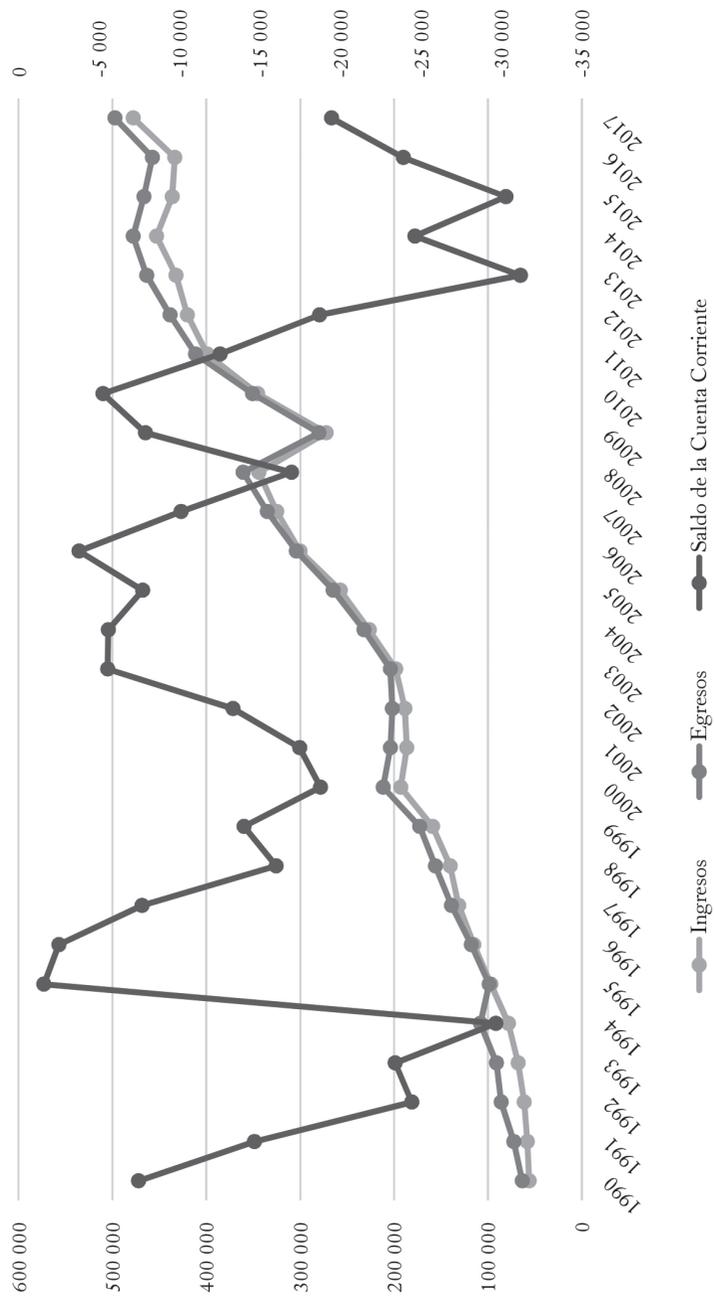
TABLA 1
Balanza de pagos (1990-2017) (millones de dólares)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Saldo de la cuenta corriente</i>	-7 451	-14 647	-24 438	-23 399	-29 661	-1 577	-2 508	-7 665	-15 993	-14 000	-18 753	-17 470	-13 316	-5 547
<i>Ingresos</i>	56 071	58 087	61 668	67 752	78 372	97 029	115 316	131 318	140 149	158 910	192 876	186 428	188 502	198 429
<i>Bienes y servicios</i>	48 816	51 573	55 491	61 420	71 223	89 330	106 732	121 632	129 219	148 119	179 904	171 512	173 869	177 428
<i>Renta</i>	3 280	3 527	2 797	2 703	3 355	3 724	4 044	4 443	4 922	4 488	5 990	5 603	4 398	5 429
<i>Transferencias</i>	3 975	2 986	3 381	3 630	3 793	3 976	4 540	5 244	6 008	6 305	6 982	9 313	10 236	15 572
<i>Remesas</i>	2 492	2 659	3 070	3 332	3 475	3 672	4 224	4 865	5 627	5 909	6 572	8 896	9 814	15 139
<i>Egresos</i>	63 523	72 734	86 108	91 151	108 033	98 607	117 824	138 983	156 141	172 910	211 629	203 898	201 819	203 977
<i>Bienes y servicios</i>	51 979	61 008	74 166	77 487	92 388	82 169	100 287	122 423	138 381	156 447	191 818	185 590	186 624	188 981
<i>Renta</i>	11 529	11 707	11 924	13 648	15 605	16 403	17 507	16 536	17 732	16 437	19 780	18 286	15 160	14 960
<i>Transferencias</i>	15	19	19	16	40	35	30	25	28	27	29	22	34	37

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Saldo de la cuenta corriente</i>	-5 583	-7 707	-3 754	-10 098	-16 960	-7 876	-5 241	-12 513	-18 692	-31 177	-24 632	-30 275	-23 912	-19 452
<i>Ingresos</i>	226 547	257 379	300 322	324 959	344 049	272 324	345 438	399 036	420 138	432 134	453 254	436 269	433 690	477 844
<i>Bienes y servicios</i>	202 012	230 429	266 291	289 809	309 828	245 032	314 339	365 819	387 829	398 816	418 824	403 872	398 508	437 411
<i>Renta</i>	5 757	4 818	8 068	8 738	8 759	5 751	9 580	10 179	9 669	10 801	10 546	7 360	7 924	9 857
<i>Transferencias</i>	18 777	22 132	25 962	26 413	25 461	21 542	21 520	23 040	22 638	22 520	23 882	25 036	27 257	30 575
<i>Remesas</i>	18 332	21 689	25 567	26 059	25 146	21 306	21 304	22 804	22 438	22 302	23 648	24 785	26 994	30 291
<i>Egresos</i>	232 131	265 085	304 075	335 058	361 009	280 200	350 680	411 552	438 830	463 313	477 885	466 544	457 601	497 294
<i>Bienes y servicios</i>	217 239	244 443	279 583	307 065	334 759	258 566	327 422	381 285	401 155	412 665	433 796	427 169	419 330	456 783
<i>Renta</i>	14 812	20 586	24 404	27 887	26 122	21 573	23 170	30 087	37 465	49 653	42 979	38 470	37 541	39 610
<i>Transferencias</i>	80	57	87	107	129	60	86	178	210	994	1 110	905	730	901

Fuente: elaboración propia con base en Banco de México, 2018.

GRÁFICA 1
Balanza de pagos (1990-2017) (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en Banco de México, 2018.

Con la entrada en vigor del TLCAN se establece la pauta que será dominante en las próximas décadas: la economía mexicana registra una creciente subordinación a la dinámica proveniente de las exportaciones e importaciones con Estados Unidos de América, lo cual va acompañado de un persistente déficit comercial global.

En el periodo del TLCAN el sector exportador de la economía mexicana creció de manera acelerada. Las ramas más modernas de exportación aumentaron más rápido que las tradicionales y así pudieron incrementar su participación relativa en las exportaciones totales. Sin embargo, la liberalización produjo también una reducción sustancial del grado de integración de la economía interna.

Balanza de pagos y TLCAN

En términos generales, el superávit en balanza de capitales compensó el déficit en cuenta corriente y permitió incrementar las reservas internacionales. Esto se debió a que crecieron las entradas de capital foráneo por las privatizaciones de empresas públicas y la adquisición por bancos extranjeros de las principales instituciones financieras mexicanas, como Banamex, Banco de Comercio, Inverlat, Serfin y otras; pero, fundamentalmente, fue resultado de la transnacionalización de importantes sectores del aparato productivo mexicano, incluidos algunos corporativos industriales, comerciales y agropecuarios. Adicionalmente ha crecido significativamente la inversión en cartera.

El aumento de las entradas de capital ha permitido un persistente superávit de la balanza de capitales que ha permitido cubrir el déficit comercial global y el déficit de la balanza en cuenta corriente.

Durante el periodo en que ha estado en vigor el TLCAN, México ha tenido superávit comercial con Estados Unidos; pero ha crecido el déficit comercial con el resto de mundo, especialmente con China y Europa, generando, como ya se expuso, un déficit comercial global.

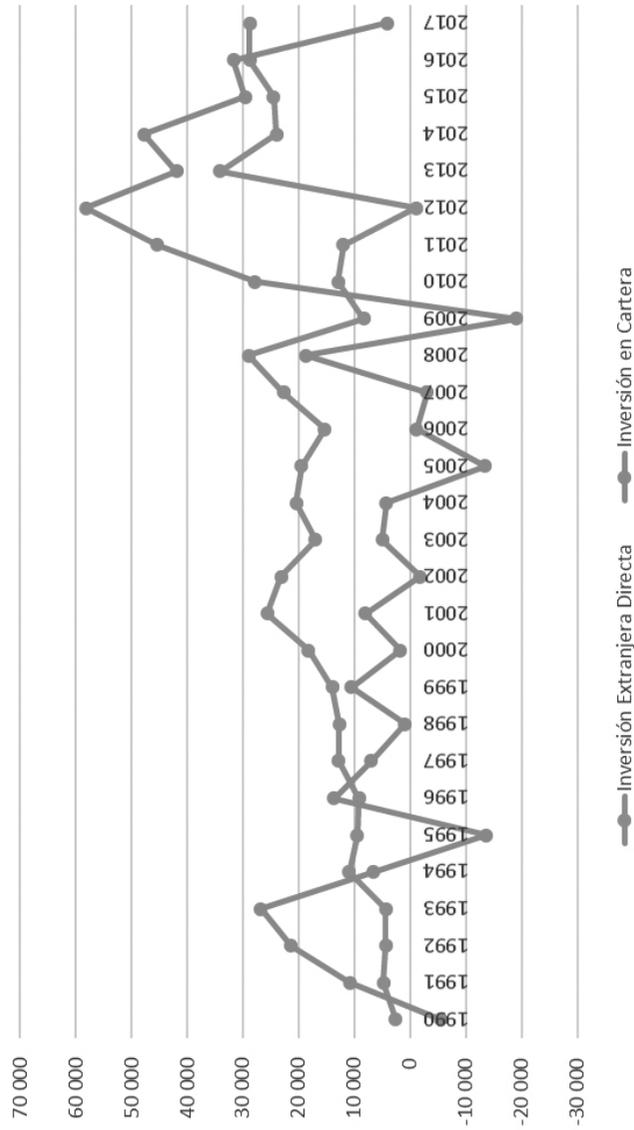
TABLA 2

Inversión extranjera directa y de cartera (millones de dólares)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Inversión extranjera directa</i>	2634	4761	4393	4389	10972	9527	9185	12830	12758	13944	18248	25639	23154	16972
<i>Inversión en cartera</i>	5522	10814	21345	26778	6631	13632	13697	6943	900	10581	1742	7995	-1743	4971
<i>Errores y omisiones</i>	2703	2445	1029	3001	3705	4165	163	1530	3156	815	1950	-3589	1475	-3900
<i>Variación de la reserva internacional bruta</i>	3415	7822	1162	6084	18884	10600	2479	9325	3011	-37	3754	9229	5860	8354
<i>Concepto</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Inversión extranjera directa</i>	20486	19554	15326	22764	28997	8301	12956	12012	-992	34121	23994	24471	28765	28741
<i>Inversión en cartera</i>	4294	-13398	-1163	-3019	18754	-19068	27879	45366	58144	41945	47769	29615	31671	4173
<i>Errores y omisiones</i>	-1168	5421	-4567	369	-9551	2158	-21061	-13779	-5744	-13601	-18489	-12741	-8444	-10413
<i>Variación de la reserva internacional bruta</i>	5170	9911	2220	10881	8091	4591	20695	28621	17841	13150	15482	-18085	429	-2575

Fuente: elaboración propia con base en Banco de México, 2018.

GRÁFICA 2
Inversión extranjera directa y de cartera (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en Banco de México, 2018.

Los elevados flujos de inversión extranjera directa, el alto y continuo nivel de inversiones foráneas en instrumentos de deuda pública internos, así como los créditos externos a empresas establecidas en territorio nacional —año con año permiten obtener el referido superávit en balanza de capitales que permite mantener un precario equilibrio macroeconómico de las cuentas de intercambios internacionales de México—, han contribuido, a su vez, a incrementar el déficit de la balanza de servicios, no sólo por el mayor servicio de la deuda sino también por el efecto negativo de las remesas al exterior por concepto de utilidades de la IED y el pago de dividendos, todo lo cual origina una tendencia deficitaria en la balanza global en cuenta corriente.

Esto ha obligado a dirigir constantemente la política económica a conseguir importantes corrientes de financiamiento exterior para equilibrar la balanza de pagos. Así, el financiamiento externo ha tenido un limitado efecto en la formación interna de capital y en el crecimiento de la productividad; por ello no se ha reflejado en un sustancial fortalecimiento de la base productiva y la competitividad internacional del conjunto del sistema industrial nacional.

José Romero, en una conferencia impartida en la Facultad de Economía el 12 de abril de 2019, expuso una visión crítica del modelo de desarrollo de México en el TLCAN y de las perspectivas del T-MEC.

Al respecto sostuvo lo siguiente:

A pesar de que 80 % de nuestras exportaciones se dirigen a Estados Unidos, y que además tenemos una extensa red de negocios con ese país, en los últimos 35 años el crecimiento económico de México fue inferior al de aquel país [...]. Además, la economía norteamericana está en franco deterioro relativo; el valor agregado de su sector manufacturero representa actualmente 11 % del PIB, con una fuerte tendencia a la baja. Además, Estados Unidos presenta grandes déficits en cuenta corriente, 5.8 % del PIB en 2006 y 2.32 % en 2018, lo que augura fuertes presiones proteccionistas para el futuro...

Actualmente formamos parte de una zona económica en decadencia, EUA produce el 4 % del acero del mundo y China el 44 %, América del Norte produce el 19 % del total de automóviles en el mundo, China el 29 % y Asia el 47 %.

Dejemos que el T-MEC siga hasta donde llegue, pero que deje de ser el centro de nuestra política industrial.

Desde el punto de vista político, para poder llevar a cabo un cambio en la estrategia de crecimiento es menester generar superávits en cuenta corriente que nos permitan independizarnos de los juicios de las calificadoras, evitar salidas de capital, ciclos de devaluación-inflación y contracciones económicas.

Esto nos daría independencia política y económica para poder plantearnos estrategias de crecimiento más ambiciosas, una verdadera reindustrialización del país que nos permita convertirnos en una gran potencia independiente en unas cuantas décadas, como lo hicieron otras naciones.

Para tal fin es necesario que México alcance índices de manufacturas a PIB de por lo menos 20 % (Romero, 2019).

Proceso de ratificación del T-MEC

El 1 de octubre de 2018, antes del inicio de su gestión como presidente de la república, en conferencia de prensa realizada en León, Guanajuato, AMLO dio a conocer su respaldo a los términos en que se aprobó el acuerdo comercial entre los países de América del Norte, porque consideró que da garantías a los inversionistas y promueve equilibrios macroeconómicos. Afirmó, además, que México podrá decidir de manera soberana sobre sus recursos naturales y será posible aumentar paulatinamente los salarios de trabajadores del sector automotriz (AMLO, 2018a).

En ese contexto, AMLO declaró:

En nuestro carácter de observadores avalamos el que mejoren los salarios de los trabajadores de la industria automotriz. Va a ser un proceso, no va a ser de un día para otro, pero está establecido en el tratado que deben mejorar los salarios de los trabajadores de la industria automotriz y de la industria de autopartes. [...] El acuerdo reconoce la soberanía de México [...] respecto a nuestros recursos naturales: [...] quedó a salvo la soberanía de nuestro país en materia energética [...] los mexicanos vamos a decidir libremente sobre el uso de nuestros recursos naturales y en especial del petróleo y de la industria eléctrica. [...] Apoyamos la renegociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (AMLO, 2018a).

Sin embargo, quizá lo más destacado de su postura es que, en su opinión, el tratado trilateral “genera certidumbre macroeconómica [...] se dan garantías a

inversionistas, se evitan riesgos y se promueven los equilibrios macroeconómicos que permitan mayor inversión y más empleos en nuestro país. Es un acuerdo que da confianza a los inversionistas, un acuerdo de mediano y largo plazo” (AMLO, 2018a).

Estas declaraciones son testimonio de que los asesores económicos del presidente consideraron que el impacto de las medidas neoproteccionistas del gobierno de EUA y la eventual retirada de EUA del TLCAN sería significativo para la economía mexicana, provocaría desequilibrios macroeconómicos, fuga de capitales y, quizá, devaluación.

En octubre y noviembre de 2018, el presidente electo y su equipo en asuntos económicos y de relaciones exteriores, dijeron que respetarían el tratado con EUA y Canadá negociado por el gobierno del presidente Peña Nieto.

Desde el 21 de julio de 2018, Marcelo Ebrard, actual secretario de Relaciones Exteriores, informó que a partir del 26 del mismo mes Jesús Seade participaría en la renegociación del TLCAN.

El problema fundamental de la designación de Jesús Seade como representante del nuevo gobierno es que se incorporó de manera tardía, cuando los capítulos principales estaban prácticamente concluidos y sólo faltaba definir la cláusula de terminación, las reglas de origen del sector automotriz, la eliminación del capítulo 19 y la estacionalidad agrícola. Todo lo demás estaba concluido. Estados Unidos cedió en las cláusulas de terminación, estacionalidad y en el capítulo ocho de energía, y aceptó, por presión de Canadá, mantener el capítulo 19 del TLCAN convertido en el capítulo 31 del nuevo tratado, pero en todo el capitulado del T-MEC obtuvo ventajas de gran importancia en inversión, agricultura y otros asuntos muy importantes. Y en los hechos impuso reglas de origen que obligan a elevar sustancialmente las compras de autopartes de EUA.

El 1 de diciembre de 2018, en su mensaje a la nación después de rendir protesta, la única referencia del presidente Andrés Manuel López Obrador al nuevo acuerdo comercial fueron las siguientes palabras:

Quiero destacar que, desde el día primero de julio, desde el día de mi elección, he recibido un trato respetuoso del presidente Donald Trump, a quien agradezco que en plan de amistad haya enviado a esta ceremonia a su hija Ivanka.

La misma atención he recibido del primer ministro de Canadá, Justin Trudeau. Con ellos, con los dos mandatarios, con el presidente de Estados Unidos y con el primer ministro de Canadá estoy hablando para ir más allá del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y lograr un acuerdo de inversión entre empresas y gobiernos de las tres naciones, para impulsar el desarrollo de los países centroamericanos y también del nuestro. Y enfrentar de esta forma, y no con medidas coercitivas, el fenómeno migratorio (AMLO, 2018b).

El 12 y 13 de abril de 2019, en Mérida, Yucatán, se realizó la cumbre de empresarios del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) de México y de la Cámara de Comercio de EUA. En dicha cumbre se abordaron temas económicos, de seguridad y energía. Participaron cuatro secretarios mexicanos de Estado (Relaciones Exteriores, Gobernación, Energía, Trabajo) para explicar a los empresarios estadounidenses la viabilidad de sus inversiones en el sureste de México. La iniciativa privada de Estados Unidos buscó, principalmente, la permanencia de los contratos y las subastas petroleras.

En la reunión se abordó el futuro del T-MEC. El encuentro coincidió con la aprobación en la Cámara de Diputados de la reforma laboral, aprobación que fue una de las condiciones que los negociadores estadounidenses y canadienses habían señalado para seguir adelante con la aprobación del T-MEC. Al participar en esta reunión, el presidente AMLO afirmó que su gobierno respetaría y cumpliría los contratos con empresas extranjeras, así como los compromisos pactados en la negociación del T-MEC.

Respecto a la crisis migratoria que se desarrolla tanto en la frontera norte como la del sur de México, en un contexto donde el presidente Donald Trump amenazó con cerrar los puestos fronterizos que colindan con México, en la reunión de Mérida se destacó que el gobierno de Estados Unidos reconoce los esfuerzos de su contraparte mexicana por las medidas que ha tomado para contener los flujos migratorios.

Tras la firma del T-MEC el 30 de noviembre de 2018, el acuerdo pasó a los Congresos de los tres países para su ratificación.

El Senado mexicano ratificó el 19 de junio de 2019 el tratado comercial con la aprobación de todos los grupos parlamentarios, con cinco votos en contra y seis abstenciones. El 29 de julio de 2019 el tratado se publicó en el *Diario Oficial de México*.

El dictamen aprobatorio del T-MEC en el Senado de México reproduce, punto por punto, la visión neoliberal que está presente en los documentos de la Secretaría de Economía en el sexenio del presidente Peña Nieto (Senado de la República, 2019).

En el caso particular de EUA, el TLCAN no fue un tratado comercial ratificado en 1993 sólo por el Senado de ese país. Fue un acuerdo (*agreement* en inglés) con leyes de implementación que aprobó la Cámara de Representantes y el Senado de ese país. El T-MEC sigue siendo, para Estados Unidos, un acuerdo, su propio nombre en inglés United States-Mexico-Canada Agreement así lo indica.

En la Cámara de Representantes de Estados Unidos, elegida en noviembre de 2018, tuvieron mayoría los demócratas. A lo largo de 2019 el proceso de ratificación del T-MEC en la Cámara de Representantes fue un proceso complejo. Su aprobación se enfrentó al tortuguismo legislativo, e incluso al bloqueo por parte de los demócratas en la Cámara de Representantes (Politi, 2019).

Cabe destacar que el 22 de enero de 2019, James Politi (2019) expuso lo siguiente en el *Financial Times*:

La Casa Blanca y los demócratas del Congreso se dirigen a un enfrentamiento por la ratificación del acuerdo Nafta revisado, lo que plantea la posibilidad de un enfrentamiento prolongado y posiblemente nuevas negociaciones con Canadá y México. Apenas unas semanas después del nuevo Congreso, los demócratas principales dicen que quieren cambios en el acuerdo.

Para lograr el cierre del T-MEC, México tuvo que sentarse una segunda vez en la mesa de negociación donde los demócratas demandaron la homogenización de los estándares laborales: salarios y derechos sindicales. A pesar de que las negociaciones finalizaron en noviembre de 2018, Estados Unidos, a través de los legisladores demócratas, exigieron a México elevar los estándares de las condiciones laborales, por lo que el país emprendió una reforma a su Ley del Trabajo.

El gobierno mexicano aceptó, en diciembre de 2019, incorporar al T-MEC ya aprobado una adenda al acuerdo para garantizar la aprobación del texto final en el Congreso estadounidense. Tras las presiones de los demócratas para garantizar la homologación de los esquemas laborales en los tres países, México reformó su Ley Federal del Trabajo y aumentó el presupuesto para rediseñar los sistemas de justicia laboral.

Los negociadores del T-MEC —Robert Lighthizer, representante de Comercio de Estados Unidos; Jesús Seade, subsecretario para América del Norte por parte de México, y Chrystia Freeland, viceprimera ministra de Canadá— firmaron en Palacio Nacional, el 10 de diciembre de 2019, las modificaciones al tratado que contemplan nuevas condiciones en materia laboral, medioambiental, en biomedicina, y para el contenido de la industria automotriz. El presidente mexicano AMLO asistió como testigo al cierre definitivo de la negociación, que se había extendido por casi dos años y medio.

El 12 de diciembre de 2019, el Senado de México ratificó el Protocolo Modificador del T-MEC. Con una gran mayoría, de 107 votos a favor y uno en contra, el pleno del Senado ratificó el Protocolo Modificador del T-MEC (tratado que había aprobado, previamente, en junio de 2019), y con ello culminó el proceso de revisión en la Cámara Alta.

El 19 de diciembre de 2019 el pleno de la Cámara de Representantes de EUA aprobó con una abrumadora mayoría el nuevo tratado (T-MEC) bajo la forma jurídica de ley de implementación (HR5430). El texto legislativo se aprobó con el apoyo de 193 congresistas demócratas y 192 republicanos, en una decisión bipartidista que contrasta con el choque frontal que se vivió un día antes por el *impeachment* al presidente Donald Trump. Esta Ley se envió al Senado de Estados Unidos y el 16 de enero de 2020 aprobó, con 89 votos contra 10, el nuevo tratado comercial con México y Canadá (T-MEC).

El parlamento canadiense aprobó, el 13 de marzo de 2020, el proyecto de ley presentado por el primer ministro Justin Trudeau para la ratificación del T-MEC. El documento pasó en seguida al Senado, donde también recibió luz verde. Julie Payette, gobernadora general de Canadá, otorgó el consentimiento real a la iniciativa, convirtiéndola así oficialmente en ley.

El presidente de Estados Unidos, Donald Trump, firmó el 29 de junio de 2020 el decreto por el que se promulga el T-MEC, documento necesario para que entrara en vigor el acuerdo comercial. Dicho decreto se publicó el 30 de junio de 2020 en el *Registro Federal* estadounidense, que es la publicación oficial de dicho gobierno.

En México el decreto se publicó el 29 de junio de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación* (2020), así como el Tratado, firmado en noviembre de 2018, con sus seis anexos, y el Protocolo Modificador al Tratado, firmado por representantes de los tres países el 10 de diciembre de 2019.

*El 1 de julio de 2020 entró en vigor
el nuevo Tratado de Libre Comercio (T-MEC)*

Tres años después de que el presidente estadounidense Donald Trump pidiese la renegociación del antiguo acuerdo comercial (TLCAN), el T-MEC comenzó a regir el intercambio de productos entre México, Estados Unidos y Canadá. El Acuerdo supone la consolidación de la visión proteccionista de Estados Unidos (Hernández y Usla, 2019).

Las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos y Canadá suponen casi un 35 % del PIB, y con el nuevo tratado el presidente AMLO ha dicho que espera que la economía mexicana tendrá el impulso económico que necesita. En julio y agosto de 2020 sostuvo que el T-MEC ayudará a impulsar actividades productivas y a crear nuevos empleos, y considera que el Acuerdo entró en vigor en un momento “por demás oportuno” para el país, pues ante la crisis económica generada por la pandemia de coronavirus SARS-CoV-2, ayudará a traer más inversión extranjera (Ortega, 2019).

Pese al optimismo del gobierno mexicano, en el sentido de que la entrada en vigor del T-MEC ayudará a impulsar un rápido crecimiento económico de México, la realidad es que los problemas ligados a su implementación apenas comienzan.

La crisis económica de 2020 generó cambios en la dinámica de la internacionalización de capital y en las cadenas globales de valor. Esto va a continuar incidiendo en la evolución de las relaciones económicas de México con EUA, las cuales se rigen en gran medida por el T-MEC. Durante la vigencia del TLCAN, de 1994 a junio de 2020, se generó una alta vulnerabilidad de la economía mexicana por la creciente integración subordinada a la economía de Estados Unidos y por el impacto de los desequilibrios financieros internacionales (Corona, 2020).

El análisis de los 34 capítulos del T-MEC y sus anexos permite fundamentar la hipótesis de que esta dinámica se profundizará. Un elemento para fundamentar esta perspectiva es que la desregulación de movimientos de capital del TLCAN es mantenida en el T-MEC, lo que aumenta el riesgo de inestabilidad del crecimiento económico y de vulnerabilidad financiera y cambiaria, tal como se mostró en las crisis de 1995-1996 y 2008-2009. No hay mecanismos en el nuevo T-MEC para que la inversión extranjera sea regulada y contribuya a la modernización de la planta productiva nacional. En el T-MEC México se obliga a mantener un régimen de tipo

de cambio determinado por el mercado, cancelando el derecho del Banxico a intervenir en el mercado de divisas cuando así lo requiera la defensa del interés nacional y la estabilidad financiera del país.

El 17 de junio de 2020, el representante comercial de Estados Unidos, Robert Lighthizer, testificó ante el Congreso estadounidense sobre la disposición de su administración para tomar medidas “temprano y con frecuencia” para impugnar las violaciones al T-MEC a partir de que el tratado entrara en vigencia. En el caso de México, el representante comercial señaló las disputas existentes entre los dos países, y mencionó específicamente el fracaso del gobierno mexicano para aprobar las importaciones de productos biotecnológicos desde Estados Unidos en los últimos dos años. Tras más preguntas, su equipo aclaró que se refería específicamente a las exportaciones de transgénicos (organismos genéticamente modificados) desde Estados Unidos (Saldaña, 2020a).

Pero el campo es tan sólo uno de los múltiples frentes donde expertos esperaban que se suscitara controversias con la entrada en vigor del T-MEC. El hecho de que México no terminara de implementar y ejecutar plenamente la nueva legislación en materia laboral —uno de los requisitos para la ratificación del acuerdo— llamó la atención de algunos sindicatos y empresas del otro lado del río Bravo. Que Lighthizer —después de intensas conversaciones con Nancy Pelosi, la presidenta de la Cámara de Representantes, y otros miembros del liderazgo del partido demócrata— insistiera en la inclusión de agregados laborales en la embajada de EUA en México para monitorear la implementación de la nueva (y más estricta) legislación laboral de México, era una señal inconfundible de la importancia de este tema tanto para Trump como para la oposición demócrata en el Congreso (Redacción *Milenio*, 2020).

Propuestas

El T-MEC que aprobó el Senado de México debía ser renegociado. Era necesario que el gobierno federal de México y el Senado de la República de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión realizaran una profunda y detallada revisión del texto y los anexos de la totalidad de los capítulos del nuevo tratado comercial, que evaluaran los puntos fundamentales de lo negociado y definieran una agenda propia de propuestas de modificación del T-MEC en defensa de interés de México a fin de

analizar qué era más lo conveniente para el país. Ahora bien, si existiera la posibilidad de renegociar el T-MEC, estimo que sería conveniente que México hiciera las siguientes propuestas:

- Renegociación del capítulo agrícola, el cual ha sido profundamente desfavorable para nuestro país.
- Definir nuevas reglas de regulación de inversión extranjera y restablecer facultades regulatorias del Estado mexicano.
- Cancelar la norma establecida en el T-MEC de que México se obliga a mantener un régimen de tipo de cambio determinado por el mercado y establecer su derecho a intervención en el mercado de divisas cuando así lo requiera la defensa de su interés nacional y de su estabilidad financiera.
- Eliminar los privilegios a empresas transnacionales; ello significa no otorgarles, de manera genérica, trato nacional y trato de nación más favorecida. Es preciso modificar los capítulos de inversión, servicios financieros, telecomunicaciones y empresas estatales.
- Reelaborar normas en materia de inversiones establecidas en el capítulo 14 del T-MEC con el objetivo de otorgar al gobierno federal de México la facultad de establecer requisitos de desempeño, regular transferencias y eliminar el derecho de empresas privadas a demandar al Estado mexicano en caso de que una política gubernamental o legislativa afecte sus intereses.

El gobierno federal de México, encabezado por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, ante las políticas antiinmigrantes de Donald Trump que afectan los derechos humanos de nuestros compatriotas —documentados e indocumentados—, debe adoptar una postura firme, congruente con los principios constitucionales de política exterior, exigiendo al gobierno de Estados Unidos respeto a México y a los mexicanos, a sus derechos, empleos, remesas, integridad, seguridad, educación, y rechazando deportaciones forzadas, violatorias, incluso, de la propia legislación de ese país.

Política económica proactiva ante el impacto del T-MEC

Se requiere llevar a cabo una reforma fiscal integral que pueda elevar de manera sostenida, estable y sólida la recaudación, de tal manera que la meta pudiera ser que la recaudación directa de impuestos sea 30 %, en vez de 23 % o 24 % del PIB.

La política económica debe pugnar por sortear los efectos de la vulnerabilidad financiera global, evitar que los desequilibrios externos se acumulen, y procurar un mejor uso de los recursos en periodos de ascenso del ciclo productivo. Por eso mismo, las medidas deben estar diseñadas de una manera integral y comprender los ámbitos fiscal, monetario y cambiario, con miras a mantener un crecimiento equilibrado. Para ello se requiere la regulación de los flujos financieros.

En el ámbito de la hacienda pública, el gobierno debe buscar que el presupuesto sea flexible frente a los choques externos y sea prudente en los periodos de auge en el ciclo económico.

El gobierno federal de México lleva sosteniendo por décadas que una política fiscal expansiva tiene diversos efectos adversos sobre la economía, como el aumento de las tasas de interés y de la inflación, y que aun cuando pueda combatir el paro y fomentar la inversión, propicia a largo plazo un estancamiento de la actividad productiva. La argumentación es errónea, ya que cada uno de los aparentes efectos negativos parten de un supuesto implícito básico: que la economía está funcionando en el límite de su capacidad productiva y que se encuentra en pleno empleo de sus factores productivos o muy cerca de él; pero en el caso mexicano hay sectores operando muy por debajo de su capacidad instalada, y está muy lejos del pleno empleo.

Un mayor gasto público no aumentará las tasas de interés ni desplazará a la inversión privada; tampoco incrementará la inflación, debido a que induciría el funcionamiento de la capacidad ociosa de la planta productiva nacional. Sin embargo, sobre esas percepciones se han difundido supuestos falsos. Se sostiene que un mayor gasto público sólo se financia con endeudamiento financiero, lo cual es falso, porque para buscar recursos también hay que considerar la vía tributaria, sobre todo en su eficacia recaudatoria.

La insistencia en que no puede incrementarse el gasto público no es sostenible. Sí puede incrementarse, pero se ha decidido, por motivos políticos, no hacerlo. Es una decisión política, no un impedimento técnico.

México requiere transitar de una economía dominada por los poderosos intereses financieros hacia una economía productiva; establecer un nuevo equilibrio entre el sector de exportación y el mercado doméstico; propiciar nuevas relaciones con el exterior; y redefinir el papel del Estado y el que deba corresponder al mercado. Instrumentar una estrategia así requiere que el poder público asuma un papel importante de regulación y promoción del desarrollo.

La política monetaria, la política financiera y la política de ingreso y gasto público deben ser proactivas; el gobierno federal de México debe impulsar la inversión en educación, ciencia y tecnología, así como en infraestructura de puertos, aeropuertos, refinerías, caminos, carreras, ferrocarriles, etcétera, a fin de competir adecuadamente en las nuevas condiciones de la globalización y ante las amenazas recesivas internacionales.

Para insertarnos adecuadamente en la globalización y enfrentar los retos que imponen las actuales tendencias recesivas de la economía internacional, la política monetaria debe ser activa; el Banxico debe cumplir un papel activo en la estimulación del crecimiento, la generación de empleos y en las demás políticas que contrarresten tendencias recesivas, como las que ahora se empiezan a manifestar en México como consecuencia del entorno global y ante la dinámica de integración económica con Estados Unidos, la cual se va a profundizar con el T-MEC.

Bibliografía

- Aguilera, M., *et al.* (2016), “Contenido y alcance de la Reforma Energética”, en *Economía UNAM*, vol. 13, núm. 37, enero-abril, pp. 3-44.
- Banco de México (2018), “Bases de datos”, en *Sistema de Información Económica*, recuperado de <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE139§or=1&locale=es>>.
- (2021), “Balanza de pagos con base en MBP6 (a partir de 2002)-(CE174)”, en *Sistema de Información Económica*, recuperado de <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE174&locale=es>>.

- Calderón Salazar, J. A., R. Mejía, y A. Peñaloza (1998), “El acuerdo multilateral de inversiones atenta contra los intereses de los pueblos”, en *Sociedad Civil*, vol. II, núm. 2, pp. 273-285.
- Calderón Salazar, J. A. (2014), *20 años del TLCAN. Su impacto en la balanza de pagos, agricultura y vulnerabilidad externa de la economía mexicana*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (2017), “Presente y futuro de la política económica y comercial de México y del TLCAN”, en *Economía Informa*, núm. 407, noviembre-diciembre, pp. 4-17.
- _____ (2019a), “Análisis preliminar de los capítulos de inversión, energía, agricultura, servicios financieros y tipo de cambio en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)”, en *Economía Informa*, núm. 414, enero-febrero, pp. 22-43.
- _____ (2019b), “Acuerdo sobre el Comercio de Servicios: posible impacto en la profundización de la desregulación de la inversión extranjera directa en México establecida en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en M. A. Correa y J. E. Mendoza (coords.), *Estrategia en los bloques regionales*, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco / Itaca, México, pp. 67-98.
- Corona, S. (2020), “El T-MEC, el salvavidas al que se agarra la economía mexicana”, en *El País*, 1 de julio.
- Correa Serrano, M. A. (2019), “Perspectivas de las cadenas globales de valor en el Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)”, ponencia presentada en el *Conversatorio México: integración económica mundial y política comercial del gobierno de la 4T y su impacto en la hacienda pública*, Senado de la República, 20 de agosto, México.
- Cullell, J. M. (2021), “La agenda energética de López Obrador se hunde en una parálisis legal”, en *El País*, 18 de mayo, recuperado de <<https://elpais.com/mexico/2021-05-19/la-agenda-energetica-de-lopez-obrador-se-hunde-en-una-paralisis-legal.html>>.
- Del Cueto, R., y A. Espinoza (2005), “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la extranjerización del sistema bancario mexicano”, en J. Witker (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, evaluación jurídica: diez años después*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, pp. 1-21.

- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2020), “Segunda Sección. Poder Ejecutivo. Secretaría de Relaciones exteriores”, en *DOF*, 29 de junio, México.
- Fariza, I., y S. Pozzi (2018), “Un acuerdo que esquiva el peor escenario y mantiene las reglas del juego. México y Canadá ceden a exigencias de Trump para conservar, en lo sustancial, los puntos clave del pacto comercial de 1994”, en *El País*, 2 octubre, recuperado de <https://elpais.com/internacional/2018/10/01/mexico/1538418018_963203.html>.
- Hernández L., y H. Usla (2019), “‘Habemus’ T-MEC: México, EU y Canadá firman protocolo modificadorio”, en *El Financiero*, 10 de diciembre.
- López Obrador, A. M. (2018a), “Conferencia de prensa realizada en León, Guanajuato”, en *AMLO*, 1 de octubre, recuperado el 5 de octubre de 2018, de <<https://lopezobrador.org.mx/2018/10/>>.
- _____ (2018b), “Discurso completo del C. Presidente Andrés Manuel López Obrador en la toma de protesta”, 13 de diciembre, México.
- Morales, A., y Y. Rodríguez (2019), “AMLO se compromete con EU a respetar contratos”, en *El Universal*, 13 abril.
- Office of the United States Trade Representative (2017), “Summary of Objectives for the Nafta Renegotiation”, 17 de julio, recuperado el 15 de agosto de 2017, de <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>>.
- Ortega, E. (2019), “Senado ratifica protocolo modificadorio del T-MEC. La aprobación se dio con 107 votos a favor y uno en contra. También se aprobaron dos acuerdos paralelos”, en *El Financiero*, 12 de diciembre.
- Page, S. (2000), *Regionalism among Developing Countries*, MacMillan, Londres.
- Politi, J. (2019), “Los demócratas de EE. UU. buscan cambios en el renovado acuerdo del TLCAN”, en *Financial Times*, 22 de enero.
- Redacción (2021), “AMLO anuncia tres reformas constitucionales que enviará al Congreso”, en *El Financiero*, 15 de junio, recuperado de <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/15/amlo-anuncia-tres-reformas-constitucionales-que-enviara-al-congreso/>>.
- Redacción *Milenio* (2020), “Inicia la era T-MEC... TLCAN ‘se despide’ tras 26 años en vigor. T-MEC sustituye al TLCAN”, en *Milenio*, 1 de julio.
- Romero, J. (2019), “Plan Nacional de Desarrollo”, Conferencia impartida en la Facultad de Economía de la UNAM, 12 de abril.

- Saldaña, I. (2020a), “Donald Trump firma decreto promulgatorio del T-MEC”, en *El Universal*, 29 de junio.
- _____ (2020b), “Goodbye TLCAN... Welcome T-MEC”, en *El Universal*, 1 de julio.
- Secretaría de Economía (2018), *Resultados de la modernización del acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá. Aprovechar las oportunidades de la economía del siglo XXI*, Secretaría de Economía al Senado de la República, México.
- Senado de la República (2018), *Alcances y límites de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): el estado actual de la cuestión*, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques-Senado de la República, México.
- _____ (2019), *Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá*, junio, México.
- Torres, A. (2018), “Pemex y CFE, monedas de cambio en el acuerdo”, en *El Financiero*, 3 de octubre.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1993), publicado el 20 de diciembre, marco normativo del Consejo Nacional de Derechos Humanos, recuperado de <<https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-II01.pdf>>.
- Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (2020), “Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)”, en *Versiones finales. Gobierno de México*, Senado de la República / Secretaría de Economía, 29 de junio, recuperado de <<https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>>.

EL COMERCIO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS FRENTE A LOS DESAFÍOS IMPUESTOS POR EL TRATADO DE MÉXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADÁ

*Jorge Eduardo Mendoza Cota**

Introducción

El comercio entre Estados Unidos de América (EUA) y México comprende una gran variedad de bienes y servicios. Una de las principales características de ese comercio es la existencia del comercio intra-industrial, que se concentra principalmente en la industria del automóvil, la electrónica y las telecomunicaciones. El tamaño de ambas economías, el desarrollo de las cadenas de valor, las ventajas comparativas y los costos de transporte, han sido factores importantes de la integración económica regional entre los dos países.

El establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se convirtió en una plataforma de promoción del comercio y la inversión entre los países miembros. Específicamente, el Tratado redujo gradualmente la estructura arancelaria y estableció reglas de origen para el contenido de insumos en la región de América del Norte, así como reglas para la protección de la inversión extranjera directa. Los cambios recientes en la política comercial de EUA han introducido el escenario de un aumento potencial en los aranceles para las industrias del automóvil, electrónica, aluminio y acero, al elevar los requerimientos de contenido de insumos producidos en América del Norte.

El Tratado entre Estados Unidos, México y Canadá (T-MEC), firmado en noviembre de 2018, busca modernizar diversos aspectos del comercio de servicios y

* Doctor en economía por la Universidad de Utah y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III. Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte, adscrito al Departamento de Estudios Económicos.

del comercio digital, y particularmente modificar las reglas de origen, que, en este acuerdo, exigen un mayor porcentaje de insumos de la región de América del Norte. Las modificaciones del nuevo Tratado podrían tener efectos positivos o negativos, dependiendo de la capacidad de adaptación del sector manufacturero, tanto en EUA como en México. El presente trabajo tiene como objetivo evaluar las repercusiones del TLCAN en el comercio entre México y EUA a nivel regional. Además, analiza los efectos del establecimiento del T-MEC en el comercio del sector automotriz y del sector eléctrico entre México y Estados Unidos.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera: Introducción; en el segundo inciso se presentan las principales disposiciones establecidas en el TLCAN. En el tercer inciso se describen los principales resultados del comercio EUA-México en los niveles nacional y regional. En el cuarto inciso se analiza el impacto del TLCAN en el sector manufacturero, y finalmente se presentan las conclusiones del trabajo.

El TLCAN y el comercio entre México y Estados Unidos

Las disposiciones del TLCAN

Los aspectos más importantes del TLCAN están relacionados con el establecimiento de disposiciones para reducir los aranceles, diseñar reglas de origen y proteger la inversión extranjera directa. Además, se generaron disposiciones para los derechos de propiedad intelectual, la contratación pública y la resolución de disputas. Las disposiciones laborales y ambientales se incluyeron en acuerdos separados del TLCAN.

Los instrumentos proteccionistas arancelarios y no arancelarios se eliminaron gradualmente a lo largo de 15 años, con la finalidad de evitar impactos negativos en sectores sensibles a la liberalización comercial repentina. Dependiendo de las reglas de origen, las industrias que experimentaron las reducciones más relevantes en los aranceles fueron los textiles y las prendas de vestir, industrias donde se eliminaron gradualmente los aranceles promedio, los cuales eran de 16 % para las exportaciones estadounidenses a México. La eliminación de aranceles en la industria automotriz se relacionó con el requisito de las reglas de origen de 62.5 % del contenido de América del Norte para automóviles, camiones ligeros, transmisiones y motores, y 60 % para autopartes. Como resultado, se redujeron o eliminaron las tarifas mexi-

canas para automóviles, camiones ligeros y autopartes que cumplieran con dichas disposiciones.

Con respecto a la protección de los productos agrícolas, una gran parte del comercio de ese sector se liberó cuando se estableció el TLCAN. Además, las cuotas se convirtieron en aranceles, y los productos sensibles a los aranceles, como el maíz y el azúcar, experimentaron una reducción en los aranceles durante 15 años. Para los textiles y las prendas de vestir, las normas de origen determinaron que se otorgaría un trato preferencial a los bienes producidos con hilados fabricados en América del Norte.

Además de incluir la resolución de disputas comerciales y la contratación del gobierno, el TLCAN estableció los mecanismos para resolver las disputas de la inversión extranjera directa (IED) dentro de los países participantes. También incorporó protección para los derechos de propiedad intelectual, proporcionando la base para expandir la deslocalización y la subcontratación de empresas y expandir las redes globales.

Proceso de eliminación arancelaria del TLCAN

Antes de la implementación del TLCAN, las tasas arancelarias de México eran más altas que las de EUA. En 1993, antes de que se firmara el TLCAN, más de 50 % de las importaciones de México ingresaron a EUA libres de impuestos con base en el Sistema de Preferencias Generalizadas de EUA. Las importaciones restantes de México tenían un arancel promedio impuesto por EUA de 2.07 %. Por el contrario, los aranceles promedio impuestos por México a las importaciones de productos estadounidenses fueron de 10 % (Villarreal y Fergusson, 2014).

Inmediatamente después del establecimiento del TLCAN, en 1994, se inició el proceso de eliminación de la estructura de los aranceles de importación entre Canadá, EUA y México. El proceso fue gradual y se planificó por un periodo de 15 años, a fin de eliminar las barreras al movimiento de bienes e inversiones. Los apéndices del acuerdo asociados con el comercio y la inversión en el sector del automóvil, especifican los términos de la eliminación de aranceles. El cálculo del valor de contenido regional está de acuerdo con el método de costo neto para vehículos automotores, donde están sujetos a un requisito de valor de contenido regional.

Las disposiciones del TLCAN también indican que se pueden realizar consultas para acelerar la eliminación de aranceles cuando dos o más partes acuerdan ese proceso. Como resultado, se llevaron a cabo cinco rondas de negociaciones entre EUA y México en 1997, 1998, 2000, 2002 y 2008. En 1997, EUA propuso la eliminación de aranceles recíprocos en consulta con el sector privado de ambos países para productos químicos, telas y partes eléctricas clasificadas a ocho dígitos del sistema armonizado.

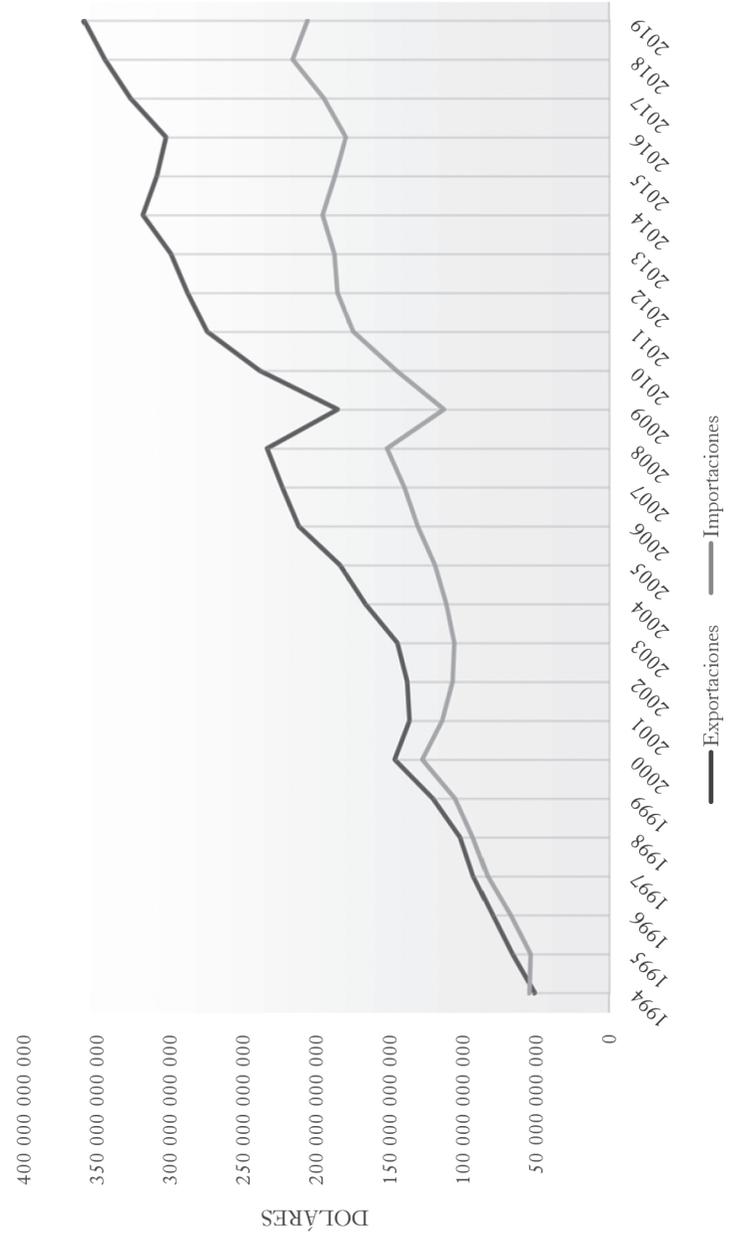
En 1998, México intensificó el proceso de eliminación de aranceles para productos importados de EUA, aumentando el número de artículos sujetos a eliminación arancelaria. En resumen, los cambios más notables en la estructura tarifaria ocurrieron en las industrias textil y de la confección, automotriz y agrícola. En las industrias textil y de la confección, los aranceles se eliminaron gradualmente durante 10 años, hasta que alcanzaron los niveles determinados por las normas de origen del TLCAN. Antes de la firma del acuerdo, el 35 % de las exportaciones de prendas de vestir mexicanas enfrentaban un arancel promedio de 17.9 %, y las exportaciones estadounidenses de textiles y prendas de vestir tenían un arancel promedio de 16 %.

Con respecto a la industria automotriz, las exportaciones mexicanas de automóviles y camiones ligeros experimentaron aranceles de 2.5 % y 25 %, respectivamente, y las exportaciones estadounidenses de automóviles y camiones ligeros experimentaban aranceles de 20 %, y de entre 10 % y 20 % para autopartes. Los aranceles para los productos agrícolas entre EUA y México eran bastante bajos antes del TLCAN (alrededor de 12 %); pero las exportaciones estadounidenses estaban sujetas a licencias de importación (Villarreal y Fergusson, 2014). Cabe destacar que, para finales de 2017, las licencias de importación se habían eliminado y las tarifas se habían reducido o eliminado (OMC, s. f.).

El TLCAN y el comercio entre Estados Unidos y México

El comercio entre los tres miembros del acuerdo creció exponencialmente, pasando de 343 700 millones de dólares en 1994 a 1.14 billones de dólares en 2018 (United Nations Comtrade Database, s.f.). La participación del comercio entre EUA y México dentro de la región del TLCAN aumentó de 29.1 % en 1994 a 48.9 % en 2018. La evidencia empírica ha creado un consenso entre economistas y formuladores de políticas, acerca del efecto positivo del TLCAN sobre el volumen de comercio e integración económica entre los tres países del acuerdo.

GRÁFICA 1
Exportaciones e importaciones de México hacia Estados Unidos (1994-2019)



Fuente: elaboración propia con datos de United State Census Bureau.

El crecimiento del comercio entre México y EUA se caracterizó por un crecimiento más rápido de las exportaciones mexicanas que las de EUA. Como resultado, el déficit comercial que experimentó México hasta 1994 se convirtió en un superávit desde 1995. En ese año, el superávit comercial de la economía mexicana con EUA fue de 11 525 millones de dólares (gráfica 1). En 2018, las exportaciones mexicanas mostraron un superávit de 149 682 millones de dólares, más de 10 veces superior al superávit de 1995. Sin embargo, el éxito en las exportaciones mexicanas a EUA fue causado en gran medida por el aumento de exportaciones de manufacturas de empresas estadounidenses que operan en México.

Se destaca que la mayor tasa de crecimiento de las exportaciones mexicanas a EUA correspondió a las bebidas (12.7%), frutas y nueces (12.4%), maquinaria eléctrica y electrodomésticos (12.2%), y vehículos (11.6%). Sin embargo, la mayor parte de las exportaciones mexicanas se ha concentrado en vehículos y autopartes. En 2018, el valor de esas exportaciones fue de 93.8 mil millones de dólares. Otro grupo importante de exportaciones mexicanas está constituido por maquinaria, equipos y piezas eléctricas, con un valor de exportación de 63.9 mil millones de dólares ese mismo año. Dichas exportaciones están estrechamente relacionadas con la cadena de suministro en América del Norte y con el establecimiento de firmas de multinacionales en México. Otras exportaciones destacadas de México son el petróleo y sus derivados.

El análisis de las exportaciones estadounidenses a México indica que éstas se basan en ventajas comparativas y en el rápido desarrollo de las cadenas de suministro mundiales. Las exportaciones de EUA a México crecieron a una tasa anual promedio de 7.5% entre 1994 y 2018 (United Nations Comtrade Database, s.f.). Específicamente, se produjo un rápido crecimiento para las siguientes manufacturas: maquinaria y equipos eléctricos; combustibles y petróleo (15.9%); aluminio (9%); caucho (8.7%); maquinaria y aparatos mecánicos (8.21%); hierro y acero (7.25%), y vehículos (6.2%). En ese periodo, las importaciones estadounidenses desde México crecieron a un ritmo más rápido que las exportaciones a ese país (8.8% y 7.5%, respectivamente). En 2018, las principales exportaciones a México en términos del valor, fueron reactores nucleares, maquinaria y artefactos mecánicos con 46.23 mil millones de dólares, seguidos de maquinaria y piezas eléctricas, combustibles minerales y vehículos y autopartes con 43.3, 43.1 y 22.2 mil millones de dólares, respectivamente. Esas exportaciones corroboran que el comercio de EUA

y México se basa predominantemente en el comercio entre las industrias eléctrica, automotriz y petrolera.

El éxito del TLCAN estuvo relacionado con tres factores importantes: el desarrollo de cadenas de suministro de producción en el sector manufacturero; las diferentes dotaciones naturales de ambos países, y el diferencial en los niveles de educación, habilidades laborales y salarios entre los trabajadores de EUA y México. Los nuevos desarrollos tecnológicos en comunicaciones, computadoras e internet han resultado en una segmentación del proceso de producción. Asimismo, las empresas se han aprovechado de las diferencias salariales para establecer procesos de producción que utilizan mano de obra intensiva no calificada en México (Robertson, 2018).

Como resultado, la IED y el comercio aumentaron sustancialmente después del establecimiento del TLCAN. El segmento más importante de ese comercio se ha relacionado con el sector manufacturero. Las exportaciones de México han complementado la industria manufacturera de EUA al comercializar partes y componentes de fabricación que se han utilizado en ese país para ganar competitividad. Este proceso ha alentado el desarrollo de cadenas de suministro integradas entre estos dos miembros del TLCAN.

Comercio de México y Estados Unidos a nivel regional

Existen muchos estudios en la literatura sobre los efectos positivos del TLCAN en el comercio entre EUA y México, y en el crecimiento económico de ambos países. Hillberry y McDaniel (2002) analizaron las características del crecimiento del comercio entre EUA, Canadá y México. Los resultados revelaron una ampliación de la actividad del comercio internacional en América del Norte. Aunque las industrias estadounidenses se han enfrentado la competencia de las importaciones mexicanas, los consumidores y fabricantes estadounidenses han tenido acceso a las importaciones de México a un costo menor. Burfisher, Robinson y Karen (2001) señalaron efectos pequeños pero positivos para la economía estadounidense. Waldkirch (2010) consideró que el TLCAN y la IED han incidido positivamente en la productividad y los salarios en México. De la Cruz y Riker (2014) estudiaron el impacto del TLCAN en los mercados laborales de los EUA utilizando un modelo CGE con datos sobre los márgenes de preferencia del TLCAN. Encontraron la existencia de efectos pequeños pero positivos en los salarios reales de los trabajadores calificados en EUA.

TABLA 1
Principales estados que comercian con México (2018) (dólares)

<i>Estado</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Comercio total</i>	<i>Porcentaje del comercio total</i>
<i>Texas</i>	109 748 555 198	82 506 472 525	192 255 027 723	35.2 %
<i>California</i>	30 738 728 011	44 982 650 980	75 721 378 991	13.8 %
<i>Michigan</i>	12 298 215 587	43 824 117 330	56 122 332 917	10.3 %
<i>Illinois</i>	10 187 998 965	12 872 279 171	23 060 278 136	4.2 %
<i>Arizona</i>	7 649 762 363	7 578 609 043	15 228 371 406	2.8 %
<i>Ohio</i>	6 862 423 048	8 131 124 907	14 993 547 955	2.7 %
<i>Tennessee</i>	4 868 038 992	7 211 748 487	12 079 787 479	2.2 %
<i>Indiana</i>	5 416 444 188	5 251 247 035	10 667 691 223	2.0 %
<i>Louisiana</i>	8 848 663 673	1 406 264 141	10 254 927 814	1.9 %
<i>Georgia</i>	3 909 025 266	6 244 611 120	10 153 636 386	1.9 %
<i>Total</i>	257 036 537 282	289 753 238 880	546 789 776 162	

Fuente: elaboración propia con datos del Bureau of Transportation Statistics. North American Freight Data, by United State and Commodity.

Sin embargo, para comprender el impacto total del establecimiento del TLCAN es necesario estudiar los impactos regionales de ese Tratado en el comercio de ambos países. En 2018, el comercio total entre EUA y México ascendió a 546 mil millones de dólares. El valor total de las exportaciones estadounidenses fue de 257 mil millones de dólares, mientras que las importaciones alcanzaron los 289.7 mil millones de dólares (tabla 1). Alrededor de dos tercios del comercio entre EUA y México se concentra en cuatro estados: Texas, California, Michigan e Illinois. Los cuatro estados representaron 63.5 % de todo el comercio entre EUA y México. Texas y California se destacan como los principales socios comerciales de México. Los factores que explican el intenso comercio de esos estados con México están relacionados con el tamaño de la economía de esos estados, la relativa proximidad a México y las características de los productos comercializados con ese país.

Los principales estados de México que recibieron exportaciones de EUA en 2018 fueron los de la frontera norte: Chihuahua con 14.1%; Nuevo León con 8.4%, y Tamaulipas con 5.7%. Otros estados importantes fueron el Estado de México, con 9.4%, y la Ciudad de México, con 7.5%. La dimensión regional de las exportaciones estadounidenses en México indica que la distancia y el tamaño de las economías regionales en México cumplen un papel importante en la dinámica geográfica del comercio.

Con respecto a las principales exportaciones de EUA por estado a México, las de petróleo y derivados del estado de Texas tienen el mayor valor de las exportaciones con 24.6 mil millones de dólares (tabla 4) y representaron el 69.7% de las exportaciones de EUA a México (Bureau of Transportation Statistics, s. f.). El crecimiento del comercio y de la inversión en energía refleja la integración de esa industria en la región de América del Norte. El capítulo 6 del TLCAN eliminó las tarifas y las cuotas en el sector energético, aunque dejó disposiciones especiales para México, lo que le permitió prohibir la inversión extranjera directa en la exploración y distribución de crudo, gas natural y electricidad (Hufbauer y Jung, 2017). En 2013 se firmaron reformas constitucionales en México para permitir la IED en exploración, refinación, transporte y almacenamiento de crudo y gas natural. El establecimiento del T-MEC podría profundizar la seguridad jurídica para las inversiones que fomentan un mayor crecimiento en ese sector.

Un segundo grupo de exportaciones estadounidenses que refleja la creciente integración de las cadenas de suministro mundiales, está relacionado con la industria del automóvil. En 2018 Texas fue el principal origen de las exportaciones de vehículos, motores y autopartes, seguido por Michigan, que exportó motores de pistón con un valor de exportaciones de 6.4 y 3.8 mil millones de dólares, respectivamente (Bureau of Transportation Statistics, s. f.). Los automóviles y las autopartes exportados por dichos estados de EUA mostraron que están involucrados en la cadena de suministro para la producción de automóviles en la región de América del Norte. México también exporta componentes de automóviles y vehículos a Texas. En 2018, la industria automotriz de México exportó 29.8 mil millones de dólares a Michigan, 12.2 a Texas, y 11.5 mil millones de dólares a California.

El comercio de la industria automotriz entre EUA y México demuestra la importancia del comercio dentro de la industria como parte de la integración económica de los dos países. La creciente interconexión del comercio entre países que surge de

las cadenas de suministro mundiales, se deriva de la fragmentación de la producción a nivel internacional. Desde mediados de la década de 1990, la integración de la economía global se ha acelerado a través de relaciones comerciales cada vez más complejas y cadenas de suministro globales que crean valor a lo largo de los procesos de producción y distribución en diferentes países del mundo, particularmente dentro de las industrias automotriz, electrónica e informática. Según los datos estimados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, existe un comercio significativo de valor agregado que representa el 15.6% del comercio total de EUA y el 46.9% del comercio mexicano.

Un tercer grupo de exportaciones de EUA hacia México consiste en maquinaria eléctrica, computadoras y circuitos electrónicos. Los accesorios para computadoras, maquinaria eléctrica y partes fueron la segunda exportación principal de Texas y la primera de California a México. Este comercio subraya la relevancia de los estados de Texas y California en la producción de productos electrónicos e informáticos en EUA, y la creciente demanda de estos productos por parte de la economía mexicana. México también exporta productos electrónicos a Estados Unidos. En particular, computadoras y partes, y maquinaria eléctrica, equipos y partes con un valor de exportación de 20.5 mil millones de dólares y 10.1 mil millones de dólares, respectivamente. Lo anterior revela el alto grado de comercio intraindustrial de dicho sector entre las dos economías.

El T-MEC y la industria manufacturera de Norteamérica

Las nuevas disposiciones del T-MEC

Con el auspicio del gobierno estadounidense se diseñó el T-MEC, basado en las estipulaciones iniciales del TLCAN, pero incluyendo modificaciones sustanciales. El nuevo acuerdo consta de 34 capítulos, cuatro anexos y 14 cartas bilaterales. En él se incluyen temas como el comercio, las normas de origen, la facilitación aduanera, obstáculos técnicos al comercio, la inversión extranjera, la propiedad intelectual, adquisiciones y normas laborales.

Un aspecto muy importante de los posibles efectos del T-MEC en el sector manufacturero está relacionado con el impacto de las normas de origen en tres secto-

res: aluminio, acero y automóviles. En el nuevo acuerdo, un objetivo central es aumentar los insumos transformados y producidos dentro de los países miembros del T-MEC. Además, el nuevo acuerdo busca desplazar algunas partidas arancelarias o subpartidas en virtud de las cuales las mercancías se clasifican, a fin de que accedan al trato libre de aranceles en el marco del T-MEC.

La industria del automóvil

La industria automotriz estadounidense se basa en cadenas de suministro integradas en América del Norte. Esa industria produce vehículos de pasajeros, camiones ligeros y camiones pesados. Las compañías de automóviles tienen numerosos proveedores que proporcionan autopartes e insumos de diferentes países para ensamblar los vehículos finales.

Las actividades de autopartes se dividen en tres categorías, en términos de los requisitos de las reglas de origen: partes centrales, partes principales y partes complementarias. Las partes principales son los proveedores de primer nivel, ubicados cerca del fabricante del vehículo y que representan 40 % del costo de un vehículo: motor, transmisión, eje de la carrocería, sistemas de suspensión y dirección. Las partes principales incluyen asientos, radiadores, bombas de iluminación y parachoque. Las partes complementarias incluyen tuberías, cerraduras, válvulas, etcétera. Las partes principales y complementarias se obtienen en un nivel inferior de la cadena de suministro.

Los países más importantes que comercializan vehículos ligeros y autopartes con EUA son Canadá y México. Según datos de la Comisión de Comercio Internacional Unida (USITC, por sus siglas en inglés [2019]), México importó 3.8 % de todos los vehículos ligeros producidos en EUA y exportó 47.8 % de las exportaciones recibidas por EUA. México también importó 13.3 %, 20 % y 7.8 % de partes principales, principales y complementarias, y exportó 15.2 %, 34 % y 16.7 %, respectivamente. La USITC ha indicado que muchos de los autos pequeños fabricados en México son sensibles tanto a los aumentos en los costos de las cadenas de suministro de EUA como a los aumentos en las tarifas.

Las disposiciones del T-MEC que afectan a la industria del automóvil son las siguientes: requisitos de contenido de valor regional (RVC) para vehículos y auto-

partes (núcleo, principal y complementario) y normas de contenido laboral para vehículos. Según la USITC, el requisito de valor de contenido regional para los vehículos de pasajeros es de 75 %, y de 70 % para el acero y el aluminio; para las partes principales, de 75 %; para las partes principales, de 70 %, y para las partes complementarias, de 65 %.

Además, el T-MEC introduce el concepto de contenido de valor laboral, que requiere que un cierto porcentaje de vehículos calificados sea producido por trabajadores que ganen un promedio de \$ 16/hora. De esta manera, en el acuerdo se estipula que los fabricantes de automóviles fabriquen 40 % de sus vehículos de motor en instalaciones donde los trabajadores de ensamblaje ganan al menos \$ 16/hora (Burfisher *et al.*, 2019). Finalmente, el acuerdo incluye cartas paralelas de EUA, donde a México y a Canadá se les asignan exenciones de posibles aranceles futuros de parte de EUA, para algunos vehículos de motor y para autopartes.

La industria petrolera y el T-MEC

El petróleo y sus derivados constituyen la segunda categoría más grande de bienes comercializados entre EUA, Canadá y México. El sector energético de la región de América del Norte es altamente interdependiente. La instrumentación del T-MEC continuará promoviendo el sector energético con la eliminación de las tarifas para el petróleo crudo, la gasolina y otros productos refinados, lo que permitirá la seguridad de la inversión y la expansión del sector del gas natural en México.

Sin embargo, en el lado mexicano, la empresa petrolera estatal Petróleos Mexicanos (Pemex) ha enfrentado varias limitaciones. En primer lugar, Pemex no ha tenido acceso a inversión extranjera para desarrollar proyectos. Asimismo, enfrenta la pesada carga de los impuestos federales. Finalmente, se ha argumentado que Pemex tiene una capacidad limitada para proporcionar una gestión eficiente. Para hacer frente a esos problemas, el gobierno mexicano reformó la legislación sobre el sector energético en 2013 (Wood y Martin, 2018). Como resultado, las industrias de petróleo y gas se han abierto a la inversión extranjera, y la estructura de la compañía petrolera nacional Pemex se ha venido reorganizado.

Según Gantz y Clayton (2019), las reformas energéticas se propusieron los siguientes cambios principales: preservar la propiedad estatal de los recursos de

hidrocarburos del subsuelo y, al mismo tiempo, permitir la propiedad privada de los recursos extraídos; generar contratos para exploración, producción y servicio; abrir los sectores de refinación, transporte, almacenamiento, procesamiento de gas natural y petroquímicos a la inversión privada; transformar a Pemex en una empresa estatal productiva con un presupuesto autónomo y con una junta directiva; y fortalecer a las entidades federales con atributos regulatorios en la industria de hidrocarburos.

La inversión requerida para el desarrollo del sector energético en México se estima en alrededor de 21 000 millones (Abad y Maurer, 2008). El establecimiento del T-MEC continuará con tarifas cero para los productos energéticos en la región de América del Norte y podría alentar inversiones adicionales que aumentarían la producción de derivados del petróleo y el comercio de hidrocarburos por tuberías. Además, proporcionará nuevas normas de requisitos de origen para el petróleo y el gas comercializados en la región (The United States-Mexico-Canada Agreement Fact Sheet, 2018).

La industria electrónica y la integración de la región de América del Norte

El T-MEC cambiará las reglas de origen para productos electrónicos, químicos y textiles, así como las medidas no arancelarias en comunicaciones. La industria electrónica de EUA está altamente integrada con Canadá y México. El intenso comercio de ese sector se caracteriza por un elevado comercio intraindustrial, con empresas multinacionales en el sector de la electrónica ubicadas en los tres países.

Según la Association Connecting Electronics Industries (2019), alrededor de 78 % de las importaciones de productos electrónicos de México, y 47 % de las exportaciones de productos electrónicos a México, son realizadas por empresas matrices y filiales. La electrónica se está convirtiendo en una parte importante de los vehículos (alrededor de 35 %). Para México y Canadá, los insumos intermedios para la producción de computadoras y productos electrónicos dependen de las importaciones estadounidenses; por lo tanto, una parte importante del valor total de la producción de esos países proviene de EUA. Sin embargo, las entradas electrónicas de China han ido sustituyendo gradualmente las importaciones de Estados Unidos.

Una de las características de la industria electrónica es la importancia de las cadenas de suministro, las cuales permiten una mayor eficiencia y menores costos. Los bajos aranceles y la proximidad geográfica han creado una cadena de suministro en los países de América del Norte. El establecimiento del T-MEC reducirá las incertidumbres que afectan la inversión, permitiendo un mayor desarrollo de la cadena de suministro de América del Norte.

Otro aspecto relevante con respecto a la industria electrónica tiene que ver con las reglas de origen de la industria automotriz. La industria electrónica suministra una variedad de piezas para automóviles, por lo que el contenido de valor regional del T-MEC podría tener un efecto significativo en la industria electrónica. El requisito de contenido de valor regional para tener una exención de aranceles es de 75 % para las partes principales, de 70 % para las partes principales y de 65 % para las partes complementarias. Como resultado, los productores de automóviles y productos electrónicos deberán cumplir con los nuevos requisitos de contenido de valor para tener un trato preferencial bajo el T-MEC.

Finalmente, el T-MEC agrega una modificación a la provisión sobre vestidos en textiles, ajustando las fibras no originarias de 7 % a 10 %. Sin embargo, para las exportaciones que cumplen con el RVC, el T-MEC continúa con una estructura de arancel cero. El impacto de la implementación del T-MEC dependerá de las condiciones macroeconómicas en México y en EUA, así como de la posibilidad de que las economías de los dos países puedan cumplir los nuevos requisitos o enfrentar los aranceles potenciales si no se cumplen las reglas de origen. Como resultado, las industrias manufactureras, en particular la industria automotriz, tendrán que aumentar el contenido de las exportaciones de América del Norte de 25 % a 37.5 %.

Además, la industria del acero tendrá que cumplir los requisitos de contenido de valor de entre 70 % y 75 % para varios productos, como tubos, tuberías, cadenas, clavos, tachuelas, pasadores, clavos corrugados, grapas y artículos similares de hierro o acero, etcétera. Con respecto a la industria del aluminio, los requisitos de contenido de valor del T-MEC son los mismos que los establecidos en el TLCAN. Sin embargo, al igual que en el caso del acero, los insumos de aluminio utilizados en la producción de automóviles deberán cumplir el requisito de 70 % de contenido de valor regional.

Los efectos positivos del acuerdo dependerán de una transición exitosa que permita la continuación de las cadenas de suministro en América del Norte, la cual

debe sincronizarse con la imposición gradual de las nuevas reglas de origen. El crecimiento de la IED en México seguirá siendo un factor decisivo en el comercio entre EUA y México. En ese sentido, al eliminar las disposiciones originarias del TLCAN, el T-MEC podría promover inversiones adicionales a largo plazo en EUA y en México.

Observaciones finales

El TLCAN ha desempeñado un papel importante en la promoción del comercio y las exportaciones entre EUA y México. Sin embargo, la modificación de ese acuerdo para establecer el T-MEC impone nuevos desafíos y la necesidad de reestructurar las cadenas de suministro de América del Norte, para cumplir los nuevos requisitos de contenido de insumos propuestos en la sección de reglas de origen del acuerdo.

Un impacto importante del TLCAN fue el dismantelamiento recíproco de la estructura arancelaria en la región compuesta por los tres países miembros. El proceso de eliminación de aranceles redujo significativamente las tasas impuestas por México, las cuales, antes del TLCAN, eran más altas que las aplicadas por EUA y Canadá. Los aranceles se eliminaron gradualmente en algunos casos, como para productos químicos, partes eléctricas, textiles y demás. La eliminación de los aranceles estaba condicionada por los requisitos de las reglas de origen, que establecían un contenido mínimo de 62.5 % del valor producido en el TLCAN.

La investigación y la evidencia estadística indican que el aumento en el comercio y la inversión en la región de América del Norte fue impulsado por el TLCAN. En particular, el comercio entre EUA y México se expandió rápidamente. Las exportaciones de EUA a México se centraron en el petróleo, los productos químicos y el aluminio. Las importaciones estadounidenses de México se centraron principalmente en vehículos, maquinaria eléctrica y aparatos mecánicos, así como en frutas y bebidas. El resultado de esta expansión comercial estuvo relacionado con el desarrollo de cadenas de valor en las manufacturas, con diferentes dotaciones de factores de producción y con los bajos costos de transporte.

En particular, los estados de Texas, California y Michigan han concentrado el comercio con México, en función de la diversa actividad económica y de los recursos naturales de los estados, como el petróleo, el gas y productos agrícolas. La

relación comercial en este sector ha sido fundamental para la integración económica de dichos estados con la economía mexicana. Además, el comercio de automóviles entre México y EUA refleja la importancia del comercio intraindustrial en la región de América del Norte. Finalmente, el sector de la electrónica y la informática ha visto un aumento después del establecimiento del TLCAN, lo que indica la importancia de este sector para la actividad económica de Texas.

Para incrementar las cadenas de valor dentro de la región de América del Norte, se acordó reformar el TLCAN. El nuevo acuerdo moderniza las reglas de propiedad intelectual, la contratación pública y agrega cambios a las reglas de origen. En particular, el sector automotriz aumentará gradualmente el contenido regional de 62.5 % a 75 %. Además, introduce el concepto de requisitos laborales, que requiere que los salarios de 16 dólares por hora se cumplan en al menos el 40 % de las exportaciones de automóviles mexicanos, para evitar aranceles. Este aspecto sigue siendo un factor que podría afectar el comercio entre EUA y México, por las diferencias en la productividad laboral en ambos países y la elevada desigualdad del ingreso y los bajos salarios en México.

El establecimiento del T-MEC tiene la posibilidad de aumentar las inversiones en las industrias automotriz, de acero, aluminio y electrónica en EUA, y podría atraer más IED a México, lo que sería necesario para cumplir el requisito de contenido de valor del acuerdo. Los aranceles del T-MEC podrían tener un efecto positivo en el comercio; ello dependerá del cumplimiento de los requisitos de contenido de valor por parte de las empresas localizadas en México.

Mantener en un bajo nivel los aranceles desempeñará un papel importante en la integración económica de la región de América del Norte; permitirá que la distancia y la actividad económica sigan contribuyendo a la intensificación del comercio entre EUA y los estados mexicanos. Así pues, se puede concluir que las políticas para alentar el comercio entre los dos países requerirían el desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transporte para aprovechar la distancia relativamente corta entre los estados fronterizos y reducir los costos de transporte del comercio. Además, la mejora de las cadenas de suministro de insumos debe considerarse con miras a establecer estrategias para alentar el desarrollo de proveedores locales tanto en México como en Estados Unidos.

Bibliografía

- Association Connecting Electronics Industries (2019), “Strengthening Interconnections: The U.S.-Mexico-Canada Agreement and the Electronics Industry”, recuperado de <http://www.ipc.org/3.0_Industry/3.3_Gov_Relations/2019/usmca-WEB-v2.pdf#search=Strengthening%20Interconnections%3A%20The%20U.S.-%20Mexico-Canada%20Agreement%20and%20the%20Electronics%20Industry%20>.
- Abad, L. A., y N. Maurer (2008), “A Crude Reform: Pemex in Mexico’s New Energy Landscape”, en D. Wood (ed.), *Mexico’s New Energy Reform*, Wilson Center Mexico Institute, Washington D.C., pp. 78-101.
- Bureau of Transportation Statistics (s.f.), “North American Freight Data, Unites States State and Commodity”, en *Bureau of Transportation Statistics*, recuperado de <<https://www.bts.gov/data-spotlight/north-american-freight-data-reveals-growth-unsung-trade-modes>>.
- Burfisher, M. E., S. Robinson, y K. Thierfelder (2001), “The Impact of NAFTA on the United States”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, núm. 1, invierno, pp. 125-144.
- Burfisher, M. E., F. Lambert, y T. Matheson (2019), “NAFTA to US-USMCA: What is Gained?”, en *IMF Working Paper, Working Paper*; núm.19, 1973.
- Comisión de Comercio Internacional Unida (2019), “U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U. S. Economy and on Specific Industry Sectors”, publicación núm. 4889, investigación Trade Promotion Agreement 105-003, abril, United States International Trade Commission, Washington, D. C.
- De la Cruz, J., y D. Riker (2014), *The Impact of NAFTA on US Labor Markets*, Oficina de Economía-Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos.
- Gantz, D., y W. Clayton (2019), “The United States-Mexico-Canada Agreement: Energy Production and Policies”, en *Baker Institute Report*, 17 de septiembre.
- Hillberry, R. H., y C. A. McDaniel (2002), “A Decomposition of North American Trade Growth since NAFTA”, hoja de trabajo 15866, Office of Economics-United States International Trade Commission.
- Hufbauer, C. G., y E. Jung (2017), “Capítulo 7. NAFTA and Energy”, en F. Bergsten y M. De Bolle (eds.), *17-2 A Path Forward for NAFTA*, Instituto Peterson,

- Washington D. C., pp. 91-100, recuperado de <<https://piie.com/system/files/documents/piieb17-2.pdf#page=91>>.
- Organización Mundial de Comercio (s. f.), *Tariff Analysis on Line*, recuperado de <<https://tao.wto.org/welcome.aspx?ReturnUrl=/&cui=3>>.
- Robertson, R. (2018), “Why We Need the USMCA (The Agreement Formerly Nown as NAFTA)”, en *The Takeaway*, Mosbacher Institute, vol. 9, núm. 5, pp. 1-4.
- The United States-Mexico-Canada Agreement Fact Sheet [Hoja de datos del Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá] (2018), recuperado de <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/fs/USMCA/USMCA-Energy.pdf>>.
- United Nations Comtrade Database (s.f.), “Exportaciones e importaciones de Estados Unidos, México y Canadá”, recuperado el 18 de septiembre de 2019, de <<https://comtrade.un.org/>>.
- U. S. Census Bureau (s. f.), datos recuperados entre febrero de 2016-septiembre de 2018, de <<http://www.census.gov/>>.
- Villarreal, M. A., e I. F. Fergusson (2014), *NAFTA at 20: Overview and Trade Effects*, Congressional Research Service, Washington D. C., recuperado de <<http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/crs/R42965.pdf>>.
- Waldkirch, A. (2010), “The Effects of Foreign Direct Investment in Mexico since NAFTA”, en *World Economy*, vol. 33, núm. 5, pp. 710-745.
- Wood, D. y J. Martin (2018), “Of Paradigm Shifts and Political Conflict: The History of Mexico’s Second Energy Revolution”, en D. Wood (ed.), *Mexico’s New Energy Reform*, Wilson Center Mexico Institute, Washington D.C., pp. 17-35.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y RESTRICCIONES AL CRECIMIENTO

*José Armando Pineda Osnaya**

Introducción

Este trabajo tiene por objetivo señalar los límites externos e internos que enfrenta la economía mexicana para crecer. Dichos límites han sido creados en gran parte por la política neoliberal aplicada desde 1982, la cual ha llevado al Estado mexicano hasta el punto de hacerlo caer en una situación de ingobernabilidad por su incapacidad de responder al estancamiento económico y al deterioro de los servicios públicos.

Lograr la recuperación económica del país implica necesariamente mejorar el nivel de vida y disminuir la pobreza; de lo contrario no es posible hablar de ningún tipo de recuperación. No tiene sentido elevar el crecimiento si éste beneficia sólo a los que más ganan y no necesitan de ninguna recuperación, y deja a los que menos tienen en igual o peores condiciones de las que tenían antes de la actual recesión económica.

En los propósitos de recuperación de las crisis, frecuentemente acuden a la memoria las crisis más recientes o la Gran Depresión del 29, y somos de nuevo conscientes de la necesidad de aplicar una serie de reformas y medidas que finalmente eleven las perspectivas de ganancia que estimulen nuevas inversiones. A esta presunción, el paradigma neoliberal agregó la necesidad de garantizar la estabilidad evitando aumentos acelerados de precios y devaluaciones que serían resultado de aplicar medidas tendentes a elevar el consumo y el gasto público. Pero la literatura económica predominante no ha tomado en cuenta la experiencia de la forma en que se superaron las crisis ocurridas inmediatamente después de las dos guerras

* Profesor-investigador Titular C. Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. E-mail: <apinedaosnaya@yahoo.com.mx>.

mundiales, cuando la humanidad salía de una situación de profundo desastre económico, político y social, con el retorno de millones de excombatientes, con elevadas necesidades y carencias de todo tipo —alimenticias, sanitarias, de vivienda, de salud, educación—, con millones de migrantes provenientes de regiones en conflicto, los cuales, desde luego, no tenían vivienda ni nada para comer. Esas situaciones fueron rápidamente superadas sin el miedo a caer en procesos inflacionarios y devaluatorios, porque los estaban viviendo en forma cotidiana a causa, no de un exceso de consumo o de emisión monetaria, sino sólo porque era sumamente escasa la producción y eran muy grandes las necesidades por atender.

Después de la segunda guerra mundial, los cigarros estadounidenses se convirtieron en un medio de compra con fuerte estabilidad de su poder adquisitivo. La solución a las crisis que precedieron a las dos guerras mundiales no consistió en tratar de elevar el ingreso del gobierno para tener mayor capacidad de gasto, o elevar los impuestos, manipular la tasa de interés o aplicar medidas de liberación del mercado y control de la inflación..., nada de eso; la medida principal aplicada fue elevar los salarios junto con la emisión monetaria del Banco Central.

Después de la primera guerra mundial se creó la Organización Internacional del Trabajo, para velar por el cumplimiento de los acuerdos laborales del Tratado de Versalles, que en esencia consistieron en establecer una jornada máxima de ocho horas, un día a la semana obligatorio de descanso, un salario mínimo de 0.25 centavos de dólar por hora, la prohibición del trabajo infantil (que era usado para bajar los salarios) e igual pago a mujeres que realizaban el mismo trabajo que los hombres. A nadie le dolió pagar más por menos trabajo y las hoy economías más ricas que adoptaron tales criterios despegaron rápidamente hacia el desarrollo. Después de la segunda guerra mundial, igualmente aumentaron los salarios y el mundo experimentó la acelerada industrialización de los años cincuenta y sesenta (Pineda y Morales, 2008), de modo que no están cerrados los caminos para superar las crisis; un camino frecuentemente ignorado es el efecto ocasionado —como sucedió después de las dos guerras mundiales— por la elevación de los salarios y la emisión del dinero para hacer crecer la economía con plena estabilidad de precios.

Crecimiento con austeridad

En la historia reciente, cada gobernante en turno se ha propuesto elevar el crecimiento y el empleo, reducir la inflación, combatir la corrupción y aminorar la pobreza, entre otros objetivos; y no tuvieron que esperar hasta el final de su administración para comprobar que no lograrían cumplir la mayor parte de sus metas. Y la actual administración presidencial no es la excepción. Es claro que el actual gobierno mexicano no logrará los resultados propuestos al inicio de su administración, ni siquiera los prometidos desde la campaña electoral.

Una de las razones principales por las que no es posible alcanzar las metas propuestas tiene que ver con los límites impuestos tanto desde el exterior como desde el interior de la economía. Antes de la llegada del neoliberalismo, los planes de crecimiento se apoyaron en crecientes déficits del presupuesto público. El crecimiento del país llegó al punto en que el aumento de las importaciones, y con ello del déficit externo, hacía imposible continuar con los planes expansionistas del gobierno, lo que terminaba en una elevada deuda externa y, finalmente, en la devaluación. El neoliberalismo abandonó la idea de alcanzar ambiciosas metas de crecimiento apoyadas en elevados déficits fiscales, y en su lugar adoptó el principio de asegurar finanzas públicas sanas apoyadas en superávits primarios que limitaron el gasto a lo estrictamente recibido por impuestos. El nuevo comportamiento de la política fiscal y monetaria pretendió evitar aumentos en los precios y el encarecimiento del tipo de cambio; pero a pesar de ello, en ya casi 40 años de ejercicio de las mismas políticas de estabilización, lo único que se ha logrado es asegurar la persistencia de la inflación con deslizamientos periódicos del tipo de cambio, mayor endeudamiento público, estancamiento productivo y el debilitamiento creciente del Estado al eliminar su papel promotor del crecimiento para en su lugar dejar al Estado asistencialista.

Bajo este esquema, la actual administración diseña sus medidas económicas, no a partir de la necesidad de resolver determinados problemas, de superar ciertas privaciones o de resolver la crisis misma, porque ello inevitablemente causaría déficit público. El actual gobierno diseña sus objetivos y planes económicos a partir de distribuir el limitado ingreso fiscal del que dispone entre una gran cantidad de necesidades, programas y grupos sociales por atender. El gobierno nunca va a reconocer que no puede atender todas las necesidades económicas y sociales de la nación por falta de presupuesto; por el contrario, disfrazada esta debilidad con la idea de rendir

cuentas, eliminar la corrupción y el clientelismo político de los programas sociales y hacer una aplicación más eficiente del gasto a través de gestionar su aplicación por resultados (Banco Mundial, 2010: 10), cuando en realidad lo que existe es la aplicación discrecional del gasto de acuerdo con los criterios del Ejecutivo, apoyando e impulsando ciertos proyectos y abandonando otros.

Al limitar el gasto del gobierno al ingreso disponible, los hacedores de política económica, pero sobre todo el presidente en turno, eligen entre apoyar unos programas y abandonar otros, reconociendo que no hay presupuesto suficiente para atender todas las necesidades y para promover planes de crecimiento más ambiciosos, aceptando además la incapacidad de parte del gobierno de promover mayor número de empleos, abandonando a su suerte a gran parte de la población.

Esta política —aplicada, como ya lo hemos dicho, en casi 40 años de neoliberalismo— por un lado ha restringido la presencia del Estado en la economía, y por otro, ha dejado en manos privadas la satisfacción de un cada vez mayor número de servicios sociales que el gobierno en otro tiempo proporcionaba y que ahora no puede atender; entre ellos figuran los servicios básicos de salud y educación pública. Año con año el Estado ha venido reduciendo el gasto real de éstos y de otros servicios, dejando que la iniciativa privada se ocupe de ellos; sólo que ahora el capital privado, bajo el criterio de maximizar sus utilidades y reducir al mínimo posible los costos, encarece los servicios a la vez que disminuye tanto su calidad como su cobertura, reduciendo al mínimo posible los costos sin que importen demasiado la oferta o la disposición, la eficiencia y la calidad de dichos servicios.

Lo paradójico, por no decir absurdo, del modelo económico actual, es que la realización de grandes proyectos, como la construcción del aeropuerto en Santa Lucía, de plantas siderúrgicas, trenes u otros planes con participación de capital privado, surgen a partir de la iniciativa del Ejecutivo y no de proyectos privados. Entonces surge la pregunta: ¿cuáles son los criterios de asignación del gasto del gobierno? Los grupos vulnerables reciben becas que finalmente se reducen a centavos, mientras el capital privado es invitado a participar en millonarios negocios promovidos desde el gobierno. ¿Por qué no unificar ambas medidas en una sola? Que los negocios creados por el Estado promuevan el crecimiento y el empleo con salarios elevados, en lugar de discriminar los apoyos al otorgar, por un lado, grandes concesiones y negocios, mientras que, por otro, se sostienen los mismos miserables salarios acompañados de dádivas a determinados grupos sociales que además no se

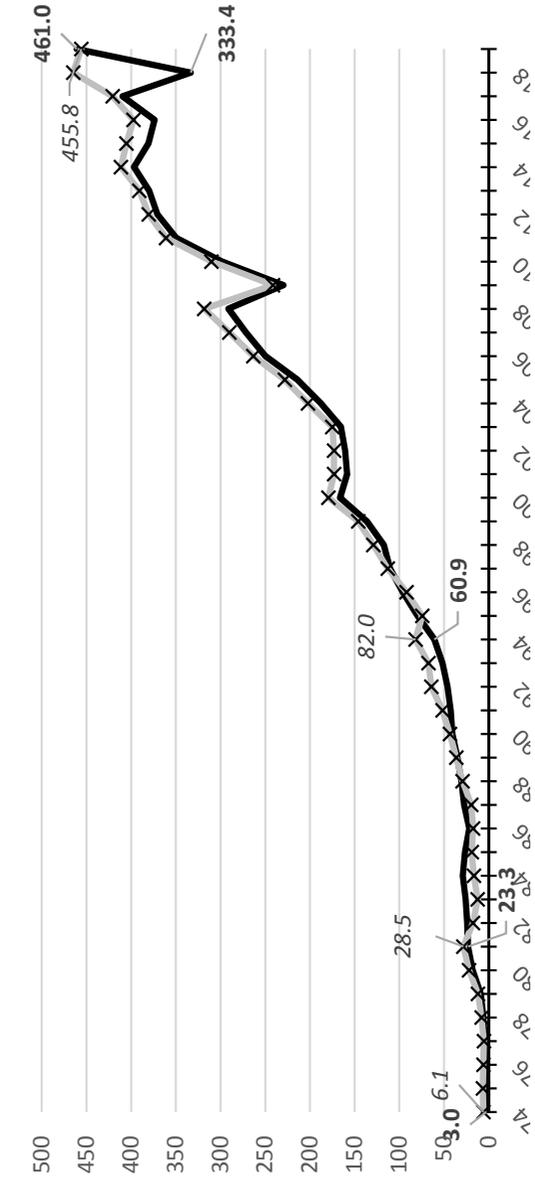
aíslan de los constantes recortes al presupuesto de los servicios públicos esenciales, como la salud y la educación, y del estancamiento económico causado por el mismo recorte presupuestal.

Las restricciones externas al crecimiento económico

El exterior impone una fuerte e inflexible restricción al crecimiento económico del país, el cual consiste en el acceso al financiamiento que permita cubrir el déficit externo e impida el deslizamiento del tipo de cambio. Actualmente el déficit comercial con el exterior no representa un problema serio para el del país; el problema está más bien en el pago de intereses a la deuda externa y en el pago de utilidades al capital externo. En cuanto a la Balanza Comercial, en 2019, a consecuencia del reducido crecimiento económico del país, disminuyeron las compras externas severamente, apareciendo un superávit comercial superior a 5 000 millones de dólares (Banco de México [Banxico], 2021), en tanto que, en 2018, con un crecimiento con respecto al año anterior de 2.2 %, el país tuvo un déficit comercial superior a 13 769 millones de dólares, causado por la caída de las exportaciones, entre 2017 y 2018, de 409.8 mil millones de dólares a 333.4 mil millones de dólares. La causa del deterioro comercial se puede explicar por la llegada a la presidencia de Donald Trump y su reticencia a continuar con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Hoy en día la importación de gasolina genera el principal gasto externo. En 2019, el déficit petrolero fue de -21.222, mil millones de dólares, en tanto que las mercancías no petroleras arrojaron en el mismo año un superávit de 27.042, mil millones de dólares.

Lo anterior no es nada halagador; el superávit comercial de 2019 no se debió al aumento de las exportaciones sino más bien a la caída de las importaciones causadas por la disminución del consumo y de la inversión de ese año (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2013b), al tener el país el peor desempeño económico desde la crisis de 2009. En el segundo, tercero y cuarto trimestre de ese año, el producto interno bruto (PIB) reportó caídas de -0.9 %, -0.3 % y -0.5 %, respectivamente, por lo que el superávit comercial del último año no fue reflejo de una mejor situación económica; por el contrario, fue resultado del deterioro económico provocado por las políticas aplicadas que hicieron caer la inversión, el empleo y el consumo.

GRÁFICA 1
Evolución de las exportaciones e importaciones (1974-2019) (miles de millones de dólares)



* Nota: los números en cursivas corresponden a importaciones y en negritas a exportaciones.
 Fuente: Banco Mundial, recuperado de <<https://datos.bancomundial.org/pais/mexico?view=chart>> y Banco de México, recuperado de <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA410&local=es>>.

Pero no todo fue así con el comercio exterior. Históricamente el país no podría crecer más allá de cierto nivel debido al elevado déficit comercial externo en el que incurría al tratar de elevar el crecimiento. Antes de la llegada del neoliberalismo, de 1974 a 1981 las exportaciones pasaron de 3 000 a 23.3 mil millones de dólares; las importaciones, por su parte, en los mismos años aumentaron mucho más: de 6.1 mil millones de dólares a 28.5 mil millones de dólares, y el déficit comercial externo pasó de poco más de 3 000 millones de dólares a más de 5 000 millones de dólares; en cambio, de 1981 a 1994 las exportaciones pasaron de 23.3 mil millones de dólares a 60.9 mil millones de dólares, en tanto que las importaciones aumentaron de 28.5 a 82 000 millones de dólares; y el déficit comercial adquirió un nivel sin precedentes en la historia del país al pasar de 5.2 mil millones de dólares a 21.1 mil millones de dólares, lo que obligó al gobierno mexicano a devaluar la moneda para frenar así el explosivo aumento del déficit externo (gráfica 1).

Antes del TLCAN, la mayor parte de las exportaciones eran de petróleo, mientras que el resto de las actividades participaban en una mínima proporción de las ventas al exterior. Después de la entrada en vigor el TLCAN, exportaciones e importaciones empezaron a crecer aceleradamente y de forma más o menos paralela. Actualmente representan un negocio sumamente redituable superior a 450 000 millones de dólares tanto para las exportaciones como para las importaciones, por lo que no es tan fácil suponer la cancelación del libre comercio entre las tres naciones, por más oposición que ejerza la presidencia de Estados Unidos. A partir de 1994, a raíz del TLCAN, llegaron a México una gran cantidad de compañías extranjeras que crearon una extensa industria exportadora dedicada a ensamblar y a armar en su mayor parte productos de transporte, eléctricos y electrónicos, aprovechando del país casi sólo el bajo costo de la mano de obra e interesándose muy poco en ocupar productos nacionales y mucho menos en transmitir conocimiento o difundir algún tipo de proceso de producción a la industria nacional. Esta actitud del capital extranjero de exportación provocó que rápidamente el sector exportador se convirtiera en el de mayor crecimiento, pero a la vez que dicho sector quedara desarticulado del funcionamiento del resto del país; mientras las exportaciones crecen a ritmos sumamente elevados, el resto del país crece a ritmos muy lentos. A partir del TLCAN, el déficit comercial no ha alcanzado una magnitud tan elevada como en la primera mitad de los noventa, y es completamente manejable o financiable.

El verdadero obstáculo al crecimiento impuesto desde el exterior proviene del pago de utilidades e intereses al capital exterior. En 2019, el país pagó por utilidades y dividendos al capital exterior poco más de 24 000 millones de dólares, 4.51 % más que el año pasado; y por intereses a la deuda pública y privada se pagaron 24 500 millones de dólares, 14.5 % más que el año anterior. Así, los pagos al exterior aumentan mucho más del doble que el aumento del ingreso nacional sobre el cual, en última instancia, recae el pago de la deuda externa. En conjunto, en 2019 se pagaron más de 48 000 millones de dólares por utilidades a la inversión externa e intereses a la deuda externa, y cada año esa magnitud tiende a ser mayor. Contrasta entonces el hecho de que la política económica neoliberal provoca por un lado la caída del ingreso nacional, mientras que por otro eleva los pagos al exterior.

Al pago de utilidades más intereses al exterior habría que sumar el renglón de errores y omisiones; unos y otras son movimientos de divisas no registrados en las transacciones comerciales y financieras corrientes, pero que el país debe pagar. En 2019 dicho renglón tuvo un déficit de -8.8 mil millones de dólares. En suma, ese año el país pagó al exterior casi 60 000 millones de dólares, mismos que fueron solventados por el superávit comercial de 5.6 mil millones de dólares, así como por la entrada de remesas de trabajadores mexicanos ilegales en el exterior —entrada superior a 36.3 mil millones de dólares, 7.1 % más que el año anterior—, y la entrada de inversión extranjera directa de 22.7 mil millones de dólares, 16.1 % menos que el año anterior. Además, la contratación de nueva deuda pública y privada con el exterior fue 5.6 mil millones de dólares, 32.7 % menos que el año anterior. En conjunto, el ingreso externo de divisas externas sumó 70.2 mil millones de dólares, lo que dejó un sobrante que elevó las reservas externas por más de 6.6 mil millones de dólares.¹ En 2019, el país pagó al exterior aproximadamente 60 000 millones de dólares, los cuales tienden a crecer año con año. Para pagar esa suma, en primer lugar se dispuso del dinero de los mexicanos ocupados ilegalmente en el exterior —poco menos de 40 000 millones de dólares—; otra parte pequeña provino del superávit comercial obtenido por dejar de consumir e invertir. En época de crecimiento, el

¹ Aquí presentamos los ingresos y egresos del país más elevados, dejando fuera otros renglones de menor cuantía, por lo que no necesariamente coinciden los ingresos menos los egresos totales; lo importante es mostrar los gastos más grandes e impostergables que enfrenta el país y la fuente principal de sus ingresos.

país tiene normalmente déficit comercial. En el último año de información, el país recibió los 20 000 millones de dólares faltantes, los cuales llegaron por la vía de inversión extranjera directa y de cartera. Esta última, en los años más recientes, ha tendido a disminuir. De no recibir el ingreso suficiente para pagar al exterior, el país deberá acudir a las reservas..., sólo que al hacer uso de ellas se elevará el valor de las divisas externas. En 2019, con el sobrante financiero obtenido, el tipo de cambio se mantuvo alrededor de 20 pesos por dólar; de no frenarse el aumento del tipo de cambio, se desataría una crisis devaluatoria que aceleraría la inflación, el estancamiento y el desempleo a niveles mucho más graves que los ocurridos en el sexenio de Miguel de la Madrid.

Restricciones internas al crecimiento

Las restricciones internas al crecimiento son todavía más estrechas que las externas, sólo que éstas no se manifiestan en la falta de financiamiento sino en la falta de oportunidades para invertir, en la caída del ingreso, del consumo y del empleo. En 1981, México creció 9.5 % a precios de 2013 y desde entonces, a raíz de la imposición a partir de 1982 de la política económica neoliberal, el país muestra una tendencia de cada vez menor crecimiento, misma que se recrudesció con la política de austeridad del actual gobierno. En 2020, la producción cayó -8.2 %, misma que no tuvo comparación alguna con las crisis ocurridas en el neoliberalismo de 1982, 1986, 1995 y 2009, cuando la caída de la producción alcanzó un máximo de -6 % (gráfica 2).

En enero de 2019 se inició la actual administración gubernamental, la que no tardó en aplicar las mismas medidas de choque económico empleadas en la crisis de la deuda de diciembre de 1982. Dichas medidas consistieron en disminuir el personal del gobierno, cancelar programas sociales, restringir el gasto a lo estrictamente percibido por los ingresos fiscales y limitar el aumento del salario contractual al nivel de la inflación, entre otras medidas de reducción del gasto público. Estas disposiciones provocaron ese mismo año una caída del Producto Nacional de -0.1 %. El problema del estancamiento causado por las medidas neoliberales no sólo estriba en que provoca menor inversión, empleo y crecimiento, a la vez que un creciente rechazo social a las medidas gubernamentales (ello pese al dinero que el gobierno reparte directamente a determinados sectores de la sociedad), sino sobre

todo en que la política económica está creando una profunda crisis que puede ser sumamente prolongada y muy difícil de superar debido a la pérdida de inversiones y desaparición de empresas; por ejemplo, la crisis de 1982 sólo pudo ser superada hasta 1989. En 1981, el PIB de 8 368.1 mil millones, se superó hasta 1989, cuando el PIB alcanzó 8 705.3 mil millones de pesos a precios constantes de 2013. En esa crisis se tuvieron varios años de crecimiento negativo, como los que provocará la actual administración con la aplicación de la misma política neoliberal.

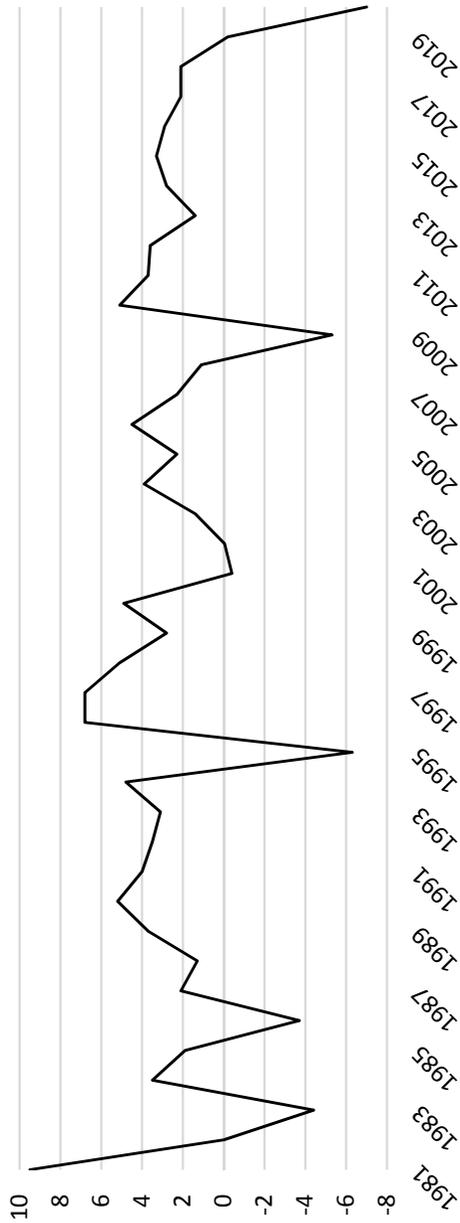
En 1982 el país enfrentó una emergencia por la incapacidad para pagar la deuda externa. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) aún no enfrenta esa emergencia; pero ambos gobiernos aplican exactamente las mismas políticas. La crisis provocada por Miguel de la Madrid sólo pudo ser resuelta hasta la siguiente administración con la privatización de casi 1 200 empresas paraestatales que se financiaron en su totalidad con préstamos en dólares; ello dejó una abundante entrada de dólares al país que le permitió estabilizar el tipo de cambio, reducir la inflación y atraer inversiones externas. Las privatizaciones de empresas públicas se pagaron con créditos externos en dólares, porque la tasa de interés mexicana subía al mismo ritmo que la inflación y era prácticamente incautatoria; además, complicaba en extremo las estimaciones futuras de los precios, la rentabilidad y los costos (debido a la acelerada inflación), ocasionaba frecuentes aumentos de la tasa de interés y devaluaciones recurrentes de la moneda nacional. En 1988, la tasa de interés se encontraba por encima del 140 %, lo que hacía incosteable contratar créditos en pesos e impredecible su futuro comportamiento.

La actual administración pública debe revertir el estancamiento económico que ella misma ha provocado; de lo contrario, éste se podría prolongar por mucho tiempo y no podría ser fácilmente resuelto por las siguientes administraciones gubernamentales. La actual caída de la producción tiene causas y efectos diferentes a las crisis de 1994 y 2009. En 1994, el aumento explosivo del déficit comercial externo provocó una escasez de divisas que sólo pudo ser resuelta con la devaluación y un cuantioso crédito externo de emergencia que evitó un mayor deslizamiento del valor de la moneda externa (Cárdenas Sánchez, 2017). La crisis de 2009 se originó en Estados Unidos por un problema de insolvencia bancaria de títulos hipotecarios (Dabat, 2009); pero una vez superada la caída de la bolsa de valores estadounidense, se recuperaron las exportaciones mexicanas y el grado de confianza en el país. En ninguna de las dos crisis se perdió capital ni desaparecieron empresas; sólo se con-

trajo la producción, pero la estructura productiva en esencia se mantuvo. En la crisis actual, en cambio, se ha perdido capital y muchas empresas se han visto obligadas a cerrar por no haberse aplicado el presupuesto público a tiempo, y especialmente se vio afectada la industria de la construcción; de igual manera, la crisis de 1982-1988 implicó la pérdida de capital y el cierre de empresas, algunas de las cuales lograron cambiar de actividades; por ejemplo, algunas abandonaron la producción de televisores y electrodomésticos para dedicarse a la importación o al transporte de productos (Berzosa, 1994). Dicha crisis, como ya lo hemos dicho, pudo ser resuelta llevando a cabo la privatización de la mayor parte de las empresas públicas; pero ahora no existen más empresas públicas para privatizar y no se dispone de nuevos mecanismos para elevar el ingreso en dólares que aseguren la estabilidad del tipo de cambio. La pregunta ahora es: ¿cuál es el propósito del actual gobierno manteniendo la austeridad? ¿Pretende seguir religiosamente las doctrinas neoliberales del equilibrio y la estabilidad, cuando el país está sumergido en una perenne inflación con estancamiento? ¿O Pretende ajustar la economía mexicana al pago de la deuda pública interna y externa? El actual gobierno no percibe, como aparentemente no lo percibieron los anteriores gobiernos, que la deuda pública externa e interna aumenta precisamente debido a la aplicación de las políticas neoliberales (Pineda, 2018).

La estrategia neoliberal obliga a México a ofrecer una tasa de interés por encima de la inflación. La Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio, de 5.68 % al 12 de junio de 2020, estaba por encima de la inflación, de 2.84 % al 1 de mayo del mismo año (Banxico, 2021). Pero debido al estancamiento de la inversión interna, el capital privado no puede pagar las elevadas tasas de interés, por lo que el pago de dichos intereses recae fundamentalmente en el Estado; ello implica directamente mayor deuda. El presupuesto público no está diseñado para generar excedentes que paguen el interés de la deuda y sus intereses. Así pues, los gobiernos neoliberales, incluido el actual, elevan la deuda estatal cada vez más sin que el país reciba beneficio alguno de dicha deuda, salvo la ilusión de sostener una política de estabilidad que termina por fracasar en su intento de controlar la inflación, porque ésta mantiene su presencia cada año acompañada de devaluaciones periódicas que a su vez vuelven a empujar hacia nuevos aumentos de precios.

GRÁFICA 2
Variación anual del producto interno bruto, a precios de 2013 (1981-2020)



2020e: estimado.

Fuente: producto interno bruto trimestral, base 2013, serie retropolada reducida, recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/pib/2013/default.html#Datos_abiertos>.

Lo lamentable del engaño neoliberal no es sólo el estancamiento económico con inflación causada por la política ejercida, sino que el mismo gobierno no se percata de que al aplicar el modelo neoliberal no sólo debilita la capacidad de crecimiento del país y sostiene indefinidamente la inflación, sino que fundamentalmente debilita la fuerza y la capacidad de autodeterminación del propio gobierno, al hacerlo depender de la creciente entrada de capital exterior, de nuevas contrataciones de deuda externa, de la venta de bonos de deuda avalados por agencias calificadoras internacionales, del Fondo Monetario Internacional y de las bolsas de valores nacional e internacionales que día a día aprueban o desaprueban los actos del gobierno. La pregunta que debería formularse es: ¿hasta dónde el actual gobierno espera sostener las mismas políticas neoliberales a costa de sacrificar el crecimiento del país? Y ésta se convierte en otra pregunta relacionada con la legitimidad que el gobierno ostenta frente a la ciudadanía y frente al exterior: ¿hasta dónde cree el Ejecutivo que se pueden sostener las mismas medidas neoliberales sin que México devenga en un Estado fallido? Y no se trata de una debilidad o fortaleza de tipo militar o policia- ca, sino esencialmente de la legitimidad sostenida por la capacidad de ofrecer los servicios más elementales de salud, seguridad, educación, ingreso y empleo, entre otros. El gobierno de AMLO no puede atender estas necesidades con eficiencia y prontitud, porque cada vez está más acorralado por sus compromisos de pago de sus deudas externa e interna.

La reducción del gasto público y el elevado monto de la deuda externa e interna se convierten en restricciones importantes para crecer que se suman al estancamiento del mercado interno causado por los bajos salarios y la elevada concentración del ingreso. En 2018, de acuerdo con datos del Banco Mundial, el gasto en consumo final representó 76.4 % del PIB, por lo que elevar el crecimiento implica necesariamente aumentar el consumo interno, por ser éste el principal destino de la oferta nacional, seguido de la necesidad de elevar la inversión interna. Las exportaciones, como ya lo hemos señalado, contribuyen muy poco al crecimiento interno debido a que sólo se aprovechan los salarios reducidos, además de la energía, servicios, algunos componentes mínimos y agua barata. La industria y los servicios aportan individualmente casi la misma proporción del PIB, sólo que la industria, a pesar de aportar 49.3 % del PIB, realiza casi la totalidad de la inversión en el país (98.9 %), en tanto que los servicios aportan 47.8 % del PIB, pero realizan sólo 0.7 % de la inversión, y su contribución a las exportaciones es nula. El sector primario apenas

aporta 2.8 % del PIB, a la vez que la inversión en el sector representa sólo 0.4 % del PIB y realiza igualmente 2.8 % de las exportaciones totales. De acuerdo con la información disponible más reciente del Inegi (2013a), 76.5 % del PIB derivó sólo de seis actividades económicas: las manufacturas (38.7 %), la construcción (12.3 %), los servicios inmobiliarios y de alquiler (10.5 %), actividades legislativas y gubernamentales (5.8 %), educación (4.6 %) y minería (4.6 %). El resto de actividades contribuyó cada una con alrededor de 4 % o menos al PIB. En suma, la mitad de la riqueza del país depende de la suerte de las manufacturas y la construcción.

Otro de los fuertes obstáculos internos para crecer proviene de la actitud del gobierno. Ya desaparecieron alrededor de 1 200 empresas paraestatales que sustentaban el desarrollo de la industria nacional; no obstante, el gasto del gobierno con relación al PIB no disminuyó; por el contrario, éste aumentó por encima del gasto que se ejercía en los años de mayor intervención del Estado. En 1976, el gasto de consumo final del gobierno como porcentaje del PIB era 11 %; pero en 2015, la misma proporción subió a 12.3 %. En el último año de información, 2018, el mismo gasto fue de 11.7 % con relación al PIB. Por todo ello, la liquidación de la mayoría de las empresas públicas y continuar todavía hoy privatizando más servicios, como las pensiones, la salud y la educación pública, entre otros servicios esenciales, no representan para la sociedad ningún ahorro de gasto público, pero sí mucho mayor encarecimiento y deterioro de la calidad y cobertura de los servicios públicos, además de que el Estado abandonó su papel de promotor del crecimiento.

En cuanto a la captación de impuestos del gobierno, ésta es una de las más bajas a nivel mundial, pero no porque la población no pague impuestos; de hecho, el país tiene una de las tasas impositivas sobre el ingreso más altas del mundo. A 33 % de impuesto sobre la renta se le agrega 16 % de impuesto al valor agregado, lo que en conjunto suma 49 % de impuestos directos e indirectos sobre el ingreso de asalariados y pequeños, medianos y algunos grandes empresarios que no tienen forma de ocultar o transferir sus ganancias o ingresos hacia alguna fundación o fideicomiso privado que les permita deducir el pago de impuestos, como lo hacen grandes compañías nacionales y extranjeras. Hasta 1987, el gobierno venía aumentando cada año el ingreso por impuestos, alcanzando un máximo de ingreso de 8.8 % con relación al PIB; pero a partir del siguiente año, éste empezó a disminuir hasta alcanzar,

en 1997, un mínimo de 4 %. En 2018, el ingreso por impuestos para el gobierno significó apenas 5.5 % en relación con el PIB. Un año antes de concluir el sexenio de 1988-1994, disminuyó sustancialmente el ingreso del gobierno con relación al PIB; de 1992 a 1993, éste pasó de 8.6 % a 4.4 % con relación al PIB, y en 1994 fue de 4.8 % con relación al PIB.

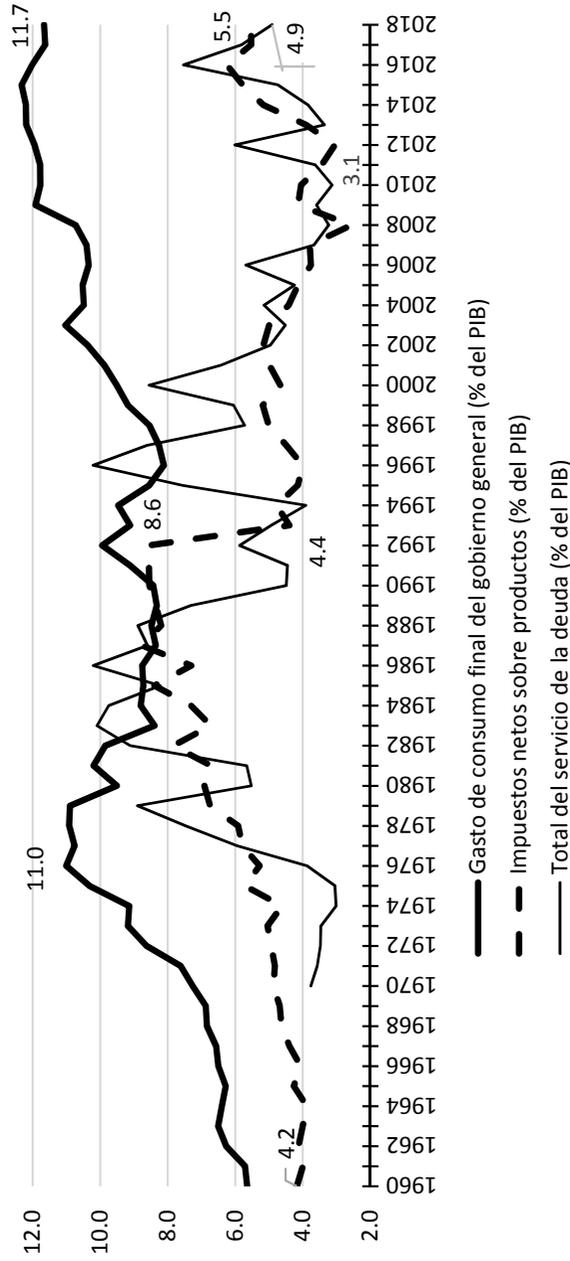
Además, los ingresos tributarios se redujeron con la entrada en vigor del TLCAN en 1994. Con dicho Tratado, el capital extranjero adquirió el mismo trato que el capital nacional (*Sistema de Información sobre Comercio Exterior*, 2021). Ello significó que el capital extranjero, así como el nacional, pagarían impuestos en el país de origen y no en el país donde operarían; con ello México renunció a cobrar impuestos al capital exterior; éste los paga en el lugar de residencia de la casa matriz. Así, el TLCAN obligó a México a renunciar al cobro de impuestos a empresas externas que generan ingresos sumamente elevados, mantienen un elevado control del mercado nacional y a las cuales el Estado debe proveer la infraestructura y los servicios públicos necesarios para operar, sin que por ello se reciba contribución alguna de las empresas cobijadas por el TLCAN. Al aceptar colaborar en convenios internacionales de libre mercado y de movimientos de capitales, México se comprometió a asumir la nueva gobernabilidad emanada de la economía mundial globalizada, en la que los acuerdos internacionales tienen prioridad sobre algunas de las leyes constitucionales de cada país. Esto ha sido considerado por algunos un atentado contra la soberanía; no obstante, se ha asumido como una nueva forma de gobernanza tendente a acercar a las diversas economías del mundo.²

Después de 1993, la brecha entre el gasto final del gobierno y los impuestos en proporción con el PIB empezó a crecer cada vez más. En 2018, el gasto en relación con el PIB fue de 11.7 %, más del doble de los impuestos percibidos por el gobierno, que ese año fueron de apenas 5.5 % con relación al PIB (gráfica 3).

² “La preponderancia de las fronteras físicas se ha diluido ante el predominio tanto de las fronteras simbólicas como de la transnacionalidad” (Valdés Ugalde, 2015: 8).

GRÁFICA 3

Evolución del gasto del gobierno, de los impuestos netos y del pago total del servicio de la deuda en porcentaje del PIB (1960-2018)



2020e: estimado.

Fuente: producto interno bruto trimestral, base 2013, serie retropolada reducida, recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/pib/2013/default.html#Datos_abiertos>.

El gobierno de López Obrador se ha propuesto limitar el gasto estrictamente al ingreso por impuestos, pero hasta ahora, como hemos visto, el gasto del gobierno supera al ingreso en más del doble en relación con el PIB. Dejar al mismo nivel ambas variables implica llevar a cabo un sustancial recorte del gasto que deprimiría la economía a niveles sin precedentes, a la vez que pondría en peligro la vida de un gran número de instituciones públicas esenciales para la promoción del crecimiento y el sostenimiento de la seguridad social, la salud y la educación, entre otras necesidades, tal como empezó a suceder en 2019. La estrategia del gobierno hasta el momento ha sido reducir el gasto y aumentar la recaudación fiscal sin tocar al capital exterior, pues ello implicaría modificar el nuevo Tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC), además de obligar a pagar impuestos a grandes empresarios que han logrado evadirlos, incluyendo a múltiples personajes de la vida política.

No es posible eludir el pago de intereses de la deuda pública, el cual en los últimos años ha venido elevando su peso en el presupuesto público. El pago total del servicio de la deuda como porcentaje del PIB, pasó, entre 2010 y 2018, de 3.1 % a 4.9 %, por lo que al Estado le queda sólo 0.6 % de sus ingresos en relación con el PIB para cubrir el gasto total, lo cual es completamente imposible de realizar sin incurrir en déficit público.

El otorgamiento de créditos a familias de bajos ingresos o a desempleados no ha puesto en claro de dónde se va a sacar el dinero para pagar dichos créditos, si la perspectiva inmediata es la disminución del ingreso y la pérdida del empleo. Esta medida favorece los negocios bancarios y empuja a la población hacia un problema de insolvencia financiera o de carteras vencidas.

Hoy en día el país dispone de la mayor cantidad de reservas que ha tenido jamás; recibe la mayor entrada de capital externo en su historia: la deuda externa la ha elevado a niveles sin precedentes; pero a pesar de ello se mantiene estancada la producción y el gobierno no tiene dinero para cubrir el vencimiento de sus pagos con el exterior, por lo que al cumplirse tales vencimientos debe buscar nuevo financiamiento del exterior. Banxico es autónomo y su misión principal es asegurar la estabilidad de precios, misma que hasta el momento no se ha alcanzado; en los hechos, la política contra la inflación ha sido un completo fracaso. Durante casi 40 años, el país no ha conocido un solo año sin inflación; ésta empezó a acelerarse desde 1982, precisamente cuando entraron en vigor las primeras medidas neoliberales.

En cambio, antes de 1982 y desde los años sesenta, la inflación estaba por debajo de cero.

Banxico regula la emisión de dinero para impedir el aumento de precios; no obstante, no dice nada cuando el aumento de la oferta de dinero proviene del crédito privado, y en especial cuando dicho crédito va dirigido hacia el gasto del gobierno. Si el gobierno se financia con crédito privado no existe ninguna crítica; pero si se financia con emisión de dinero, entonces se convierte en pecado capital, casi en un delito, aunque el mercado recibe exactamente la misma cantidad de dinero ya sea por crédito privado o por emisión de dinero público; sólo que en el primer caso se benefician los acreedores privados al cobrar intereses más la devolución de lo prestado; en el segundo caso los bancos privados no se benefician; en cambio, el crecimiento y el empleo se ven favorecidos. La autonomía de Banxico beneficia negocios financieros privados al evitar que el gobierno lo utilice como instrumento para financiar su gasto y promover el crecimiento.

La principal resistencia a financiar el gasto del gobierno con emisión de dinero se debe a la idea de que ello promueve la inflación, cuando en realidad los precios aumentan más rápido cuando se contrae la producción, como lo hace la actual política neoliberal, que a consecuencia del aumento de la demanda ocasionado por el aumento de la cantidad de dinero. Si un día aparece el mercado con la mitad de alimentos, inmediatamente los precios aumentarán al doble; pero si un día la gente aparece con el doble de ingreso, los precios no necesariamente aumentarán al doble; no todos acudirán inmediatamente al mercado a gastar su ingreso incrementado. La teoría económica dice muy poco del efecto negativo sobre los precios que causa el aumento de éstos al deprimirse la producción; en cambio, crítica severamente todo aumento de emisión de dinero, cuando además la mayor parte de la oferta de dinero no proviene de la emisión del Banco Central sino de los bancos privados y del sistema financiero de valores. La gran mayoría de las operaciones comerciales y financieras se realizan con transferencias electrónicas, y para realizarse no tienen que esperar una mayor o menor emisión de dinero por parte del gobierno.

La población está sufriendo la disminución de su ingreso y de sus oportunidades de empleo, y el capital privado ve reducidas sus opciones de inversión con el quiebre y desaparición de empresas en amplios sectores económicos. Lo más sensato que podría hacer el actual gobierno sería abandonar de una vez la falaz persecución de una supuesta estabilidad que durante 38 años no se ha podido alcanzar ni se po-

drá alcanzar aplicando las mismas medidas neoliberales, y en su lugar eliminar la autonomía de Banxico, con miras a financiar obras de infraestructura y a elevar el gasto social en salud, educación, ciencia y tecnología, y en la conservación del medio ambiente, entre otros servicios fundamentales. Parece ser que a los políticos, académicos y estrategias económicos en general que apoyan la autonomía de Banxico, les parece más importante mantener la falsa idea de la estabilidad que hacer frente a la falta de ingreso, de empleo y al hambre de la mayor parte de la población.

Conclusiones y recomendaciones

No puede haber recuperación si no se aumentan sustancialmente los salarios y se reduce la pobreza de la población. Esto no es de ninguna manera una cuestión moral o sentimental, sino la única forma de elevar el crecimiento, debido a la alta dependencia de la producción nacional con respecto al consumo interno; es decir: sólo habrá crecimiento si aumenta el consumo, y esto sólo será posible con mayores salarios. Ello no provocará inflación, como se cree, porque la única manera de continuar produciendo con salarios más altos es mejorando los métodos de producción y elevando la productividad del trabajo; el aumento del salario irá acompañado de aumentos en la oferta y en la productividad, y ello hará caer los precios.

El país paga una tasa de interés muy elevada al sistema financiero nacional y extranjero; habría que igualar la tasa de interés nacional al mismo nivel que la de los países más ricos, a fin de reducir el pago por intereses al exterior y el interior. El temor de que ello no haría atractivo comprar los bonos mexicanos, hasta el momento no se justifica, sobre todo considerando la elevada presencia en México de empresas extranjeras dedicadas a la producción y la exportación. No hay por qué suponer que no habría interés en adquirir bonos mexicanos de deuda cuando, por otro lado, el capital exterior exporta más de 400 000 millones de dólares, independientemente del control que ostenta en otras actividades altamente lucrativas, como la minería y la industria.

El Estado se encuentra atrapado: debe impulsar el crecimiento a caballo entre un ingreso reducido y una excesiva deuda interna y externa. La única alternativa para romper esta camisa de fuerza es abandonar la política de austeridad y elevar el gasto financiado con créditos del Banco Central, es decir, con emisión monetaria;

pero para ello el Banco Central debe dejar de ser autónomo y depender de la Secretaría de Hacienda o directamente del Ejecutivo.

La apertura comercial del país contribuye en una mínima proporción al crecimiento nacional, porque no consume casi componentes nacionales y limita su contribución a la ocupación de empleos baratos para las compañías extranjeras. La mayor parte de la producción nacional se aboca principalmente a abastecer el consumo interno; pero mientras subsistan los reducidos niveles de ingreso de la población será imposible esperar mayor crecimiento.

Si bien la política de austeridad del actual gobierno puede liberar más recursos fiscales para pagar la deuda externa e interna, además de reducir el crecimiento, genera mayores obstáculos para pagar la deuda pública: la tasa de interés que paga México es superior a la que pagan los países más ricos, reduce la capacidad de crecimiento del país y obliga al gobierno a absorber en su presupuesto el pago de dicha tasa de interés. El estancamiento del ingreso nacional y, por consiguiente, de los ingresos fiscales, obliga a contratar nueva deuda externa e interna sólo para pagar los vencimientos de la misma. Las elevadas tasas de interés provocan que la deuda por sí misma se autorreproduzca. Este proceso de aumento de la tasa de interés y de cada vez mayor endeudamiento, ha provocado que el país entregue más recursos al exterior de los que recibe, y aun así es convencido de ofrecer elevados intereses por ser considerado país con un alto riesgo cuando existen naciones que ofrecen tasas de interés de cero o negativas, como es el caso de Japón. Actualmente la mayor cantidad de capital exterior no llega al país como inversión extranjera directa, sino como deuda o inversión extranjera de cartera.

Las propuestas para superar el estancamiento son las siguientes:

- Elevar los salarios por encima de la productividad y la inflación.
- Reducir la tasa de interés (de alrededor de 2 %) al nivel de los países ricos.
- Abolir la autonomía de Banxico, para no financiar el gasto público con venta de bonos públicos al sector privado y así reducir la deuda externa e interna del gobierno.
- Elevar sustancialmente la inversión pública en infraestructura productiva y el gasto en salud, educación, y en ciencia y tecnología
- Sustituir los programas asistenciales de crédito a la palabra (Sembrando Vida y otros que otorgan dinero, directamente en las manos, a ciertos grupos so-

ciales) por proyectos productivos locales y regionales que aseguren su crecimiento a partir de la formación de cadenas de valor.

Estas medidas de ninguna manera afectarían a la inversión y mucho menos la rentabilidad de las empresas; por el contrario, son la mejor opción para mejorar los negocios y elevar simultáneamente tanto la rentabilidad como la eficiencia y el grado de desarrollo tecnológico de la producción, porque elevarían el tamaño del mercado, creando con ello nuevas y rentables opciones de inversión. El aumento del mercado no es causado por los mayores salarios sino fundamentalmente por el aumento de la inversión tanto en producción como en servicios: las mismas empresas se van a generar a sí mismas una muy elevada demanda. Por el lado del financiamiento del Estado a través de emisión monetaria, ésta no será inflacionaria porque no se le debe entregar dinero a la gente en las manos, sino a través de la inversión pública y de la creación de infraestructura. En este sentido, el Estado gasta y el sector privado cobra por las obras contratadas, lo que no significa ninguna competencia sino más bien complementariedad; la emisión de dinero no llegaría al mercado como moneda líquida sino aumentando la oferta de bienes y servicios; en otras palabras: la emisión monetaria eleva primero la oferta y posteriormente eleva la demanda al aumentar el empleo y el ingreso causado por la inversión pública. Los precios son mucho más sensibles a los cambios de la oferta que a los de la demanda. Si un día aparece el doble de oferta de alimentos, inmediatamente los precios disminuirán a la mitad; igual sucedería si un día aparece sólo la mitad de la oferta de alimentos: los precios aumentarán inmediatamente al doble; pero si un día aparece la población con el doble de ingreso, no todos acudirán a la vez a gastar el dinero, por lo que los precios no se elevarán inmediatamente al doble.

Bibliografía

Banco de México (2021), “Balanza de pagos-con base en MBP6-nueva presentación (a partir de 2006)”, en *Sistema de Información Económica*, recuperado de <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA410&locale=es>>.

- Banco Mundial* (2010), “La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina”, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe, Madrid, recuperado de <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/929251468017387470/pdf/592070WP0SPANI101public-10BOX358364B.pdf>>.
- _____ (2021a), “México”, recuperado de <<https://datos.bancomundial.org/pais/mexico?view=chart>>.
- _____ (2021b), “Indicadores del desarrollo mundial-México”, recuperado el 10 de junio de 2021, de <<https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.KD&country=MEX#>>.
- Berzosa, C. (1994), “La crisis permanente en los países desarrollados: 1973-1993”, en C. Berzosa (coord.), *La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos*, Icaria / Fundación Benéfico-Social Hogar del Empleado, Barcelona, pp. 27-70.
- Cárdenas Sánchez, E. (2017), “La reestructuración económica de 1982 a 1994”, recuperado el 9 de junio de 2020, de <<http://economichistory.ucla.edu/wp-content/uploads/sites/69/2017/11/cardenas.pdf>>.
- Dabat, A. (2009), “La crisis financiera en Estados Unidos y sus consecuencias internacionales”, en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 40, núm. 157, pp. 39-75.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013a), “Por actividad económica-producto interno bruto”, recuperado el 15 de junio de 2020, de <<https://www.inegi.org.mx/temas/pib/>>.
- _____ (2013b), “Producto interno bruto-trimestral. Base 2013”, recuperado el 12 de junio de 2020, de <https://www.inegi.org.mx/programas/pib/2013/default.html#Datos_abiertos>.
- _____ (2013c), “Cuadro de oferta y utilización. Resumen del PIB”, recuperado el 14 de junio de 2020, de <<https://www.inegi.org.mx/temas/cou/>>.
- Pineda, A., y J. R. Morales (2008), “La experiencia empresarial en la recuperación de la primera y segunda guerra mundial”, en *Denarius. Revista de Economía y Administración*, núm. 16, pp. 201-224.
- Pineda, A. (2018), “La política de estabilidad de precios, del tipo de cambio y su costo en deuda pública e ingreso nacional”, en M. Corona y A. Buendía (coords.), *Desigualdad y pobreza*, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco / Bonilla Artigas, México, pp. 571-608.

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (2021), “Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)”, Organización de los Estados Americanos, recuperado el 8 de mayo de 2020, de <http://www.sice.oas.org/Trade/nafta_s/Indice1.asp>.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1993), publicado el 20 de diciembre, marco normativo del Consejo Nacional de Derechos Humanos, recuperado de <<https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-II01.pdf>>.

Valdés Ugalde, J. L. (2015), “Globalización vs. soberanía: gobernanza, guerra o progreso y orden mundial”, en *Revista Norteamérica*, vol. 10, núm. 2, julio-diciembre, recuperado el 10 de diciembre de 2020, de <<http://www.scielo.org.mx/pdf/namerica/v10n2/1870-3550-namerica-10-02-00007.pdf>>.

EL COMERCIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS Y SUS EFECTOS EN EL EMPLEO DURANTE EL PERIODO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

*Ma. Antonia Correa Serrano**

Introducción

La propuesta de Donald Trump de renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en mayo de 2017, tuvo como principal argumento el desempleo y el déficit comercial de Estados Unidos, los cuales fueron consecuencia de la deslocalización de empresas estadounidenses de la manufactura en México, cuya ventaja comparativa estuvo altamente asociada a salarios más bajos. La estrategia del presidente Donald Trump en la renegociación del Tratado fue ejercer la máxima presión sobre México, comenzando con la construcción del muro fronterizo, la imposición de aranceles al acero y el aluminio, y la amenaza de retirarse del acuerdo.

En el trayecto de la negociación, le asignó a México el papel de salvaguarda de la migración de la frontera sur de América del Norte. La aceptación de México formó parte de los objetivos de política exterior del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, cuya prioridad fue la relación con Estados Unidos y Canadá, con énfasis en la relación transfronteriza con Estados Unidos y los problemas de la migración. Sin embargo, el objetivo del gobierno de Washington fue el endurecimiento de las reglas de origen y la inclusión de las disposiciones de “políticas de competencia” y las de “competitividad”, que junto con la normativa de las compras públicas y la de facilitación del comercio, incluidas en el TLCAN, son fundamentales para el funcionamiento de la producción integrada en cadenas globales de valor con reglas

* Profesora e investigadora del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. E-mail: <acorrea@correo.xoc.uam.mx>.

comerciales más estrictas. Aunque estos cuatro temas forman parte del multilateralismo de la Organización Mundial de Comercio, han quedado estancados en el seno de la organización desde la Ronda de Doha en 2001.

La inclusión de estos temas en el acuerdo, así como del asunto de las relaciones laborales y de política macroeconómica, entre otros, apunta a la reducción de los efectos negativos sobre el empleo y el déficit comercial de Estados Unidos, sin sacrificar la producción integrada en cadenas globales de valor (CGV), cuyo desempeño ha sido apoyado por la normativa del TLCAN, con una profundización de los problemas estructurales del déficit comercial y con transformaciones en el empleo en Estados Unidos y en México.

El objetivo de este capítulo es doble: analizar la incidencia del TLCAN en el déficit comercial de Estados Unidos, y observar el comportamiento del empleo tanto en México como en Estados Unidos, poniendo una especial atención en las industrias tradicionales mexicanas, cuya normativa en el acuerdo no consiguió proteger estos sectores de la competencia internacional. La primera sección del capítulo aborda la normativa del TLCAN en favor del intercambio comercial en industrias integradas en CGV, así como su incidencia en el déficit comercial. En la segunda sección se identifican las transformaciones estructurales del empleo y los salarios en Estados Unidos, las cuales son consecuencia de la reestructuración y deslocalización industrial. En la tercera sección se analizan las transformaciones del empleo en México, debidas a la normativa del TLCAN y a la ausencia de instrumentos de protección para los sectores tradicionales mexicanos, tanto en el acuerdo como en las políticas del gobierno.

Intercambio comercial México-Estados Unidos

Con el TLCAN se formalizó la integración económica de América del Norte, la cual históricamente ha gravitado en torno a Estados Unidos, tanto por el lado canadiense como del lado mexicano. La incorporación de México a la integración regional no se ha visto reflejada en un incremento de la relación comercial y de inversión con Canadá, aunque el porcentaje creció ligeramente en el periodo del TLCAN.¹ Sin em-

¹ El comercio de México con Canadá pasó de 2.6% en 1994 a 6% del total en 2019. De igual forma, las inversiones canadienses en México pasaron de 4% en 1993 a cerca de 6% del total en 2018

bargo, la normativa del Tratado tenía como objetivo establecer una regulación a la histórica relación comercial bilateral de Estados Unidos con sus vecinos del norte² y del sur, para quienes el mercado estadounidense era, desde entonces, su principal mercado de exportación y de origen de sus importaciones.

La historia de la relación comercial entre México y Estados Unidos tuvo su origen en el siglo XIX, después de la Independencia de México y como consecuencia de la Doctrina Monroe (resumida en la frase “América para los americanos”), proyectada por Estados Unidos en 1823 y mediante la cual se procuró cerrar la entrada de cualquier país europeo a la región de América, y particularmente anular la firma del Tratado de Comercio, Navegación y Amistad entre México y Gran Bretaña, el cual, después de un largo proceso de negociación, fue firmado el 16 de julio de 1827 (Gutiérrez Haces, 2015). El comienzo de esta relación política y diplomática entre México y Estados Unidos tuvo lugar en un ambiente de fricciones y recelo por parte del gobierno de México, motivado por la anexión de Texas al territorio estadounidense en 1845. Este comportamiento de la diplomacia mexicana se ha ido transformando a medida que avanza la integración económica, ya que algunos sectores económicos se han visto favorecidos con el crecimiento de las exportaciones en los sectores globalizados.

El proceso de apertura y liberalización de la economía mexicana comenzó con el modelo exportador instrumentado en los años ochenta y se profundizó con la entrada en vigor del TLCAN, el cual ha servido para mostrar al mundo las bondades del libre comercio (Guillén, 2007). Los primeros años del modelo fueron exitosos en términos del superávit de la balanza comercial (1983-1988), lo cual dio un respiro a los problemas de endeudamiento del país. Sin embargo, la apertura también evidenció los desequilibrios estructurales debido a que, para mantener el ritmo de crecimiento de las exportaciones, se requería de tecnología e insumos de alto valor agregado, importados. Este desequilibrio estructural reveló igualmente, desde los medios académicos, que continuar con un proceso de producir para exportar con

(Correa Serrano y Narro, 2002; Secretaría de Economía, 2019). Este crecimiento se explica principalmente por las inversiones de las empresas mineras canadienses, las cuales encontraron ventajas comparativas en salarios y leyes ambientales para la extracción en yacimientos de México.

² Canadá formalizó su relación con Estados Unidos en un largo proceso. Primero de manera sectorial, con el Acuerdo Auto Pact para la industria automotriz en 1965; posteriormente estableció el Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos Canadá en 1988.

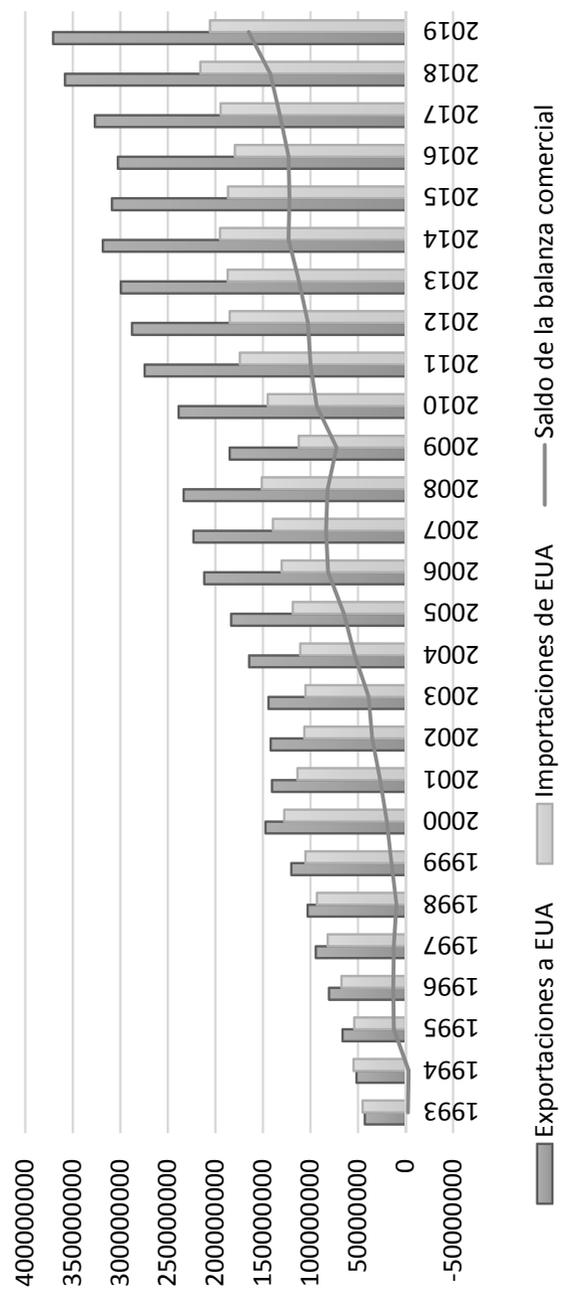
base en un alto contenido de importaciones, rompería en el largo plazo los pocos en-cadenamientos productivos locales, y que el crecimiento de las exportaciones pronto llevaría a un déficit de la balanza comercial de la economía mexicana.

A 25 años de la entrada en vigor del TLCAN, se puede observar que aunque la balanza comercial de México es deficitaria, la que mantiene con Estados Unidos ha sido superavitaria desde 1995, al pasar de un déficit comercial de 2 383 millones de dólares en 1993 (Vázquez, 2016) a un superávit de 142 458 millones de dólares en 2018, cifra que equivale a 9% del déficit comercial de Estados Unidos, cuya participación ubica a México en el segundo lugar, después de China, país que explica alrededor de 60% del déficit comercial estadounidense en el mismo año (Correa Serrano, 2020).

Las exportaciones de 350 000 millones de dólares con dirección a Estados Unidos en 2018 (gráfica 1), representaron 80% del total exportado por México. Sin embargo, son exportaciones que requieren de un alto porcentaje de importaciones, como consecuencia de la producción en CGV, favorecidas por la normativa del TLCAN, en los sectores globalizados, con una concentración en la división de maquinaria y equipo, en la cual destacan, en orden de importancia, la industria automotriz, la industria de equipo de aparatos eléctricos y electrónicos, y la industria de equipo para usos diversos. Estas industrias exhiben un mayor desarrollo tecnológico y generan un comercio intraindustrial (Correa Serrano, 2016); ello explica en parte la transformación del sector exportador mexicano en los últimos ocho años, han crecido las exportaciones de mayor contenido tecnológico a exportaciones de mediano y alto contenido tecnológico (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018).

Esta transformación en las exportaciones mexicanas, si bien nos ubica como una economía exportadora de mediano y alto contenido tecnológico, no implica que la difusión del desarrollo tecnológico se esté logrando en otros sectores, debido a las restricciones que impone tanto la normativa multilateral del Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio, como la normativa regional establecida desde el TLCAN. Ambas normativas imponen fuertes restricciones a la generación de una trayectoria tecnológica que incluya no sólo a los sectores exportadores; además, la apertura misma de la región TLCAN-Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) garantiza la importación de tecnología e insumos para ser reexportados. Por otro lado, el gobierno mexicano no ha impulsado el desarrollo tecnológico a través de una política industrial que asegure la reducción de la dependencia tecnológica y en materia de innovación en los sectores no exportadores.

GRÁFICA 1
Balanza comercial de México con Estados Unidos (1993-2018) (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del Inegi, recuperado de <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>.

El logro exportador de estas industrias radica en la forma en que están organizados la producción y el comercio, actividades sobre las cuales las empresas transnacionales mantienen el control desde el diseño de los productos hasta la comercialización de los mismos. De ahí que exista una correspondencia entre la inversión extranjera directa (IED) y el intercambio comercial que realizan estas empresas, el cual es de carácter industrial e incluso intra-firma.

Del total de la IED que recibió la industria manufacturera, alrededor del 70 % promedio se dirigió a la división de maquinaria y equipo, y el intercambio comercial en la división corresponde a 68 % de las exportaciones e importaciones de la manufactura en México, de 1994-2018, con una producción integrada en CGV, cuyo objetivo de reducción de costos implicó la deslocalización y fragmentación del proceso productivo desde los ochenta. Las empresas transnacionales de Estados Unidos mantienen los procesos intensivos de desarrollo tecnológico en Estados Unidos, mientras que los procesos intensivos de mano de obra se relocalizan en México.

Esta estrategia empresarial fue apoyada por la normativa del TLCAN que vinculó el comercio y la IED con instrumentos a favor de una integración productiva y comercial en la región de América del Norte, manteniéndose la misma dinámica comercial bilateral que se tenía al inicio del TLCAN; es decir: una profundización del comercio entre México y Estados Unidos, y entre Canadá y Estados Unidos.

Los instrumentos que han fortalecido las CGV son altamente vinculatorios en el Tratado y tienen que ver con reglas de origen y con el capítulo de inversiones y propiedad intelectual, principalmente, en un escenario de apertura comercial para los sectores globalizados; incluso algunos de ellos mantuvieron una protección efectiva de 10 años, como lo fue el caso de la industria automotriz (Correa Serrano, 2016). Con ello se protegían los intereses de las élites empresariales; la integración significaba asegurar el incremento de las ganancias sin que ello pusiera en riesgo el conocimiento tecnológico, además de aprovechar la ventaja comparativa de los salarios en México.

Con esta gobernanza, las empresas transnacionales han podido impulsar en México una producción integrada y tecnificada en los sectores globalizados, producción en cuyo eslabón más bajo utiliza mano de obra con cierto nivel de calificación, pero con menores salarios, comparados con los de Estados Unidos. Ello ha operado transformaciones en el empleo tanto en México como en Estados Unidos, como se verá posteriormente.

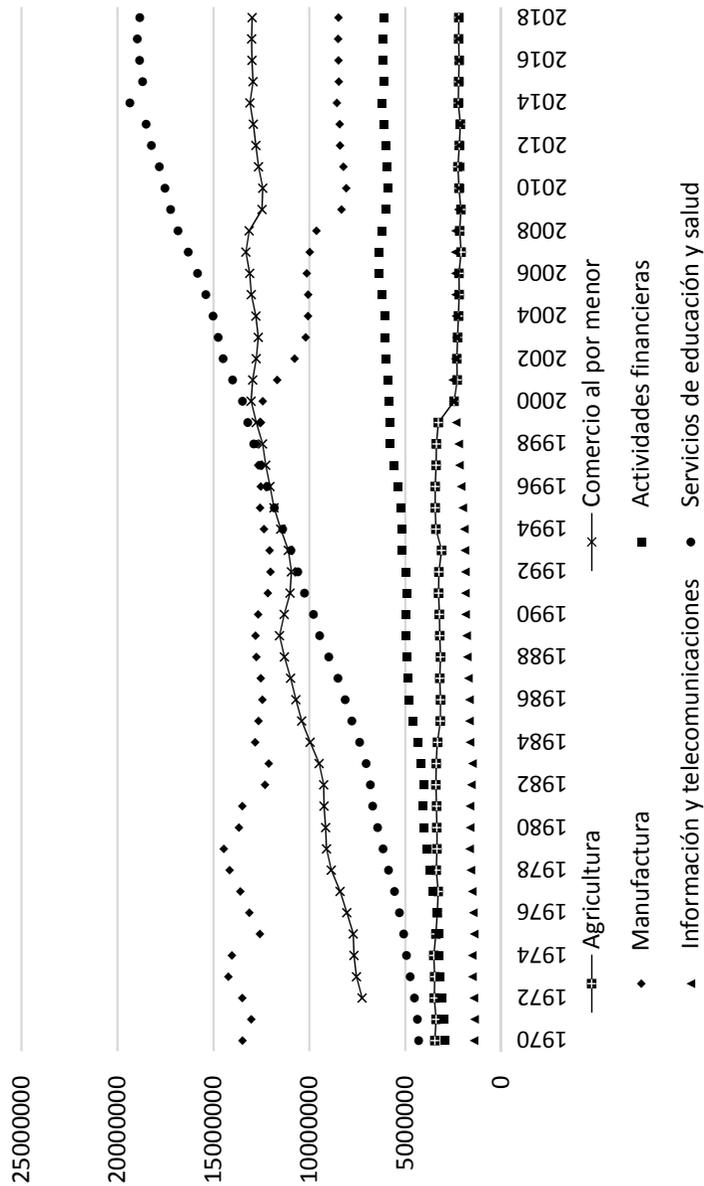
Estas transformaciones en el empleo inciden en una precarización de la mano de obra en México, precarización asociada a una producción cada vez más tecnificada, a la apertura comercial y a la competencia global, con desplazamientos internos de mano de obra que no son necesariamente absorbidos por los sectores en crecimiento; ello se debe a la ausencia de políticas de compensación que amortigüen los problemas del desempleo (Ruiz, 2011) y a una política industrial que dejó en manos del mercado el destino de los encadenamientos productivos, generadores de empleo; una política que se adecuaba a la forma de la instrumentación del acuerdo en términos de reglas de origen vinculadas a la apertura comercial del mercado estadounidense.

La visión de la eficiencia del mercado en la teoría neoclásica estuvo presente en la instrumentación del TLCAN y en la política industrial de México. El mercado se encargaría de la asignación eficiente de los recursos entre sectores y de las técnicas de producción, sin necesidad de que el Estado interviniera. Olvidaron que el objetivo de la política industrial es impulsar el crecimiento económico y la creación de nuevas ventajas comparativas con un limitado papel de la inversión extranjera directa (Romero, 2016), cuya función es de apoyo a la estrategia de crecimiento a fin de lograr un desarrollo tecnológico. Este doble objetivo de apoyo al crecimiento y al desarrollo tecnológico tuvo sus límites en la instrumentación de la normativa del acuerdo, en el capítulo de inversiones, de propiedad intelectual y las reglas de origen (Correa Serrano, 2016).

Transformaciones en el empleo en Estados Unidos

La pérdida de empleos en la manufactura de Estados Unidos, como consecuencia del TLCAN, tenía que ver, según Donald Trump, con la relocalización y la deslocalización industrial, como parte de la fragmentación de la producción a nivel internacional e integrada mediante las CGV, estrategia que le ha redituado a las empresas la reducción de costos y el mantenimiento de sus ganancias, lo que ha impulsado el comercio intraindustrial. Para el adecuado funcionamiento de esta estrategia, el gobierno de Washington instrumentó políticas de apoyo a la producción en sectores intensivos en conocimiento y en los de alto valor agregado (Krugman y Oftsfeld, 2006).

GRÁFICA 2
Transformaciones en el empleo en Estados Unidos, población ocupada por sectores (1970-2018)



Fuente: elaboración propia con base en United States Bureau of Labor Statistics, 1970-2018, recuperado de <<https://www.bls.gov/home.htm>>.

La normativa del TLCAN significó un fuerte apoyo a la estrategia de CGV así como la reducción de los costos de transacción de las empresas; ello se debió al diseño de instrumentos que permiten una estrecha vinculación entre las inversiones y el comercio a nivel intra-firma en sectores estratégicos, los cuales han incidido en el déficit comercial de Estados Unidos y en las transformaciones del empleo en los dos países.

En Estados Unidos se ha profundizado la dinámica de caída del empleo en la manufactura (gráfica 2), como consecuencia de los procesos de reestructuración y deslocalización iniciada en la década de los ochenta del siglo pasado; sin embargo, pareciera que su caída ha sido frenada por la capacidad de absorción de los sectores en crecimiento y por las políticas de apoyo al empleo del gobierno de Washington.

La población económicamente activa (PEA) en la manufactura pasó de representar 20.7 % en 1980 a sólo 10.2 % en 2016, en tanto el sector servicios y el comercio al por menor fueron posicionándose como los principales generadores de empleo. En el sector servicios destacan los sectores de educación y salud; desde la primera década de este siglo, han concentrado la mayor parte de la población ocupada (PO), con alrededor de 18.9 millones en 2018; le siguen, en orden de importancia, el sector de comercio al por menor, con alrededor de 13 millones de PO ese mismo año, y los servicios financieros, que concentran 6.2 millones de empleos (gráfica 2), los cuales han sido impulsados por políticas que favorecen su crecimiento desde la década de los noventa y de los que los inversionistas obtienen grandes ganancias (Guillén, 2019; Vidal, 2016).

Por todo ello, aunque se ha generado desempleo en la manufactura como consecuencia de la deslocalización de empresas, pareciera que dicho desempleo está siendo absorbido por el comercio al por menor (gráfica 2) y que la caída ha sido frenada por las políticas expansivas desde la administración de Obama en 2008; ello se expresa en un nivel de desempleo de alrededor de 4 % en los últimos 10 años. Las políticas expansivas han estado dirigidas principalmente a la reducción de impuestos a las empresas y a mantener el consumo de las familias, con efectos negativos sobre el déficit comercial y sobre el déficit fiscal.

Esto es, el apoyo al consumo implica un gasto por parte del Estado, gasto que se cubre con deuda en un mercado financiero en constante expansión desde los noventa, el cual ha ocasionado asimismo una apreciación del tipo de cambio que favorece las importaciones de insumos para las empresas y de bienes finales para las familias,

los cuales son exportados a precios reducidos desde países que pagan salarios más bajos que los que se pagan en Estados Unidos en la misma industria (tabla 1).

En la administración Trump, y como parte de la promesa de campaña de “regresar las empresas a casa”, la política fiscal expansiva se volcó a favor de las empresas. La reforma fiscal de 2018 redujo la tasa impositiva para las corporaciones de 35 % a 21 %, y estableció un tope para el impuesto sobre la renta, en los rangos más altos de ingreso, a 37 %, lo que representó recortes de impuestos de alrededor 1.5 billones de dólares, con un incremento del déficit fiscal que ya representaba el 3.5 % del PIB en 2019 (Krugman, 2019). Al mismo tiempo se incrementó la tasa de interés por arriba del 1 %, haciendo más atractivo el mercado financiero y el mantenimiento de recursos para sus políticas expansivas.

A dos años del impulso de relocalización de la manufactura a la inversa (desde México hacia Estados Unidos), el proceso no se ha dado y la reducción de impuestos no ha tenido un impacto sobre el empleo en la manufactura estadounidense. Tampoco se observa una precarización de los salarios en dicho sector; si bien no crecen al ritmo de los del sector servicios, no se puede hablar de una contracción de los salarios en la manufactura. En el crecimiento de los salarios en Estados Unidos destacan los de los servicios financieros (alrededor 27.50 dólares por hora), seguidos del sector de educación y salud, con 24.50 dólares por hora en 2019 (tabla 1).

Así pues, los salarios de la manufactura en Estados Unidos rebasan la propuesta de Trump para la industria automotriz en la negociación del nuevo acuerdo, cuyo 40 % del contenido de origen se debe producir en áreas de 16 dólares la hora, si se quiere acceder al mercado de América del Norte. Esta propuesta suena socialmente razonable, pero restará competitividad a las empresas de esta industria, la cual aprovechó la ventaja comparativa de diferenciales salariales para producir en México. Este planteamiento —ligado a un incremento de las reglas de origen al pasar de un 62.5 % de contenido regional a 75 % en el nuevo T-MEC— tendrá efectos en el empleo de esta industria en México, a menos que se logre la tendencia de igualación salarial, la cual fue un elemento importante en la retórica del TLCAN en México, con base en los supuestos beneficios del libre comercio.

TABLA 1
Salario real por hora en Estados Unidos, promedio nacional (1993-2018) (dólares)

<i>Sector</i>	<i>1993</i>	<i>1998</i>	<i>2003</i>	<i>2008</i>	<i>2013</i>	<i>2018</i>
<i>Agrícola</i>	10.2	10.9	11.4	11.7	12.1	11.5
<i>Manufactura</i>	11.9	13.6	15.9	18.0	19.5	21.9
<i>Servicios</i>	11.8	14.5	16.8	21.1	23.4	25.6
<i>Salud y actividades educativas</i>	11.3	13.1	15.8	19.0	21.5	24.0
<i>Sector financiero</i>	11.65	14.33	17.36	20.62	24.21	27.26
<i>Ventas</i>	11.5	13.5	15.6	18.4	18.8	19.5

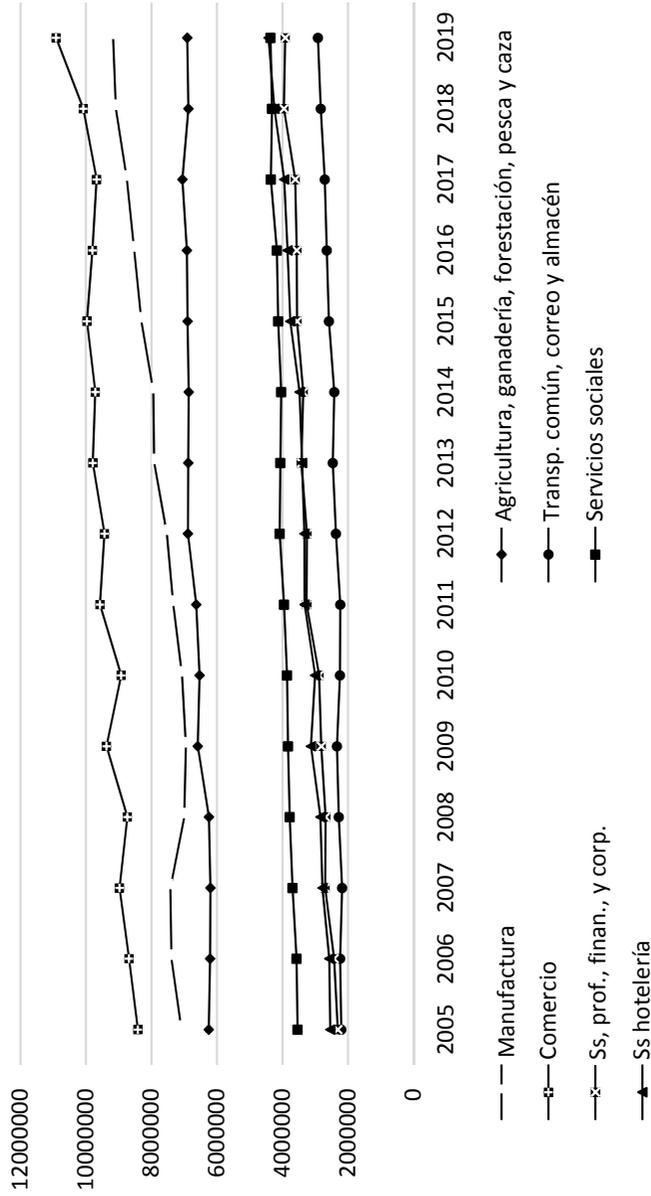
Fuente: elaboración propia con base en United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, recuperado de <<https://www.bls.gov/home.htm>>.

Empleo en México

La falta de empleos en México es uno de los problemas sociales que se vienen arrastrando en México desde la década de los ochenta. Y el problema se ha agravado por la competencia internacional que trajo consigo la apertura de la economía desde entonces. Este fenómeno, junto con las diferencias salariales respecto de Estados Unidos, explica en gran parte el crecimiento de la migración (Ruiz, 2011) y el empleo informal, el cual carece de toda protección laboral y de seguridad social.

El crecimiento del empleo informal refleja las transformaciones que se han dado en el seno de los sectores económicos en cuanto expulsores y demandantes de empleo. La falta de estadísticas de empleo bien desglosadas en el sector de la manufactura en México, no permite analizar dichas transformaciones. No obstante, si se toma el total de cada sector, se puede constatar que el empleo ha estado creciendo en la manufactura al pasar de 6.7 millones de empleos en 2005 a 8.6 millones en 2019; sin embargo, es el comercio al por menor el principal generador de empleo al pasar de una población ocupada de 8.2 millones de empleos en 2005 a 11.7 millones en 2019 (gráfica 3).

GRÁFICA 3
Población ocupada en México, principales sectores (2005-2019)



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de Inegi, recuperado de <https://www.inegi.org.mx/sistema/olap/proyectos/bd/encuestas/hogares/enoe/2010_pe_ed15/po.aspx?est&proy=enoe_pe_ed15_po&p=enoe_pe_ed15>.

TABLA 2
Índice de empleo en algunas industrias en México

<i>Periodo</i>	<i>Industria alimentaria</i>	<i>Textil y del vestido</i>	<i>Calzado y productos de cuero</i>	<i>Madera</i>	<i>Química</i>	<i>Equipo de transporte</i>	<i>Equipo eléctrico y electrónico</i>
2007	97.6	128.4	100.5	125.7	102.2	77.6	107.7
2008	99.2	119.3	95.9	121.2	101.7	75.4	104.5
2009	99.8	108.1	89.4	110.5	99.3	60.9	89.06
2010	99.2	104.3	94.6	104.8	99.6	68.8	96.3
2011	99.1	101.3	96.1	101.6	100.7	80.7	98.6
2012	99.8	99.9	99.2	101.4	102.9	91.6	97.9
2013	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	99.9
2014	101.7	99.4	96.9	97.4	98.0	109.7	102.9
2015	102.9	100.02	96.7	96.9	95.3	117.8	107.04
2016	105.2	101.4	96.1	96.8	95.2	124.1	111.7
2017	107.7	101.6	93.8	102.9	95.3	134.1	118.9
2018	107.1	102.3	91.6	104.5	96.5	144.1	124.7
2019	108.8	103.8	91.1	103.4	98.2	146.9	128.2

Cifras preliminares: para 2019.

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera del Inegi, recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/emim/2007/default.html#Datos_abiertos>.

El crecimiento del empleo en los sectores comercio y de la construcción ha incrementado su participación en el empleo total, lo cual se refleja en una contracción de la participación en la manufactura, que pasó de representar 12 % del empleo total en la década de los noventa del siglo pasado, a sólo 6 % en la última década.

Frente a la carencia de información bien desglosada sobre la manufactura, se recurrió a los índices de empleo de la *Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera*, del Inegi (2019), con año base 2013, el cual nos da una aproximación de las transformaciones en el seno del sector; dichos índices reflejan el efecto que ha causado el TLCAN en el comportamiento del empleo. Los sectores de la manufactura donde ha crecido el empleo son los exportadores: la industria de equipo de transporte y la industria

eléctrico-electrónica; junto con la industria química y la de alimentos, inciden en el crecimiento que ha tenido el empleo en el total del sector (tabla 2). Se trata de sectores que demandan mano de obra más calificada y cuyo crecimiento responde a la producción industrial en CGV, donde las empresas mantienen los procesos intensivos de desarrollo tecnológico en Estados Unidos; en tanto que los procesos intensivos en mano de obra se relocalizan en México, cuya producción se beneficia de los salarios más bajos.

Los sectores que han perdido empleo en la manufactura son el textil y el del vestido, y también la industria del calzado (tabla 2),³ cuya mano de obra, en el mejor de los casos, está siendo absorbida por el comercio al por menor o engrosando el comercio informal y la migración a Estados Unidos. Este desplazamiento de mano de obra no obedece a un mayor impulso de tecnificación en dichos sectores, sino que es resultado de la competencia internacional de países como China y Vietnam, así como de la ausencia de instrumentos en el TLCAN para proteger sectores estratégicos para México. Si bien ésta debería ser una responsabilidad del Estado mexicano, también es cierto que en la integración regional Estados Unidos se apoyó y se sigue apoyando en sus socios para proteger sus sectores estratégicos.

El incremento del desempleo en estos sectores no se ve reflejado en un crecimiento del desempleo abierto en México, debido a que, por un lado, la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* toma como empleado a quien declara trabajar una hora a la semana (Ruiz, 2011), y por otro, a que más de la mitad de la PEA se encuentra ocupada en la economía informal, lo que hizo que el desempleo abierto en México oscilara entre 2.5 % y 5.3 % entre 1993 y 2014 (Vázquez, 2016).

De ahí que junto a una tasa de desocupación de 3.1 % en diciembre de 2019, también se observe un crecimiento en las condiciones de precariedad laboral, según el indicador de “condiciones críticas de ocupación”.⁴ Éste pasó de 15.3 % en 2010 a

³ También la industria química y la industria de madera han perdido empleo, sin embargo, para efectos de este trabajo sólo se analizan las industrias que se han visto afectadas por la competencia internacional y por la ausencia de mecanismos de protección en el TLCAN, como se anotó arriba.

⁴ Según el Inegi, este indicador mide el tiempo, el ingreso o una combinación de ambos. Toma en cuenta a quienes laboran menos de 35 horas a la semana por razones ajenas a ellos; a quienes laboran más de esa jornada, pero que el año anterior ganaron un salario mínimo, y a los que trabajaron más de 48 horas semanales y recibieron dos salarios mínimos. En esta condición están 10.3 millones de trabajadores (*idcOnline*, 2020).

18.8 % al cierre de 2019, lo que indica que 2.1 millones de trabajadores vieron cómo empeoraban sus condiciones de empleo; y según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el ingreso laboral de 40 % de los hogares en México no lograba cubrir una canasta básica en 2018 (*idcOnline*, 2020).

Empleo en los sectores tradicionales en México

Los sectores tradicionales de la manufactura en México, intensivos en mano de obra, han recibido el impacto negativo de la apertura y la competencia global; no sólo han quedado excluidos del éxito del libre comercio, sino que además la apertura comercial ha profundizado las asimetrías sectoriales y regionales. Industrias como la textil y del vestido, y la del calzado, han sufrido el doble efecto: 1) pérdida del mercado estadounidense por la competencia china y vietnamita (Gómez Tamez, 2018), e 2) incremento de las importaciones desde estos países en la economía mexicana, con lo que dichos sectores experimentaron un déficit en su balanza comercial y una caída del empleo, cuyos trabajadores, lejos de ser absorbidos por los sectores exportadores, como lo asume la teoría de la ventaja comparativa, se han sumado al grueso del comercio informal en México. Este efecto negativo no sólo tiene que ver con la ausencia de protección de los sectores en el TLCAN, a fin de que pudieran sobrevivir a la competencia de los no socios comerciales, como China y Vietnam; también es resultado de la ausencia de mecanismos compensatorios desde el gobierno federal.

Empleo en la industria textil y de la confección

El surgimiento de la industria textil y de la confección del vestido se remonta al porfiriato, e inicia su auge con la supresión de los impuestos regionales, conocidos como “las alcabalas”, en 1896, y con la protección comercial del sector, cuyos aranceles se mantuvieron entre el 50 % y el 200 % hasta el final del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones.

Después de la crisis de la década de los ochenta, el PIB de la industria textil y de la confección no presentó variaciones significativas de 1990 a 1996; mientras que su participación relativa en el PIB total se mantuvo en 1.5 %. Sin embargo, en el PIB

de la industria manufacturera pasó de 7.7% a 7.3% en los mismos años. En este periodo el empleo generado pasó de 419 254 a 459 095 puestos de trabajo, manteniendo una participación de 1.6% respecto al empleo total, y de 14% en el de las manufacturas (Ledezma y Mungaray, 2000).

El fin del Acuerdo Multifibras de Estados Unidos en 1994, abrió el mercado a las exportaciones; ello permitió que la industria quintuplicara sus exportaciones de textiles y del vestido en los primeros cinco años del TLCAN. A principios de este siglo, la industria textil y la de la confección tenían como principal destino el mercado estadounidense (71% y 95% del total, respectivamente).

La época de auge exportador de la industria terminó en los primeros años de la década de 2000, cuando el trato preferencial TLCAN que recibía México por parte de Estados Unidos se hizo extensivo a los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, con la Ley de Asociación Comercial Estados Unidos-Cuenca del Caribe y la ampliación de la Ley de Comercio de 2002, en la cual se les otorgó el acceso libre de aranceles al mercado estadounidense. El acceso al mercado estadounidense de las exportaciones de los países de la Cuenca del Caribe tuvo un efecto negativo sobre las exportaciones mexicanas, debido a la competencia de países como Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras, que mantienen salarios más bajos en comparación con México; situación que también influyó en la migración de las maquiladoras estadounidenses del sector.

A ello se sumaron: *a)* la conclusión del periodo de cuotas establecido en los primeros cinco años del TLCAN; *b)* el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio en 2001; *c)* el desmantelamiento de 50% de las cuotas de textiles del Acuerdo Multifibras a nivel mundial en 2002, y su eliminación total en 2005, con lo cual Estados Unidos salió beneficiado con un crecimiento en el consumo del sector de 13% en el bienio 1999-2000; y China, que captaba sólo 12% del mercado en 1999, para 2005 mantenía el 30% (Correa Serrano, 2007).

Sin embargo, incluso en el auge de las exportaciones de la industria se perdieron empleos en ciertas ramas, como resultado de la regla de origen “hilo en adelante”⁵ en el TLCAN. La consecuencia de esto fue la pérdida de empleos en la rama de

⁵ Este concepto, incluido en el TLCAN, alude a un requerimiento de entrada libre de arancel al mercado estadounidense, siempre y cuando el producto textil o del vestido utilice hilos y telas de los países miembros del acuerdo. El objetivo es promover las cadenas de suministro regionales.

hilados y tejidos de fibras blandas, la cual redujo su participación en el total del empleo en la industria textil y del vestido. Dicha participación pasó de 26 % en 1990 a 19.4 % en 1996. Por el contrario, la rama de prendas de vestir incrementó su participación de 52.5 % a 60.1 % en el mismo periodo, con lo cual la rama de prendas de vestir captó en promedio más de 50 % del empleo generado en el total de la industria (Ledezma y Mungaray, 2000).

Uno de los problemas para el análisis es, como ya lo dijimos, la falta de información desglosada; pero además están las diferencias en la información proporcionada por las diversas fuentes, cuando dan cifras de un año en específico. Según el índice de la tabla 2, el empleo en esta industria se contrajo desde 2008 a 2019 del nivel que tenía en 2007, y es la industria que ha perdido más empleos como consecuencia de la apertura y de la competencia asiática. Sin embargo, estos datos se contradicen con lo que reporta el Censo Económico del Inegi, en el cual se registra el empleo en toda la cadena productiva de la industria: 589 161 empleos en 2014, y 1 millón 200 mil en 2018 (Grupo Mundo Ejecutivo, s. f.); pero dicho censo no deja ver que si bien la rama de hilados y tejidos de fibras blandas —principalmente como consecuencia de la supuesta ventaja de la regla de origen de “hilo en adelante” establecida en el TLCAN— es la que ha permitido mantener las exportaciones en el mercado estadounidense, también ha tenido un efecto negativo sobre el suministro interno de la cadena productiva, debido a la importación de los insumos, lo que ha reducido el valor agregado de las exportaciones y ha situado a la cadena productiva de la industria en un nivel de maquila.

Esta industria, al igual que la del calzado en México, se enfrenta a la pérdida de mercado en Estados Unidos, por la competencia asiática; además, están las dificultades que implicará el endurecimiento de las reglas de origen en el T-MEC en cuanto al incremento de las importaciones de insumos de la región de América del Norte,⁶ lo cual no garantiza que éstos serán abastecidos por la cadena productiva de México. Por otro lado, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico⁷

⁶ Muchas empresas estuvieron funcionando con la compra del total de los insumos desde Estados Unidos, como requisito para ser exportadas a dicho mercado. Con el T-MEC la norma de origen establece que el hilo de coser, tela de forros, elásticos, resortes y telas recubiertas sean compradas en la región.

⁷ Este acuerdo fue firmado en noviembre de 2018 y entró en vigor en enero de 2019. Son 11 los países que integran el CPTPP: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Perú,

(CPTPP, por sus siglas en inglés), del cual México es parte, tendrá consecuencias sobre el empleo y la participación de la industria en el PIB de la manufactura, que en 2018 fue de 3.3%, debido a que la industria tendrá que competir con países que tienen salarios y costos⁸ más bajos, como Vietnam y China. El presidente de la Cámara Nacional de la Industria Textil adelantó que la entrada en vigor del CPTPP implicaría para el sector textil y de la confección una pérdida de más de 360 mil empleos directos, formales e informales en los primeros cinco años (Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, 2019).

El requisito de “hilo en adelante” sería beneficioso para la cadena productiva de México si los empresarios de Estados Unidos aceptaran que el cupo de regla de origen fuese cubierto por las empresas mexicanas, bajo el argumento del objetivo del TLCAN: estimular estructuras comerciales mutuamente beneficiosas para las partes, tal y como lo solicitó la Cámara Nacional de la Industria del Vestido frente al endurecimiento de la regla de origen para esta industria (Morales, 2018). Sin embargo, en octubre de 2017 ocho grupos de la industria textil de Estados Unidos pidieron eliminar los cupos preferenciales de prendas de vestir a México, porque usan insumos de fuera de la región de América del Norte, sobre todo de China.

Empleo en la industria del calzado

La industria del calzado en México es la segunda industria perdedora en términos de empleo. Ello se debe a la competencia internacional; el número de personas ocupadas en el sector ascendía a 228 520 en 2018 (Dussel y Pérez, 2019), con una contracción desde 2007, según el índice de población ocupada (tabla 2). Esto fue resultado del crecimiento de las importaciones de calzado en las dos últimas dé-

Singapur y Vietnam. Es el acuerdo más reciente firmado y aprobado por México. Las exportaciones agregadas representaron en promedio 4.62% de las exportaciones mexicanas durante 2000-2017 (Dussel y Pérez, 2019).

⁸ Los salarios en Vietnam son de 130 dólares al mes. En México alrededor de 280 dólares para una costurera calificada. El impuesto sobre la renta en Vietnam es de 20%, y han logrado una oferta de parques industriales que fomenta la producción textil y de confecciones, con una alta participación en el financiamiento proveniente de China.

cadás. Sin embargo, la industria del calzado fue la de mayor crecimiento desde la época de la Colonia, y fue una de las principales exportadoras en el porfiriato.⁹

Las exportaciones mexicanas de calzado a Estados Unidos se mantuvieron en crecimiento desde la década de los noventa, en la cual crecieron a un nivel de 13.21 % en el periodo, y a 21.02 % en los primeros años de la década del 2000. Este auge sufrió una contracción de 8.69 % en 2016, debido al desplazamiento originado por los exportadores de China y Vietnam en el mercado estadounidense (Gómez Tamez, 2018). En materia de exportaciones de calzado en Estados Unidos, China pasó de 1 477 millones de dólares en 1993 a 9 145 millones de dólares en 2000. Esta cifra aumentó a 14 820 millones de dólares en 2016.

Aunque Vietnam apenas si exportaba calzado a Estados Unidos en la década de los noventa, ya en 2016 sus exportaciones fueron de 4 911 millones de dólares, posicionándose como el segundo país exportador de calzado a Estados Unidos, después de China y dejando a México en un sexto lugar, con exportaciones de 413 millones de dólares en el mismo año, a despecho de la diferencia en la tarifa arancelaria a favor de México, como socio TLCAN, que es de 0.16 %, mientras que China mantiene un arancel de 10.71 % y Vietnam de 13.75 % (Gómez Tamez, 2018: 81).

La industria también ha sufrido las consecuencias de la competencia internacional en el mercado interno, en las dos últimas décadas. En el año 2000 las principales importaciones de calzado provenían de Estados Unidos con una participación del 37.5 %, seguidas de las de Vietnam, que representaban 7.43 %. China ya participaba con 4.5 % del total. Este comportamiento se ha revertido debido a que Estados Unidos fue desplazado por China y Vietnam desde 2018 y pasó a ocupar el tercer

⁹ La industria del calzado es la más antigua dentro de la manufactura. Surge en la época de la Colonia, en León Guanajuato. Con los talleres artesanales, la industria se mantuvo durante el porfiriato y fue generando especialización de la mano de obra, con un fuerte crecimiento de la demanda de Estados Unidos en la segunda mitad de la década de los cuarenta del siglo pasado, estimulada por la segunda guerra mundial. La alta demanda externa dinamizó el crecimiento de la zona y las fábricas tuvieron que otorgar subsidios a la cadena de suministro, a fin de cubrir el incremento constante de la demanda. Ello permitió la introducción de maquinaria y desarrollo tecnológico importado desde Estados Unidos, Alemania y Checoslovaquia con el apoyo de los nuevos empresarios con formación en ingeniería y administración de empresas; fue la segunda generación de los pioneros a nivel de las fábricas. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) favoreció el crecimiento de la industria, gracias a los apoyos otorgados para la industrialización y debido al poder de negociación que fue cobrando la Cámara Regional de la Industria (Dussel y Pérez, 2019).

lugar en cuanto origen de las importaciones en esta industria en México. La participación de China fue de 34.4 %, y la de Vietnam, de 33.01 %, correspondiéndole a Estados Unidos una participación de sólo 3.03 % del total de las importaciones de calzado en el mercado mexicano (Gómez Tamez, 2018).

Por ello los otros dos socios del TLCAN, con arancel casi cero, han perdido mercado en esta industria, debido a la competencia internacional estimulada no sólo por los costos más bajos en la cadena productiva de la industria, sino por el financiamiento que China está otorgando a su industria y a la de la región asiática; ello ha dado un impulso a la organización industrial del calzado con economías de escala, la cual involucra una vinculación con centros académicos y de investigación, apoyo y presupuesto públicos (Dussel y Pérez, 2019: 34).

Por el contrario, México no puede enfrentar esta competencia debido a la ausencia de una política industrial de protección a las industrias tradicionales que fortalezca las actividades más débiles de la cadena productiva; lejos de ello, desde 2008 el gobierno mexicano estuvo más preocupado por cumplir los compromisos para disminuir el costo país¹⁰ y poder competir en igualdad de condiciones con los países del CPTPP, a los cuales les había prometido reducir los aranceles; ello dejó en desventaja a las industrias tradicionales, que requieren de una real protección industrial, la cual debe ser responsabilidad lo mismo del gobierno que de las empresas, y debe tener fecha de expiración (Rodrik, 2011), a fin de que no caiga, andando el tiempo, en inconsistencias, como sucedió con el modelo ISI. Por ello no se trata de “buscar una arbitraria y eterna protección, sino reconocer que derivado de un mayor costo-país, la cadena del calzado en México, en la actualidad, no se encuentra en condiciones de competir ante la cadena del calzado de China y Vietnam” (Dussel y Pérez, 2019: 34). Sin la protección, las consecuencias serán de cierre de empresas e incremento del desempleo en el sector.

¹⁰ México estableció el “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación” de 2008 y el “Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación del sector calzado” del 29 de agosto de 2014. Dichos decretos tenían como objetivo plazos de hasta 13 años para lograr la desgravación de aranceles cero con los países del CPTPP (Dussel y Pérez, 2019).

TABLA 3
Salarios promedio por día en la manufactura en México (2010-2017) (dólares)

<i>Periodo</i>	<i>Salario promedio nacional de la manufactura (por hora)</i>	<i>Salario promedio por día de la manufactura</i>	<i>Salario por día, zona centro</i>	<i>Salario por día, zona norte (dólares)</i>	<i>Salario por día, zona occidental</i>	<i>Salario por día, zona sur</i>
2010	2	20	23	19	18	18
2011	3	21	25	20	19	19
2012	3	21	24	20	18	19
2013	3	22	26	21	20	20
2014	3	22	26	21	20	20
2015	2	19	22	19	17	18
2016	2	17	20	17	15	15
2017	2	18	20	18	16	16

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del Inegi, recuperado de <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/bi>>.

De ahí las voces que se alzaron desde los medios académicos frente a la renegociación del nuevo T-MEC, debido a que si bien la relación económica con Estados Unidos está fuertemente engarzada por la producción en industrias con CGV, también debería buscarse un nivel de trato igualitario para las industrias tradicionales, en las cuales México ha perdido competitividad frente a los principales competidores ajenos al TLCAN (China, Vietnam y Corea del Sur), debido a la ausencia de un arancel externo común, que definitivamente no está en la mente de los negociadores.

Si sólo se revisaran las industrias aquí estudiadas, se vería que México tiene un saldo negativo. Pues si bien se generó empleo en las industrias de mayor desarrollo tecnológico, éste no logra compensar la pérdida ocasionada en las dos industrias tradicionales, mucho menos si se analizan las diferencias salariales que en la renegociación ha sido un instrumento de presión del gobierno de Washington, tal y como se anotó arriba. Propuesta que del lado mexicano está muy lejos de cubrirse, debido a que los salarios promedio de la manufactura apenas si rebasan los 16 dólares por día, lo que representa un promedio de tres dólares por hora en las áreas geográficas con mejores salarios, que son la frontera norte y el centro del país (tabla 3). Ello evidencia el porqué de que no sólo no se haya cerrado, sino que haya incrementado la brecha de ingreso per cápita, que en 1993 representaba el 20.95 % del de Estados Unidos, y en 2016 fue de 16.13 % (Dussel y Cárdenas, 2017), con un PIB per cápita de México de 9 673 dólares, frente a los 62 795 dólares de Estados Unidos en 2018.

Conclusiones

Hace 25 años se pretendía con el TLCAN una integración incluyente, a fin de romper con las asimetrías prevalecientes en la región; sin embargo, éstas se profundizaron, aun cuando, gracias a la apertura, se incrementaron los flujos de comercio e inversión, sin que los beneficios del libre comercio hayan caminado hacia una igualación del precio de los factores. Según parece, esta convergencia es sólo una construcción teórica; además, si ello se lograra, se perderían las ganancias de las CGV de Estados Unidos. De ahí que las bonanzas de un área de libre comercio se centren en el crecimiento del comercio y las inversiones, justo los objetivos que perseguían

los principales actores de la negociación. Como es bien sabido, el libre comercio y las inversiones, al centrarse en la eficiencia del mercado, no generan desarrollo por sí mismos, debido a que su interés es incrementar al máximo las ganancias.

En cuanto al combate del desempleo, en Washington se desplegó un incremento del gasto para reducir impuestos a las empresas, buscando con ello una relocalización empresarial a la inversa. Sin embargo, pareciera que ello no está ocurriendo, debido al peso que tienen los bajos salarios en los costos de la cadena productiva. Así pues, las diferencias salariales siguen teniendo importancia para la obtención de las ganancias a nivel internacional, en una producción integrada mediante cadenas globales de valor.

De igual manera, la renegociación del TLCAN ha puesto en evidencia las transformaciones que se han dado en el empleo en Estados Unidos, como efecto de la reestructuración y la deslocalización industrial que se ha generado con la organización de la producción a nivel mundial en CGV, la cual ha sido apoyada en la normativa del TLCAN. Por ello, más que de pérdida de empleos en Estados Unidos, hay que hablar de transformaciones en el empleo, con una concentración del mismo en sectores intensivos en tecnología, mientras que la manufactura ha quedado expuesta a la apertura y a la competencia global.

Con todo, en México el desempleo generado en los sectores tradicionales de la manufactura, como la industria textil y del vestido, y la industria del calzado, no ha sido absorbido por los sectores globalizados en crecimiento. Ello ha engrosado los niveles de desempleo, a causa de la ausencia de mecanismos de compensación por desempleo a cargo del Estado (Ruiz, 2011), y por la ausencia de una política industrial que favorezca los encadenamientos productivos.

Por otro lado, es preocupante la pérdida de los encadenamientos productivos locales en industrias tradicionales de México, que, como ya lo vimos están sufriendo el impacto de la competencia asiática, tanto en el mercado de Estados Unidos como en el mercado nacional. De ahí que sea urgente una política industrial que apoye a estos sectores y tenga como objetivo incrementar la productividad, tanto en el mercado interno como a nivel regional, aprovechando los acuerdos que ya se tienen en América Latina y desde los cuales se pueden generar economías de escala.

Bibliografía

- Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD) (2019), “La industria textil enfrenta una crisis y estas son las razones”, en ANTAD, 2 de mayo, recuperado en septiembre de 2020, de <<https://antad.net/la-industria-textil-enfrenta-una-crisis-y-estas-son-las-razones/>>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2018), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Cepal / Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Correa Serrano, M. A., y A. E. Narro (2002), “La inversión extranjera directa de Canadá en México”, en M. A. Correa Serrano y R. Gutiérrez (coords.), *Tendencias de la globalización en el nuevo milenio*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X), México, pp. 165-196.
- Correa Serrano, M. A. (2007), “Recesión de Estados Unidos e industria maquiladora en México”, en C. Delia y Ma. A. Correa Serrano (coords.), *América del Norte. Una integración excluyente*, UAM-X / Plaza y Valdés, México, pp. 21-40.
- (2016), “Inversión extranjera directa y cadenas globales de valor México-Estados Unidos”, en Ma. Antonia Correa y F. Manchón (coords.), *Gobernanza de las integraciones regionales*, UAM-X / Itaca, México, pp. 112-138.
- (2020), “Del TLCAN al T-MEC. Profundización de los bilateralismos”, ponencia presentada en el *XXXIV Congreso de Investigación Departamental 2020, la crisis COVID-19. Miradas desde la Economía y la Gestión*, UAM-X, 24-26 de noviembre.
- Dussel, E., y C. Cárdenas (2017), *La cadena del calzado de México ante la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Condiciones y propuestas*, Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato / Centro de Estudios China-México / Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, pp. 5-32.
- Dussel, E., y L. Pérez (2019), *Potenciales efectos económicos de la desgravación arancelaria para la cadena del calzado*, Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato, México, recuperado de <<https://dusselpeters.com/151.pdf>>.
- Gómez Tamez, A. (2018), “Mexico’s Trade Relations with NAFTA Partners and with China from the Perspective of the Mexican Footwear Industry”, en E.

- Dussel (ed.), *The Renegotiation of NAFTA. And China?*, UNAM, México, pp. 73-83.
- Guillén, A. (2007), “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su impacto en el sistema productivo mexicano”, en D. Montero y Ma. A. Correa Serrano (coords.), *América del Norte. Una integración excluyente*, UAM-X / Plaza y Valdés, México, pp. 21-40.
- (2019), “USA’s Trade Policy in the Context of Global Crisis and the Decline of North American Hegemony”, en *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 39, núm. 3 (156), julio-septiembre, pp. 387-407.
- Gutiérrez Haces, Ma. T. (2015), *Los vecinos del vecino. La continentalización de México y Canadá en América del Norte*, Instituto de Investigaciones Estéticas-UNAM / Ariel, México.
- Krugman, P., y M. Obstfeld (2006), *Economía internacional*, Pearson, México.
- Krugman, P. (2019), “El hombre de los aranceles es ahora el hombre del déficit”, en *El País*, 9 de marzo, recuperado de <https://elpais.com/economia/2019/03/08/actualidad/1552045986_900916.html>.
- Morales, Y. (2018), “Reserva Federal lleva tasa de interés a niveles de precrisis”, en *El Economista*, 19 de diciembre, recuperado en junio de 2019, de <<https://www.economista.com.mx/economia/Reserva-Federal-lleva-tasa-de-interes-a-niveles-de-precrisis-20181219-0058.html>>.
- Ledezma, D., y A. Mungaray (2000), “El TLCAN en el comercio intraindustrial textil de México con Estados Unidos”, en *Revista de Comercio Exterior*, mayo, pp. 422-431.
- Rodrik, D. (2011), *Una economía, muchas recetas*. México, Fondo de Cultura Económica, México.
- Romero, J. (2016), “Política industrial: única vía para salir del subdesarrollo”, en *Economía Informa*, núm. 397, marzo-abril, pp. 3-38, recuperado en enero de 2020, de <<http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/397/01Romero.pdf>>.
- Ruiz, P. (2011), “Evolución reciente del empleo y el desempleo en México”, en *Economía UNAM*, vol. 8, núm. 23, pp. 91-105, recuperado en junio de 2020, de <<http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v8n23/v8n23a5.pdf>>.
- Secretaría de Economía (2019), “Datos abiertos. Información estadística de la Inversión Extranjera Directa”, en *Gobierno de México*, recuperado en julio de

- 2019, de <<https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-estadistica-de-la-inversion-extranjera-directa>>.
- Stiglitz, J. (2004), *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, Taurus, México.
- Vázquez, M. A. (2016), “México y el TLCAN 20 años después. Una visión acerca de los resultados”, en Ma. A. Correa Serrano y F. Manchón Cohán (coords.), *Gobernanza de las integraciones regionales*, UAM-X / Itaca, México, pp. 87-113.
- Vidal, G. (2016), “Estados Unidos: economía, manufactura y ganancia financiera”, en G. Vidal (coord.), *La economía mundial y los procesos de integración y regionalización*, UAM-X / Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 19-40.

Páginas de Internet

- Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (s. f.), ANTAD, recuperado en septiembre de 2020, de <<https://antad.net/>>.
- Banco Nacional de Comercio Exterior (2004), “Antecedentes”, en *Situación de la industria textil y del vestido*, recuperado en enero de 2020, de <<https://www.ciceg.org/HISTORIA/Antecedentesdelaindustria.pdf>>.
- Grupo Mundo Ejecutivo* (s. f.), “Economía y negocios”, recuperado en enero de 2020, de <<http://mundoejecutivo.com.mx/economia-negocios>>.
- idcOnline* (2020), “Cuál es problema con el empleo en México”, 22 de enero, recuperado en enero de 2021, de <<https://idconline.mx/laboral/2020/01/22/cual-es-problema-con-el-empleo-en-mexico>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2019), “Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (EMIM)-2007-2019. Base 2008”, en *Inegi*, recuperado en septiembre de 2020, de <https://www.inegi.org.mx/programas/emim/2007/default.html#Datos_abiertos>.
- _____ (2021a), “Banco de Información Económica”, en *Inegi*, recuperado en septiembre de 2020, de <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>.
- _____ (2021b), “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo”, en *Inegi*, recuperado en septiembre de 2020, de <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/encuestas/hogares/enoe/2010_pe_ed15/po.asp?s=est&proy=enoe_pe_ed15_po&p=enoe_pe_ed15>.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1993), publicado el 20 de diciembre, marco normativo del Consejo Nacional de Derechos Humanos, recuperado de <<https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-II01.pdf>>.

U. S. Bureau of Labor Statistics (2020), “Estadísticas ocupacionales de empleo y salarios, industria nacional específica y por propiedad”, Occupational Employment and Wage Statistics, datos de 1970-2018, recuperado de <<https://www.bls.gov/home.htm>>, consultado en septiembre de 2020

EL T-MEC BAJO UNA VISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE. ¿ES EN REALIDAD UN ACUERDO MÁS SOSTENIBLE?

*Christine Elizabeth McCoy Cador**

Introducción

Cuando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tenía 20 años de vigencia, ya se decía que se contaba con suficiente experiencia para diagnosticarlo y saber qué evaluar, en qué aspectos México salía más debilitado y qué era necesario transformar. Es decir, se afirmaba que una revisión de su gobernanza era fundamental (Ruiz Vázquez, 2016).

Incluso se aseveró que el TLCAN era un tratado obsoleto y que era necesario transitar hacia una forma de integración económica donde debían tener lugar la adopción de políticas de industrialización activa a nivel sectorial y la inclusión de temas como la desigualdad económica, la migración, el medio ambiente y la reestructuración del sistema financiero (Calderón y Cuevas, 2011).

Pero aún pasarían unos años más antes de que el gobierno de Estados Unidos, el 18 de mayo de 2017, diera a conocer su intención de dar comienzo a las negociaciones con Canadá y México para modernizar el TLCAN.

El 17 de julio de ese mismo año el gobierno de Estados Unidos, a cargo del presidente Donald Trump, publicó un resumen de objetivos de negociación en los que incluyó la reducción del déficit, la adición del capítulo sobre economía digital, y la incorporación y fortalecimiento de las obligaciones laborales y ambientales que en el tratado original se encontraban inmersas en acuerdos paralelos.

La sostenibilidad está conformada por tres ejes: el económico, el social y el medioambiental. El tratado firmado en 1994 era principalmente económico; sólo por presiones sectoriales se incluyeron como anexos la parte de medioambiente y

* Profesora-Investigadora, Departamento de Economía y Negocios, Universidad del Caribe.

la social a través del acuerdo laboral. Así pues, no se podía decir que el Tratado de Libre Comercio fuera realmente un acuerdo con una visión sostenible.

En el nuevo acuerdo, llamado Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), ya no se añaden la parte social y la medioambiental como anexos, sino que han sido integrados en la estructura capitular del acuerdo. El artículo 23 se refiere a los derechos laborales, y el artículo 24 está relacionado con el medio ambiente.

En este trabajo se reflexiona acerca de si el nuevo acuerdo firmado cuenta con una visión más integral y sostenible en la que se atienden los tres ejes de ésta (económico, social y medio ambiente), o si, a pesar de estar integrados, estos temas siguen siendo un área no prioritaria. El artículo está organizado en cinco apartados; el primero aborda los antecedentes del TLCAN y examina cómo fue renegociado para convertirse en el T-MEC. El segundo plantea la relación que tenía el TLCAN con el medio ambiente y presenta una reflexión sobre lo que significa el término “sostenible”. Posteriormente se considera la transición de TLC a T-MEC y cómo se incluyeron los nuevos artículos 23 y 24, y se enumeran los retos que todo ello presenta a México. El capítulo finaliza con unas breves conclusiones.

Antecedentes del Tratado

El Tratado de Libre Comercio fue firmado por Carlos Salinas de Gortari (presidente de México), Bill Clinton (presidente de Estados Unidos) y Brian Mulroney (primer ministro de Canadá). Fue suscrito el 17 de diciembre de 1992, y ratificado el 8 de diciembre 1993; entró parcialmente en vigor el 1 de enero de 1994, y completamente el 1 de enero de 2008, salvo para el sector agrícola, para el que el cero arancel aplicó a partir del 1 de enero de 2009 (Gobierno de México, s. f.).

Un tratado de libre comercio es un acuerdo entre dos o más países para eliminar barreras comerciales entre ellos, con miras a aumentar las exportaciones, las inversiones, los empleos y los salarios.

¿Por qué un TLC entre México, Canadá y Estados Unidos? Existían cuatro razones básicas para realizar dicho acuerdo:

- Estados Unidos era nuestro mayor mercado, pero muchos productos mexicanos enfrentaban obstáculos para ingresar al país del norte;

- Canadá era un socio comercial importante de México y además ya contaba, desde cinco años antes, con un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos;
- se consideraba que se crearía la zona de libre comercio más grande del mundo en ese momento, por la cantidad de habitantes de la región: un total de 365 millones de personas, y un producto interno bruto (PIB) de 6 billones de dólares;
- se consideraba que el tratado elevaría el nivel de vida de los mexicanos (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial [Secofi], 1992).

Es importante señalar que el comercio con Estados Unidos ha cumplido un papel preponderante desde finales del siglo antepasado; en 1890 el 69 % de las exportaciones mexicanas ya se destinaban a ese mercado, y él proveía poco más de la mitad (56 %) de los productos mexicanos (Secofi, 1992).

En el siglo XX, México realizó profundas transformaciones. De la Revolución de 1910 emergió un país dinámico y pujante que transitó de una economía predominantemente agrícola a una industrial; sin embargo, la política de sustitución de importaciones disminuyó las presiones competitivas en la economía y redujo los incentivos para incrementar la productividad, lo que ocasionó una tendencia antiexportadora (Sánchez Daza *et al.*, 2011).

La apertura comercial realizada en la década de los ochenta, cuando México entró al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio (26 de julio 1986), mejoró la capacidad exportadora de la planta productiva, convirtiendo al país en un exportador de productos no petroleros; los principales productos eran combustibles y aceites minerales, vehículos, automóviles, turbinas, artefactos mecánicos, material eléctrico, legumbres y hortalizas; y México era el primer proveedor a Estados Unidos de televisores a color, de radio-grabadoras, circuitos impresos, cinturones de seguridad, conductores eléctricos, ganado bovino, cobre y tequilas. De tal forma que las exportaciones totales de México, incluida la maquila, ascienden a 41 122 millones de dólares en 1990. De ese total, 73 % fue para Estados Unidos, lo que convirtió a México en el tercer socio comercial después de Canadá y Japón (Secofi, 1992).

Sin embargo, aunque con la entrada en vigor del TLCAN crecieron las exportaciones mexicanas, también cambió la composición de las mismas. Aproximadamen-

te 50 % de las exportaciones no petroleras eran productos de maquiladoras ubicadas en la frontera norte del país (Sánchez Daza *et al.*, 2011).

Por otra parte, el hecho de que Canadá ya contara con un TLC generaba la posibilidad en ese momento de crear el bloque comercial más grande, lo que constituía para México un mercado potencial sin precedentes en materia comercial y de inversión.

Antes de la firma del acuerdo, México era el noveno proveedor de Canadá y el primero entre los países en desarrollo. De 1986 a 1990, las exportaciones mexicanas pasaron de 1 163 millones de dólares canadienses a 1 730 millones de dólares canadienses, lo que representó una tasa de crecimiento promedio anual de 10.4 % (Secofi, 1992).

Paulatinamente, el valor agregado de los productos exportados a Canadá fue mejorando. En 1981 el petróleo representaba el 89 %, mientras que para 1990 solamente representaba el 3 %; y el resto de las exportaciones eran motores, partes de carrocería, procesadores digitales, cables eléctricos, automóviles, grabadoras, televisores, y México era el primer proveedor de productos químicos, hortofrutícolas y tequila (Secofi, 1992).

El TLC y el medio ambiente

Después de 22 meses de negociación del Tratado de Libre Comercio, el presidente estadounidense, cediendo a presiones de sectores de la sociedad, abre nuevamente las negociaciones y propone que se realicen dos acuerdos específicos en material ambiental y laboral (Secretaría de Economía, 2017).

Estos dos acuerdos paralelos buscaban contribuir a la protección y mejoramiento de las condiciones laborales en los dos países, mediante la efectiva aplicación de la legislación nacional respectiva. En ese tenor se crean órganos encargados de hacer posible la cooperación, sin otorgamiento de poderes supranacionales y sin la obligatoriedad para los Estados e individuos de acatar las decisiones adoptadas por dichos órganos.

En lo que a materia ambiental se refiere, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá aceptan la importancia de conservar, proteger y mejorar el medio

ambiente, e invocan para ello los compromisos internacionales existentes, entre ellos la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

En el acuerdo de cooperación ambiental se reconoce explícitamente el compromiso de las partes para “promover el desarrollo sostenible a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas” (Bec, 1995). Sin embargo, como ya lo mencionamos, antes no existían compromisos particulares orientados al cumplimiento del objetivo de promover el desarrollo sostenible.

Objetivos principales del artículo 1 del acuerdo ambiental:

- Impulsar la protección y mejoramiento del medio ambiente en el territorio de los tres Estados buscando el bienestar de las generaciones presentes y futuras.
- Cooperar en el desarrollo de las políticas ambientales y económicas para promover el desarrollo sostenible.
- Fortalecer la cooperación para conservar la flora y la fauna silvestre y el medio ambiente en general.
- Apoyar las metas y los objetivos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
- Impedir la creación de nuevas barreras comerciales.
- Elaborar y mejorar de manera conjunta las leyes, reglamentos, políticas, procedimientos y prácticas ambientales.
- Mejorar la aplicación de la legislación en materia ambiental.
- Promover la participación de la sociedad civil en la creación de leyes y políticas ambientales y fomentar la transparencia.
- Impulsar medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes.
- Prevenir la contaminación a través de la implementación de políticas y prácticas (Martínez Mendoza *et al.*, 2017).

El gran reto de este acuerdo era mejorar los niveles de protección ambiental sin mermar la capacidad de atracción de inversión, debido a la ausencia de mecanismos que permitieran diseñar soluciones comunes a los problemas ambientales.

Entre los logros concretos del acuerdo se encuentran:

- la Ley para registro de liberación y transferencia de contaminantes en México, que es de un alcance similar a las leyes de Estados Unidos y Canadá;
- el proceso de participación ciudadana, donde terceros pueden presentar quejas identificando dónde ven las violaciones de las leyes ambientales de los tres países;
- el mecanismo de fondos innovación para las comunidades y los pequeños negocios, a fin de ayudarles a monitorear y cumplir con la ley medioambiental;
- la creación del Banco de Desarrollo de Norte América (NadBank) en 1993;
- la Comisión de Cooperación de Medioambiente Fronterizo constituida en 1994, y el trabajo de monitoreo y patrocinio de proyectos de agua y limpieza de la región fronteriza.

Cuando se firmó el Tratado existían algunos temores, entre ellos que el TLCAN convirtiera a México en el paraíso de contaminación para las firmas estadounidenses sucias que buscaban regulaciones del ambiente más débiles. De acuerdo con el gobierno mexicano, el costo económico de la degradación ambiental ha promediado el 10 % desde el TLCAN; los residuos peligrosos y la contaminación del aire van en aumento; ocho millones de toneladas de desechos peligrosos se generan en México cada año, pero el país puede absorber solo un millón de toneladas al año, y la diversidad biológica y genética se ha visto cada vez más amenazada bajo el TLCAN por la inundación de importaciones (Gallagher *et al.*, 2011).

¿Es realmente culpable el TLCAN de la situación ambiental de México? No del todo. Mucho del daño ambiental en México se debe a la falta de compromiso de su gobierno con la protección del medio ambiente. No basta con firmar todos los acuerdos ambientales a nivel internacional y contar con una legislación ambiental muy completa, para evitar la degradación ambiental; además es necesaria la correcta aplicación de la ley para que se evite el impacto ambiental en el país.

Por otra parte, el acuerdo bilateral sobre medio ambiente y las instituciones relacionadas carecen de autoridad para abordar los problemas. Además, las instituciones de Estado cuentan con un presupuesto insuficiente, por lo que se limitan a proyectos piloto que pueden controlar, más no plantear grandes soluciones que represente mucho presupuesto, ya sea de capital o bien humano.

México tiene una buena legislación ambiental y está haciendo esfuerzos por cumplir los estándares ambientales. Sin embargo, en 1995 México solamente tenía

60 funcionarios abocados a cumplir la normativa ambiental, mientras Estados Unidos empleaba a casi 5 000 funcionarios (Martínez Mendoza *et al.*, 2017).

Qué significa ser “sostenible”

Primero es necesario mencionar que el término “sostenibilidad”, a pesar de no ser nuevo, todavía es poco comprendido; se suele pensar equivocadamente que quien habla de sostenibilidad solamente se refiere al medio ambiente.

Una sociedad sostenible es aquella que persiste a lo largo de las generaciones, y esto no significa cero crecimientos. Al contrario, es una sociedad interesada en el desarrollo cualitativo y no en la expansión; una vez que ha alcanzado el crecimiento físico dejará de buscarlo (Meadows *et al.*, 2004).

Víctor López (2009) señala que la sostenibilidad debe significar más que sólo la preservación de los recursos naturales. Sin embargo, hay dos enfoques de sostenibilidad: la “débil”, concebida por los economistas neoclásicos desde un marco no conservacionista, donde no importa que el legado ambiental sea de menor calidad al actual, siempre y cuando se incremente el capital de formación humana.

Por otra parte, se encuentra la sostenibilidad “fuerte”, cuyo principio es que las formas de capital humano y la formación humana no pueden sustituirse entre sí con facilidad, por lo que deben protegerse, si no en su totalidad, al menos en una proporción importante.

De esta forma, el concepto de sostenibilidad promueve una nueva alianza entre la naturaleza y la cultura fundada en una nueva economía (Díaz y Escárcega, 2011). Por último, un mundo sostenible no sería un mundo rígido, pero necesitaría reglas, no para destruir la libertad sino para crearla y protegerla (Meadows *et al.*, 2004).

Sostenibilidad y desarrollo sostenible

La sostenibilidad y el desarrollo sostenible, según Bell y Morse (2003), son enfoques multidisciplinarios, multi-escala y multi-perspectiva, porque abarcan la economía, la cultura, las estructuras sociales y el uso de recursos, entre otros elementos (Díaz y Escárcega, 2011).

A través del tiempo, el debate sobre los conceptos de desarrollo y crecimiento ha estado presente en la esfera económica. Los países suelen medir el crecimiento económico para conocer qué tan bien han evolucionado. Por ello se han focalizado en medidas cuantitativas que son comparadas año con año, y sobre las que inclusive se basa mucha de su planeación; entre las principales variables se encuentran el crecimiento del PIB, la inversión extranjera directa y la balanza comercial.

Sin embargo, con el paso del tiempo se ha demostrado que el crecimiento por sí solo no es suficiente; sólo proporciona medidas cuantitativas, y las naciones, más allá de crecimiento, deben desarrollar las entidades y cuidar aspectos sociales, económicos y ambientales.

La Comisión Mundial de Desarrollo Ambiental (WCED, por sus siglas en inglés) fue creada bajo la dirección de Gro Harlem Brundtland, quien, junto con un grupo de expertos, publicó en 1987 un reporte llamado *Nuestro futuro común*, mejor conocido como reporte Brundtland.

Según Jamieson (1998), el propósito de la Comisión Brundtland al articular la palabra “sostenible” con el término “desarrollo”, fue reconciliar las demandas del medio ambiente y las implicaciones de la pobreza global.

Los trabajos realizados en las diversas cumbres mundiales a partir de los ochenta han ayudado a que el concepto de desarrollo sostenible evolucione; hoy en día se reconoce que la sostenibilidad tiene tres dimensiones: la económica, la social y la medioambiental, y que cada una de ellas es igualmente importante; necesariamente tienen que estar en equilibrio si se va a hablar de sostenibilidad.

Sostenibilidad económica implica la creación de prosperidad en los diferentes niveles de la sociedad, considerando además la rentabilidad de todas las actividades económicas (McCoy, 2017). Respecto a este enfoque, Olivares (2014) menciona que se sustenta en el mercado en cuanto sistema de solución al problema de maximizar el valor de las necesidades con recursos limitados. De lo anterior se puede deducir que el mercado es considerado el medio más eficiente para la distribución equitativa de los bienes y servicios; sin embargo, se sabe que difícilmente dicha situación se presenta en un sistema de mercado.

Vale la pena señalar que el enfoque económico se queda corto en los aspectos del desarrollo sostenible, porque coloca sus bases solamente en criterios materiales, olvidándose con ello de los otros dos vértices importantes (Olivares, 2014).

Sostenibilidad social implica el respeto a los derechos humanos y la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad. Requiere una distribución justa de los beneficios y que se centre en la reducción de la pobreza. Se circunscribe mayormente a las comunidades locales y al mantenimiento y refuerzo de sus sistemas de subsistencia, y al reconocimiento y respeto de las diferentes culturas, evitando cualquier forma de explotación (McCoy, 2017).

Este enfoque también consiste en reconocer el derecho a un acceso equitativo a los bienes comunes para todos los seres humanos, en términos intrageneracionales e intergeneracionales, tanto entre géneros como entre culturas (Díaz y Escárcega, 2011).

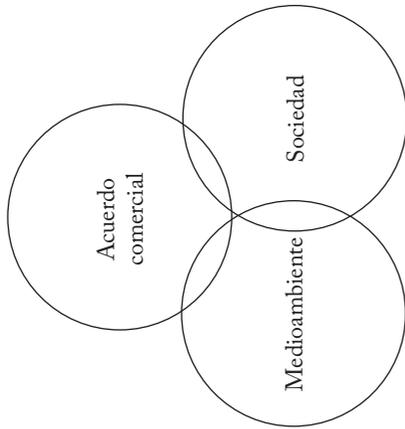
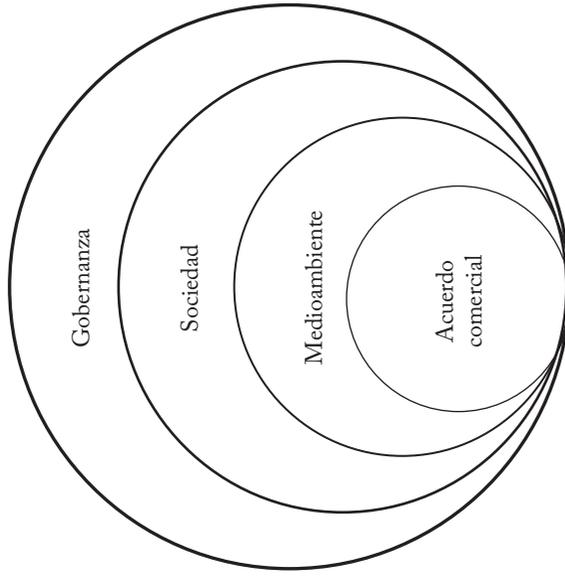
Sostenibilidad medioambiental implica la conservación y gestión de los recursos, especialmente aquellos que no son renovables o que son fundamentales para la subsistencia. Requiere actuaciones para reducir la contaminación del aire, de la tierra y el agua, y para conservar la diversidad biológica y el patrimonio natural (McCoy, 2017).

Olivares (2014) señala que este enfoque está fundamentado en la idea primordial de conservar los ecosistemas, lograr una estabilidad ambiental global y preservar la vida. Su preocupación principal es mantener las condiciones ecológicas necesarias para la vida humana a lo largo del tiempo.

En esta dimensión, el futuro del desarrollo depende de la capacidad de los actores para reconocer y manejar sus reservas de recursos naturales renovables y su medio ambiente (Díaz y Escárcega, 2011). Pero según Olivares (2014) el enfoque ecologista termina en un enfoque reduccionista, ya que no considera las dimensiones sociales, políticas y económicas. Y agrega que este enfoque no permite el análisis reflexivo de espectros más amplios en donde la tecnología podría desempeñar un papel importante.

Sin embargo, ninguno de estos tres enfoques puede tomarse de manera aislada, pues, como ya lo dijimos, el desarrollo sostenible es un enfoque multidisciplinario, a pesar de que para la mayoría de la gente se refiera a la supervivencia humana y a tratar de evitar el desastre ecológico (Díaz y Escárcega, 2011).

DIAGRAMA 1



Fuente: elaboración propia.

Así, para que un acuerdo comercial sea un acuerdo en verdad sostenible y no solamente económico, debe entender que la parte medioambiental y la parte social no son anexos que se agregan para sumar algo, sino que se trata de un socio-ecosistema; el tratado comercial depende de una sociedad que le da vida, ya sea como comprador, proveedor o trabajador. Asimismo, en las naciones que van a firmar el tratado hay personas, y esas personas y empresas se encuentran inmersas en un medio ambiente que económicamente provee materias primas y muchos más servicios ambientales de los que no se puede prescindir. Por último, los gobiernos deben ser los garantes de los recursos nacionales (ya sea humanos, ambientales o económicos), y lo que debe de prevalecer es una gobernanza en la que se logre un equilibrio entre todos los agentes involucrados —mercado, sociedad y gobierno— con respeto al medio ambiente en que están inmersos.

Del Tratado de Libre Comercio al T-MEC

Tras poco más de un año de intensas negociaciones bilaterales, el 27 de agosto de 2018 Estados Unidos y México llegaron a un entendimiento sobre los temas que eran de primordial importancia para ambos países, y un mes después las tres naciones acordaron la modernización del TLCAN, la cual se firmaría dos meses después en el marco de la Cumbre de Líderes del Grupo de los 20. Así, tras la ratificación de los tres gobiernos, el T-MEC entró en vigor el 1 de julio de 2020. Entre los cambios específicos, con relación al TLC, que presenta el T-MEC, figura el incremento de capítulos: el TLCAN tenía 22 y en el T-MEC hay 34. En el nuevo T-MEC fueron eliminados el capítulo “Energía y petroquímica básica”; las medidas relativas a normalización, y el capítulo “Medidas de emergencia”. Y al T-MEC se le agregaron varios capítulos: “Reconocimiento de la propiedad directa, inalienable e imprescriptible del Estado Mexicano sobre hidrocarburos”; uno de anexos sectoriales; uno de comercio digital, de pequeñas y medianas empresas, competitividad; otro de anti-corrupción, buenas prácticas, y un capítulo de temas de política macroeconómica y de tipo de cambio (Mendiola y Gutiérrez, 2018).

Finalmente, el tema que interesa a este análisis es que, a diferencia del Tratado de Libre Comercio, en donde existió presión para que se incluyeran los temas laborales y de medio ambiente, y sólo en dos acuerdos paralelos que no representaban

obligatoriedad para los gobiernos, en este nuevo tratado se decidió incluir dos capítulos más: el 23 y el 24.

¿Qué temas tratan estos capítulos? El 23 está enfocado a los temas laborales, y el 24 a los temas medioambientales; es decir: en el nuevo acuerdo ya no entran como temas paralelos que parecieran de relleno, sino que se encuentran en el cuerpo del Tratado, lo cual tiene implicaciones diferentes porque los acuerdos paralelos carecían de mecanismos de rendición de cuentas; sólo eran compromisos que los países no estaban obligados a cumplir.

En el T-MEC son incorporados al contexto legal y buscan reafirmar las obligaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); deben imponer la obligación de cumplir las reglas, y la regulación de cada país deberá garantizar la libertad de asociación laboral.

Es importante reflexionar acerca de si se trata en realidad de un nuevo acuerdo y de nuevas reglas; sobre hasta dónde llegan sus implicaciones, y por supuesto acerca de la relación de estos capítulos con la sostenibilidad. Y se debe analizar si es realmente un tratado más sostenible.

Capítulo 23. Derechos laborales

El 21 de noviembre de 2018, en un boletín de comercio exterior de Deloitte se analiza el capítulo 23 de derechos laborales, el cual señala que el objetivo de México respecto del T-MEC es el siguiente:

Promover la aplicación de los derechos laborales fundamentales en la legislación laboral; garantizar la protección a los trabajadores migrantes; impulsar una agenda de cooperación que permita la aplicación de los derechos laborales fundamentales y fomentar el diálogo para atender diferencias relativas a la aplicación de los compromisos del Capítulo (*Deloitte*, 2018: 4).

En el texto se señala que los tres gobiernos deben capacitar a inspectores e iniciar procedimientos para sancionar a las empresas que violen las leyes laborales. Sin embargo, en el caso de México hay un detalle que se está pasando por alto: su muy relativa capacidad para llevar a cabo esta supervisión; de acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo, en 2018 México era el país con menos

inspectores laborales, de modo que dicho compromiso será difícil de cumplir, ya que se continúa careciendo de la cantidad de inspectores adecuada para lograr la tarea. “Hay un señalamiento por parte de la OIT sobre nuestro país con el menor número de inspectores, frente a su población trabajadora. Para ello, se integrarán 500 inspectores, para llegar a 1 500, para que al final del sexenio se cumpla con 50 % que recomienda la OIT” (Martínez, 2018).

Algo que debe resaltarse del Tratado de México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) es que tiene unas disposiciones específicas para México que debieron realizarse antes del 1 de enero de 2019. El 2 de mayo de 2019 entraron en vigor las nuevas modificaciones que se realizaron a la Ley Federal del Trabajo, a fin de garantizar la equidad de género, la democracia laboral y diversos derechos de los trabajadores. Coincidentemente, dichos temas han sido impulsados por el T-MEC y su concreción se debe sobre todo a la agenda política del actual gobierno.

Entre los puntos más relevantes de las disposiciones del T-MEC que han sido tomadas en cuenta en la nueva ley, de acuerdo a los especialistas de la Consultora Deloitte (2018) se encuentran:

- Derecho a la votación libre, directa y secreta de los líderes sindicales; y establecimiento de las condiciones necesarias para el procedimiento.
- Libertad de negociación colectiva que garantice la aplicación bilateral y supere los mínimos legales en salarios y prestaciones.
- Sustitución de las juntas de conciliación y arbitraje por centros de conciliación estatales y tribunales laborales.
- Creación del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral.
- Cancelación del registro del sindicato si sus representantes incurrir en actos de extorsión.
- Se sancionan los actos de injerencia patronal, por ejemplo, el apoyo de cualquier forma a un sindicato para tenerlo bajo su control.
- Constancia de representatividad que acredite que el sindicato cuenta con la representación de los trabajadores para negociar el contrato colectivo de trabajo o emplazamiento a huelga.
- Se elimina la cláusula de exclusión por separación, por lo que no podrán ser despedidos los trabajadores que dejen de pertenecer a un sindicato.

- Reconocimiento de diferencias entre hombres y mujeres para obtener su igualdad ante la ley.
- Sanciones y multas de 100 a 1 000 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente a los funcionarios públicos que reciban sobornos, retrasen sentencias, acuerdos o resoluciones.
- Antes de acudir a los tribunales, los trabajadores y patrones deberán asistir al Centro de Conciliación correspondiente para solicitar el inicio del procedimiento de conciliación.

Sin embargo, por la carencia de inspectores será un poco complicado dar seguimiento a todos los puntos y cambiar muchos usos y costumbres que en el ámbito laboral se han dado en el país desde hace mucho tiempo. Es impensable que México se equiparará a las condiciones laborales que tienen los socios.

Por otra parte, al menos en México la representación de los trabajadores en la negociación colectiva señalada en el anexo 23-A del Tratado queda cuestionada ante incidentes presentados en Matamoros con el arresto de una activista y líder sindical el 8 de junio de 2020, donde la misma secretaria del Trabajo de México, Luisa Alcalde, reconoció que cumplir con los requisitos del T-MEC podría ser complicado: “Es un reto mayúsculo, porque podrá haber asuntos donde todavía no está implementada la reforma y aun así existen quejas de violaciones de derechos sobre todo a la libertad sindical y negociación colectiva” (Forbes Staff, 2020).

Aun así, ya se están dando los primeros pasos para ello con la publicación de estas modificaciones a la Ley y con la NOM-035-STPS-2018 publicada el pasado mes de octubre de 2019, la cual busca reducir los riesgos psicosociales del entorno laboral.

Pero existe aún un punto que no puede olvidarse: otro eje del capítulo 23 es la migración. En él se habla de garantizar la protección de los migrantes, a tal grado que se señala que “el tratado obliga a proteger bajo sus leyes laborales a todos los trabajadores tengan o no la nacionalidad del país en cuestión” (Deloitte, 2018). Y claramente esto no se está respetando: una serie de redadas desata temores en Estados Unidos entre la población latina, entre ellos mexicanos que viven mortificados por la incertidumbre en que viven. Un ejemplo de ello son los casi 700 migrantes indocumentados que fueron arrestados el miércoles 7 de agosto de 2019 en Mis-

mississippi. El gobierno mexicano solicitó al gobierno estadounidense una lista de los nombres de los connacionales que fueron detenidos.

Cuando se habla de sostenibilidad, la atención al sector social o humano es imprescindible, porque éste es uno de los ejes de dicha sostenibilidad, y en el caso de la migración y las redadas y la situación laboral en México no se está atendiendo en realidad este eje como se debe.

Capítulo 24. Medio ambiente

El otro capítulo que fue integrado en el T-MEC es el ambiental. Cuando en 1993 se discutía el TLC, se temía que México se volviera un paraíso de contaminación para firmas estadounidenses sucias que buscaban regulaciones del ambiente más débiles (Bec, 1995).

Pero 25 años de colaboración regional produjeron para México 10 leyes y alrededor de 104 reglamentos técnicos vinculados a la protección ambiental, además del primer Registro de Emisiones, la consolidación de las exportaciones de café orgánico, y esfuerzos de conservación de la biodiversidad (Instituto Mora, 2020).

Si en 1993 la política ambiental de México era incipiente, cuando se inicia la renegociación del tratado el panorama nacional era otro; por esta razón se vuelve trascendente que exista en este nuevo acuerdo un capítulo y no solamente un acuerdo paralelo no vinculante. El T-MEC reconoce que un medio ambiente sano es necesario para lograr un desarrollo sostenible.

Lo anterior es importante porque se robustece con el marco legal internacional al que pertenece México, como el Acuerdo de París, que establece medidas para la reducción de gases de efecto invernadero y combate el cambio climático. Acuerdo del que Estados Unidos, uno de los socios del T-MEC, ha decidido retirarse por la carga económica que implica.

Otro punto que es relevante destacar en la relación de México con el medio ambiente, es que en el Artículo 4 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917) se reconoce el derecho a un medio ambiente sano, con lo que ambos instrumentos quedan alineados. Esta circunstancia resulta positiva, ya que puede facilitar la aplicación.

El capítulo busca promover la protección de la capa de ozono, la calidad de aire y la diversidad biológica; evitar que los barcos contaminen el ambiente marino; prevenir la caza de ballenas con fines comerciales; promover la gestión forestal sostenible y fomentar el intercambio de información (*Deloitte*, 2018).

En este apartado es posible visualizar un fuerte enfoque de las cuestiones marinas, pero no se toca la explotación y cuidado del interior de los territorios. Y es en México donde se encuentra gran parte de las empresas extranjeras mineras, principalmente empresas canadienses, lo que pareciera una debilidad.

En una revisión del plan estratégico de trabajo 2021-2025 de la Comisión de Cooperación Ambiental, se puede observar que el enfoque de trabajo es mucho más amplio de lo que se puede apreciar en el T-MEC: incluye enfoques transversales mediante soluciones modernas y eficaces; con ello se busca una participación sectorial y ciudadana diversa e incluyente.

Por otra parte, entre los pilares que darán forma a su trabajo figuran la preocupación por el aire, el agua y el suelo limpios; la prevención y reducción de contaminación en el entorno marino; la economía circular y el manejo sustentable de materiales; el cuidado de los ecosistemas y especies compartidas; la creación de economías y comunidades resilientes, y la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

Si bien el cambio climático no aparece en el Tratado ni en el Acuerdo de Cooperación Ambiental, sí están otros temas que giran en torno a éste, logrando construir acciones positivas entre las tres naciones.

Conclusiones... ¿Un acuerdo más sostenible?

Para hablar de sostenibilidad es necesario tomar en cuanto los tres ejes que la generan: la sociedad, el medio ambiente y la economía. Como ya se mencionó, el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) tenía una fuerte orientación comercial, es decir, económica; las partes social y ambiental no estaban contempladas en la primera etapa salvo en acuerdos paralelos; pero éstos no eran vinculatorios.

El T-MEC parece ser más sostenible en lo que a esto se refiere. Las dimensiones social y medioambiental ya figuran en dos nuevos capítulos, lo que da al acuerdo un carácter más formal. Sin embargo, aún quedan lagunas, como la situación de los

migrantes mexicanos en Estados Unidos y la representación sindical en México; éste es un tema laboral que entra en el ámbito social de la sostenibilidad.

Por otra parte, en términos de la dimensión ambiental, algunas empresas extranjeras, como las hoteleras, gozan de muchos privilegios en relación con la inversión extranjera; esto les permite minimizar los impactos ambientales que producen, como ocurre en el Caribe mexicano.

El nuevo capítulo relativo al medio ambiente, se concentra mucho en el ámbito marino, y éste es solamente una parte de lo que el medio ambiente de una nación implica; una visión que sólo contemple dicho ámbito continuará ofreciendo una solución parcial, como sucedía en el acuerdo paralelo del Tratado de Libre Comercio.

Sin embargo, si se lee el capítulo con detenimiento y se tiene en cuenta que será reforzado con el trabajo de la Comisión de Cooperación Ambiental, es posible ver que el espectro de acción es más amplio. Entre las cosas positivas del T-MEC en materia ambiental, figura la continuidad de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte. Aunque se había concentrado en acciones en la frontera norte y en estudios de agua, principalmente, su nuevo plan estratégico 2021-2025 tiene una visión con enfoques transversales inherentes a las soluciones más modernas y eficaces; dichos enfoques persiguen una participación sectorial y ciudadana diversa e incluyente. Todo ello seguirá fortaleciendo la conciencia y el cuidado medioambientales, con miras a que se consolide la cooperación entre las tres naciones.

Bibliografía

- Bec, E. (1995), *Comercio internacional y medio ambiente. Derecho, economía y política*, Espacio, Buenos Aires.
- Bell, S., y S. Morse (2003), *Measuring Sustainability. Learning by Doing*, pt. 1, Earthscan-Routledge, Londres.
- Calderón, C., y V. Cuevas (coords.) (2011), *Integración de México en el TLCAN. Sus efectos sobre el crecimiento, la restructuración productiva y el desarrollo económico*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Azcapotzalco / Porrúa, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero, reforma 225 del 10 de julio de

- 2015, recuperado el 13 de noviembre de 2021, de <<http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf>>.
- Deloitte (2018), “Capítulo 23. Aspectos Laborales”, en *Boletines Tratado México, Estados Unidos y Canadá*, 21 de septiembre, recuperado el 9 de noviembre de 2019, de <<https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/tax/articles/boletines-t-mec-impuestos-comercio-exterior.html>>.
- Díaz, R., y S. Escárcega (2011), *Desarrollo sustentable. Una oportunidad para la vida*, McGraw Hill, México.
- Forbes Staff (2020), “Entrada en vigor del T-MEC reaviva preocupación sobre derechos laborales”, en *Forbes México*, 30 de junio, recuperado el 23 de diciembre de 2020, de <<https://www.forbes.com.mx/noticias-entrada-en-vigor-t-mec-preocupacion-derechos-laborales/>>.
- Gallagher, K., E. Dussel Peters, y T. A. Wise (2011), *El futuro de la política de comercio en América del Norte: lecciones del TLCAN*, Pardee Center Task Force Report / Universidad Autónoma de Zacatecas / Global Development and Environment Institute-Universidad Tufts / Frederick Pardee Center-Universidad de Boston / Universidad Nacional Autónoma de México / Miguel Ángel Porrúa, México.
- Gobierno de México (s. f.), *Acuerdos y Tratados Comerciales suscritos por México*, recuperado el 27 de octubre de 2019, de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1883/Cuadro_de_Acuerdos_y_Tratados>.
- Instituto Mora (2020), “T-MEC y medio ambiente: espacio para la cooperación regional”, en *El Universal*, recuperado el 23 de diciembre de 2020, de <<https://www.eluniversal.com.mx/opinion/instituto-mora/tmec-y-medio-ambiente-espacio-para-la-cooperacion-regional>>.
- Jamieson, D. (1998), “Sustainability and Beyond”, en *Ecological Economics*, núm. 24, pp. 183-192.
- López, V. (2009), *Sustentabilidad y desarrollo sustentable*, Trillas, México.
- Martínez Mendoza, A., A. Sevilla Domínguez, y O. Pérez Farías (2017), *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el futuro de las disposiciones en la materia frente a la renegociación del TLCAN*, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, México.
- Martínez, M. P. (2018), “Próximo gobierno intensificaría inspección laboral”, en *El Economista*, 10 de julio, recuperado de <<https://www.economista.com.mx/>>

- empresas/Proximo-gobierno-intensificaria-inspeccion-laboral-20180710-0019.html>.
- McCoy, C. (2017), *El espejismo de Cancún*, Alba Sud, Barcelona.
- Meadows, D. H., J. Randers, y D. L. Meadows (2004), *Limiths to Growth: The 30 Years Update*, Earthscan, Londres / Sterling.
- Mendiola, V., y A. Gutiérrez (2018), “Del TLCAN al T-MEC”, en *México é cómo vamos?*, 23 de octubre, recuperado el 28 de noviembre de 2019, de <<https://portal.mexicocomovamos.mx/?s=contenido&id=1125>>.
- Olivares, M. (2014), *Contribuciones de las microempresas al desarrollo sustentable: caso Benito Juárez, Quintana Roo*, Pearson, México.
- Ruiz Vázquez, M. A. (2016), “México y el TLCAN 20 años después. Una visión acerca de los resultados”, en M. A. Correa Serrano y M. C. Federico (edits.), *Gobernanza de las integraciones regionales*, UAM / Itaca, pp. 87-113.
- Ríos Ruiz, A. A. (2019), “Diferencia entre el TLCAN y el T-MEC y sus posibles impactos para México”, en *Revista Perfiles de las Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 13, pp. 1-20.
- Sánchez Daza, A., G. L. Juárez, y J. Zurita González (2011), “Los efectos del TLCAN en la economía mexicana: una experiencia controvertida”, en C. Calderón Villareal y C. A. Víctor (edits.), *Integración de México en el TLCAN. sus efectos sobre el crecimiento la reestructuración productiva y el desarrollo económico*, UAM / Porrúa, México, pp. 51-77.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1992), “Por qué un TLC con Estados Unidos y Canadá”, Gobierno de México, México.
- Secretaría de Economía (2017), “Prioridades de México en las negociaciones para la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en *Gobierno de México*, 2 de agosto, recuperado el 22 de mayo de 2018, de <<https://www.gob.mx/se/articulos/prioridades-de-mexico-en-las-negociaciones-para-la-modernizacion-del-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte?idiom=es>>.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1993), publicado el 20 de diciembre, marco normativo del Consejo Nacional de Derechos Humanos, recuperado de <<https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-II01.pdf>>.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN EL CONTEXTO DEL T-MEC: TEMAS EXCLUIDOS Y ACTORES LOCALES

*María Cecilia Costero Garbarino**

Introducción

A partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la década de los noventa, se constituyó un acuerdo regional con un conjunto de reglas que han normado el libre comercio, los intercambios de capital, así como de mercancías y servicios que han tenido un despliegue vertiginoso en sectores específicos de exportación, principalmente en el sector manufacturero mexicano. El Tratado que se constituyó para lograr la eliminación gradual de las barreras arancelarias y se mantuvo con la aplicación de medidas concretas que fomentaban el tema de los flujos de inversión.

Pero lo novedoso del TLCAN, más que la eliminación de barreras arancelarias que de algún modo ya venían descartándose, radicó en la nueva reconfiguración regional del comercio con tendencias a la localización de diversas empresas y capitales. Así, el incremento de las exportaciones y el mayor flujo de la inversión extranjera directa en México ha ahondado los desequilibrios regionales de las entidades federativas, que son vistas como proveedoras de recursos humanos y materiales de proyectos específicos de inversión (Torres y Gasca, 2006: 7).

La puesta en marcha del TLCAN —que ya ha sido sustituido por el actual T-MEC (Tratado México, Estados Unidos y Canadá)— fue posible gracias a la apertura y liberalización en México y al dinamismo de los flujos de inversión extranjera directa, pero sobre todo por el descubrimiento de los socios comerciales en sectores específicos de las economías regionales.

* Profesora-investigadora, Programa de Estudios Políticos e Internacionales, El Colegio de San Luis. E-mail <cecilia.costero@colsan.edu.mx>.

Está de más plantear que la mayor captación de inversión extranjera directa a partir del capítulo XI del entonces TLCAN, no tuvo un efecto directo en el desarrollo del país; por el contrario, los flujos que selectivamente han llegado a las entidades federativas de México han ahondado las asimetrías regionales, dando lugar a entidades “ganadoras o perdedoras”. Esto ocurrió, en el caso mexicano, debido al dinamismo del sector automotriz, de la minería y el petróleo.¹

Por todo ello, este artículo parte de la hipótesis de que si bien el proceso de ratificación del actual T-MEC fue llevado a cabo por el presidente saliente de México, Enrique Peña Nieto, el gobierno entrante del país para el periodo 2018-2024 sostuvo esta negociación por la importancia de los flujos de inversión extranjera directa que siguen llegando a las entidades federativas de México. No obstante, se renegotió el capítulo del sector energético del T-MEC sobre la base de un tema inédito en estos tratados regionales en América del Norte, pero que fue prioritario en la agenda bilateral México-Estados Unidos: el tema migratorio. Así, podemos afirmar que, para el caso de México, los principios rectores de la política exterior plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, resaltaron un nuevo proyecto de nación en el que el tema migratorio, aunque no quedó formalmente inscrito en el nuevo tratado regional, fue parte de la negociación en el ámbito bilateral México-Estados Unidos, a tal punto que permeó la consecución de este nuevo tratado comercial.

Así pues, el tema migratorio y las crisis de la migración masiva desde los países del Triángulo Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador), que se agravaron entre 2018 y 2019 (en el tránsito al nuevo gobierno en México), conformaron uno de los principales temas en la agenda binacional de estos dos países frente a la puesta en marcha T-MEC.

Podemos entonces afirmar, para el caso mexicano, que el restablecimiento de los principios constitucionales que han sido rectores de su política exterior, permeó

¹ Para Estados Unidos, el TLCAN significó la posibilidad de ampliar su hegemonía económica y comercial a partir de empresas e inversiones de capital; para Canadá significó “redescubrir al vecino del vecino” en sectores estratégicos, y para ambos países, ampliar el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, firmado desde 1989. Sin embargo, el TLCAN no fue visto como un tratado de libre comercio; ha significado un tratado trilateral en materia de inversión de empresas privadas, regido por el capítulo XI, en sectores dinámicos de las economías de los países de América del Norte. El TLCAN profundizó el desarrollo del sector manufacturero, con inversiones que selectivamente llegaron a las entidades federativas, sobre todo en el sector automotriz de México (Costero, 2017).

las relaciones bilaterales y ha sido fundamental en los acuerdos trilaterales para la región de América del Norte.

Para la realización de este artículo se utilizó información de organismos internacionales, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), y nacionales, como el Gobierno de la República, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; además contamos con una selección de autores y de información en materia de inversión obtenida en las entidades federativas a través de la Secretaría de Economía, de instituciones de atención a migrantes y de consultas específicas realizadas en red.

Por ello este artículo se basa en la importancia histórica de los países del Triángulo Norte de Centroamérica en la política exterior de México, incluso en la ratificación del nuevo tratado trilateral. Aquí se resaltan los principios rectores de la política exterior de México, lo que se entiende por política exterior y los principales postulados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 con relación a la importancia de los países centroamericanos.

En la segunda sección se revisa el tema migratorio en la agenda México-Estados Unidos, como paso previo a la puesta en marcha del T-MEC, y en la última parte se aborda el tema de la importancia de las entidades federativas mexicanas como actores sociales más dinámicos en el contexto regional de América del Norte. En esta última parte se revisan contribuciones académicas destacadas en la revisión del estado del arte sobre estos temas, y se introduce el concepto de “paradiplomacia”, para entender los impactos regionales tanto de la inversión extranjera como de los flujos migratorios, así como la forma en que a nivel estatal se institucionalizan los impactos y respuestas estatales a estas temáticas.

Centroamérica en la política exterior de México

El inicio de las negociaciones trilaterales tuvo lugar con los siguientes temas: las reglas de origen en el sector automotriz, la cláusula de terminación automática, y los mecanismos de resolución de disputas. Estas materias centraron los primeros encuentros (y desencuentros) entre México, Estados Unidos y Canadá en el llamado proceso de “renegociación” o “modernización” del TLCAN, donde México se

encuentra, después de Brasil, como uno de los países a nivel latinoamericano que mayores flujos de inversión extranjera recibe.²

En este sentido, mientras se afirma que la inversión extranjera directa tiene más impacto en la distribución de los ingresos que a nivel internacional (Krugman, 2015, citado en Lascuráin y Villafuerte, 2018: 15), otros establecen el análisis de Dunning (1999, citado en Lascuráin y Villafuerte, 2018: 16) como el nuevo paradigma de *Ownership-Location-Internationalization*, mediante el cual las empresas multinacionales (MNCs) establecen ventajas competitivas en los territorios, esto es, en las entidades federativas para el caso mexicano.³

Lo cierto es que las MNCs se establecen selectivamente conforme a factores de producción y de estabilidad institucional, dependiendo de las características del mercado interno o de sus cadenas de producción. Si bien los autores coinciden en que las MNCs promueven un contexto de fortalecimiento democrático, aprovechan las oportunidades que les brindan los gobiernos de las entidades federativas en México para atraer capitales con exenciones fiscales, minimizando así el poder de negociación de los gobiernos locales (Lascuráin y Villafuerte, 2018: 25).

Sin embargo, hay artículos interesantes de autores que opinan que las relaciones económicas, políticas y culturales entre los países que firmaron el TLCAN son de naturaleza bilateral, pero con importantes cadenas de producción trilateral en sectores como el automotriz (Condon, 2018: 30). Incluso afirman que se tuvieron que renegociar posiciones entre México y Canadá en las que no estaban totalmente de acuerdo, porque ambos países compiten por flujos de inversión extranjera directa

² La necesidad de incorporar el comercio electrónico a un área geográfica donde el número de usuarios de internet es de 3.2 mil millones y donde se esperaba, para 2020, que un total de 940 millones de compradores en línea gastaran mil millones de dólares en transacciones digitales asociadas con el comercio electrónico cada año (Vega y Campos, 2017: 819). Actualmente América del Norte es la región que presenta la penetración de Internet más alta (93.4%). Su población fue estimada en 372 555.585 personas, de las cuales, 347 916.694 son usuarios de internet, según datos de Internet World Stats a diciembre de 2021.

³ Al respecto, diversos autores han destacado la importancia que han tenido las multinacionales —entendidas como una “compañía establecida en un país con subsidiarias en otro país” (Gilpin, 2001, citado en Lascuráin y Villafuerte, 2018: 11-12)— en las tendencias globales actuales, monopolizando el mercado de producción en el otro país. Fue por ello que la liberalización comercial se acompañó de innovaciones tecnológicas, así como de una liberalización de regulaciones nacionales en materia de inversión extranjera, para permitir que empresas multinacionales lleguen a los territorios.

(Condon, 2018: 36). Por ello tuvieron discrepancias, durante el proceso de revisión de este tratado trilateral, en lo relativo a mantenerse o no dentro de los mecanismos de solución de controversias.

No obstante, pese a que se previó una brutal crisis de la inversión extranjera directa (IED) debido a la pandemia global del COVID-19, México registró, según datos de la UNCTAD, una caída solo de 8 % durante 2020, logrando captar 31 000 millones de dólares y resistiendo el golpe de estos impactos globales (Redacción de *El Economista*, 2021).

Desde que se instaló el nuevo gobierno en México 2019-2024, se decía que la mejor política exterior era la política interna. Poco después el tema migratorio se convirtió en el tema prioritario en la agenda bilateral México-Estados Unidos. El nuevo canciller mexicano, Marcelo Ebrard, había afirmado que en materia migratoria México se adhería a la firma de la conferencia intergubernamental para adoptar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, dando inicialmente un giro a la percepción de la migración en cuanto amenaza, para ver los “beneficios de los flujos migratorios” regionales.

A comienzos del gobierno actual en México, todo apuntaba a que la presión de estos flujos migratorios, principalmente centroamericanos, sobre la frontera sur mexicana; los países de esta zona (cuyos lazos históricos con México son muy fuertes) seguían siendo fundamentales para nuestro país, incluso en su relación con los socios comerciales de América del Norte.

Vale la pena recordar que en la década de 1980 la política exterior de México priorizó la región de América Central, mediante el establecimiento del Grupo Contadora, que fue una instancia multilateral establecida en 1983 por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, para promover conjuntamente la paz en Centroamérica, debido a los conflictos entre regímenes militares y grupos guerrilleros, y para atenuar la presencia estadounidense. En septiembre de 1984 fue presentada el Acta de Paz y Cooperación de Centroamérica de Contadora, que contenía un detallado esquema de compromisos para la paz, la democratización, la seguridad regional y la cooperación económica.

En la década de 1980, los esfuerzos del Grupo Contadora, que apoyó en América Central los procesos para lograr la paz y la estabilidad, significaron que, ya en el nuevo milenio, México centrara su política exterior en el denominado Plan Puebla-Panamá. Este Plan consistió en un proyecto de desarrollo del sureste de México

y de países centroamericanos. Dicho Plan fue lanzado por el presidente mexicano Vicente Fox (2000-2006) a través de un plan integral de compromisos y acciones. Los aciertos o fracasos del Plan Puebla-Panamá tuvieron que ver con la situación de extrema pobreza de esta región compartida con Centroamérica, así como con los masivos flujos migratorios y con el poder creciente del crimen organizado (Torres y Gasca, 2006).⁴

Posteriormente, el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (2008), desde su conformación en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente mexicano Felipe Calderón (2006-2012), confirmaba un interés por lograr mejores vínculos en el contexto de los liderazgos en América del sur; no obstante, el Proyecto quedó reducido a un mecanismo de diálogo político, en el cual se llevaron a cabo reuniones con altos jefes de Estado para discutir temas conjuntos de esta región. Así pues, dicho proyecto no logró ser un catalizador de la pobreza ni del flujo de los movimientos migratorios crecientes de los países centroamericanos en su paso por México.

Para 2011, el Plan Mérida (actual Fondo Yucatán) fue también un mecanismo de diálogo político dirigido a la frontera sur, así como parte de los esfuerzos de México para fortalecer las capacidades policiales y mejorar la seguridad fronteriza en el sureste.

Por su parte, el gobierno mexicano puntualizó, dentro el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, un Plan de Desarrollo Integral, mediante la solicitud de asistencia técnica a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), con el fin de “edificar un nuevo estilo de desarrollo, que tenga a la igualdad, la productividad y la sostenibilidad en el centro y que cierre las persistentes brechas estructurales que inhiben la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

Así, también se planteó el desarrollo del sureste mediante la interconexión eléctrica y un gasoducto de abastecimiento, junto con los países del Triángulo Norte.⁵

⁴ Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y experto en el tema, Torres y Gasca explica que esas entidades fueron atendidas con políticas asistencialistas y que el Estado no fue garante del desarrollo regional.

⁵ Otros proyectos tienen que ver con la reforestación, el Tren Maya, el tren transístmico y la reconstrucción de la refinería Dos Bocas, también con inversión estadounidense.

En la actualidad, la política de neutralidad de México, basada en el respeto a los principios de política exterior establecidos en la Constitución Política, los cuales han sido parte de los discursos del gobierno federal mexicano. Nos referimos específicamente a los siete principios establecidos en la fracción X del artículo 89 constitucional, los cuales dictan lo siguiente:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. [...] a IX. [...] X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndose a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política exterior, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; XI. [...] a XX. [...] (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917: I-101-103).

Los Principios de Política Exterior de México, como ya se ha señalado, constituyen una doctrina en materia de política exterior que contiene postulados que, de acuerdo con Edmundo Hernández-Vela Salgado (2019), se elevaron a rango constitucional en México desde el 11 de mayo de 1988. De estos principios se ha dicho lo siguiente:

Son el conjunto de normas fundamentales, interdependientes, emanadas de su vivencia histórica, que expresan los más significativos intereses de la nación, y que han alcanzado preeminencia universal, por los que México rige permanentemente su conducta en las relaciones internacionales, demandando, al mismo tiempo, su recíproco respeto y cumplimiento (Cámara de Diputados, 2005: 9).⁶

⁶ La política exterior de un Estado como el mexicano hace referencia, de acuerdo con R. Calduch (1993), a la conexión entre la vida nacional y la realidad internacional. No es sólo la política de un gobierno en turno sino un entramado institucional; no hace referencia sólo a la actividad diplomática de un Estado, pero sobre todo no puede verse como un ámbito desconectado de la política interna. Por lo tanto, se la concibe como la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.

Los principios de política exterior del gobierno mexicano quedaron plasmados y fueron repensados y escritos a partir de la Constitución; rigen el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno mexicano en turno, así como el discurso del gobierno federal mexicano en su relación con los vecinos tanto de la frontera norte como de la frontera sur del país. Estos principios son los siguientes:

Principio de la Autodeterminación de los Pueblos

Tiene sus orígenes en diversos instrumentos de carácter legal que la propia humanidad ha ido generado en la conformación de los lineamientos de lo que hoy se conoce como Estados y/o Naciones, como la Declaración de la Independencia de los Estados Unidos 1776; la Constitución del mismo país, de 1787; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Francia en 1789, entre otros.

La No Intervención

Implica “la obligación que tiene todo Estado o grupo de Estados, de no inmiscuirse ni interferir, directa o indirectamente y sean cuales fueren el motivo y la forma de injerencia, en los asuntos internos o externos de los demás Estados”.

La Solución Pacífica de Controversias Internacionales

“La solución pacífica de controversias es el principio de derecho internacional que obliga a los Estados a buscar una solución a sus controversias, mediante mecanismos de arreglo pacífico de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad ni la justicia”, y tiene que ver con los postulados de la Carta de las Naciones Unidas desde su consenso internacional.

La Proscripción de la Amenaza o del Uso de la Fuerza de las Relaciones Internacionales

El primer antecedente de este principio, que estaba encaminado a la solución de controversias, lo encontramos en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, el cual fue celebrado en 1919.

La Igualdad Jurídica de los Estados

Gómez-Robledo comenta que el principio de la “igualdad jurídica de los Estados” tiene como significación primera que, sean cuales fueren las diferencias de poder, de adelanto o industrialización de los Estados, todo Estado, en cuanto sujeto de derecho internacional, es titular de los mismos derechos y de las mismas capacidades, a la par que cualquier Estado tercero.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo

Recogido en el artículo 3° de la Carta de las Naciones Unidas.

La Lucha por la Paz y la Seguridad Internacional

En la lucha por la paz y la seguridad internacional, México, como uno de los fundadores de las Naciones Unidas, aceptó soberanamente un sistema de monopolio del uso de la fuerza a favor de un auténtico órgano supranacional. Este principio supone un desarrollo en el marco de un sistema de seguridad colectiva regido por el derecho internacional; un sistema donde la comunidad internacional organizada adopta acciones colectivas para hacer frente a los problemas que afectan el mantenimiento de la paz y la seguridad mundial o regional.

Estos principios constitucionales han sido rescatados por el gobierno federal en México como una forma de legitimar la nueva proyección de la política exterior del actual gobierno, que planteó desde sus primeros años el rescate de un proyecto de

nación que explicaba el rescate del capítulo energético en el nuevo T-MEC, mientras que en la realidad se negociaba, paralelamente, un acuerdo binacional México-Estados Unidos frente a la crisis migratoria.

El tema migratorio en la agenda México-Estados Unidos

En el año de 2018, cuando comenzaron con intensidad los flujos migratorios, México transitó entre dos gobiernos: uno saliente de bandera priista, que ya no tomaba decisiones, y un presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, que dictaba la agenda y asumía temas de la agenda bilateral con Estados Unidos, como el T-MEC y una visión nueva del tema energético, con tintes de autodeterminación y soberanía. La construcción del actual T-MEC fue eclipsada por la crisis migratoria de las caravanas centroamericanas en su tránsito por México, a partir de 2018.

Los flujos migratorios pueden visualizarse como trayectorias de desplazamientos forzosos desde la teoría de la acumulación causal (Alas, 2021: 21), donde se atraviesan las fronteras por factores multicausales, entre ellos la violencia del crimen organizado en las comunidades de origen; dichos flujos son atendidos en las agendas nacionales desde la óptica de “la reproducción de la ilegalidad” en “contextos de tránsito” donde las respuestas dependerán también de los territorios de paso (Reyes, 2021: 35).

Al respecto, hay quienes afirman que la revisión del capítulo energético se planteó partiendo de que el Estado mexicano tendría “el dominio directo y la propiedad inalienable e imprescriptible de los Estados Unidos Mexicanos sobre los hidrocarburos”; pero esto se concedió a cambio de que México aceptara “colaborar” con el gobierno de Estados Unidos en materia de migración.⁷ El propio presidente mexicano confirmó el dominio directo y la propiedad inalienable e imprescriptible de los Estados Unidos Mexicanos de los hidrocarburos, reconociendo en el capítulo VIII

⁷ El “Acuerdo de California”, suscrito en noviembre de 2018, provocó que James McCament, subsecretario de Estrategia del Departamento de Seguridad Interior, exigiera que México recibiera a todos los documentados deportados de Estados Unidos. Y el entonces presidente estadounidense despidió de su gabinete a Kirjsten Nielsen, secretaria de Seguridad Nacional de Estados Unidos, por considerar que no era lo bastante “dura” con México.

del T-MEC que las Partes reconocen el derecho soberano a regular de conformidad con sus respectivas constituciones políticas y con su derecho interno.

En el caso de México, y sin menoscabo de sus derechos y remedios disponibles conforme a este Tratado, Estados Unidos y Canadá, reconocen que: *a)* México se reserva su derecho soberano de reformar su Constitución y su legislación interna; y *b)* México tiene el dominio directo y la propiedad inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos en el subsuelo del territorio nacional, incluida la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (texto T-MEC, capítulo VIII sobre “Los Hidrocarburos”). Éste fue el único cambio fundamental que se permitió llevar a cabo la parte negociadora de México en el texto final del T-MEC, que estaba por ser ratificado.

Al mismo tiempo se percibió que el gobierno mexicano prefirió, respecto al tema migratorio, optar por un proyecto político que enfrentara la hostilidad de Washington “sin confrontación”, siendo garantes de la frontera norte y de los flujos migratorios que llegaban del sur (Calvillo y Costero, 2020: 221).

No obstante, el asunto migratorio y su manejo en México han sido temas en foros internacionales, donde se están cuestionado los acuerdos binacionales de México con Estados Unidos; en primera instancia, se señala que el gobierno mexicano ha estado militarizando las fronteras pese a tratados internacionales que no justifican esta presencia. El nuevo gobierno federal desplegó, en sus primeros meses, cerca de 26 000 elementos de las fuerzas armadas, de la Guardia Nacional y de la policía federal en las dos fronteras, como parte de la estrategia para detener la migración de los centroamericanos hacia Estados Unidos, y para detener a las bandas de tratantes de personas que se aprovechan de estos flujos ilegales de personas. Los 15 000 efectivos desplegados sólo en la frontera norte, fueron puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración; se situó a funcionarios migratorios en puntos de control, a embarcaciones marítimas y fluviales en el golfo de México, el mar Caribe y el Pacífico, además de efectivos que resguardaron la franja fronteriza del norte de México desde Tijuana hasta Matamoros (Zavala y Morales, 2019).

En la actualidad, Honduras y Guatemala están viviendo un deterioro de sus instituciones políticas con altos grados de corrupción, lo que se manifiesta en procesos electorales fallidos. El gobierno de Juan Orlando Hernández parece mantener al

gran elector de Honduras dentro de los intereses establecidos por las estrategias militares estadounidenses en la base del Comando Sur, apoyada por los Estados Unidos. Por su parte, el gobierno de Jimmy Morales en Guatemala fue acusado por la Comisión Internacional contra la Impunidad de la Organización de las Naciones Unidas, la cual pidió su desafuero por creciente corrupción, en medio del tránsito de un proceso electoral donde varios candidatos fueron sido acusados de estar co-ludidos con el crimen organizado. La segunda vuelta electoral, el 11 de agosto de 2019, decidió la presidencia con Alejandro Grammattei, del partido *Vamos*, quien ha mostrado su desinterés e incluso ha reprimido a los flujos migratorios centroamericanos que atraviesan su país para ingresar a México.

En el caso de El Salvador, la población decidió dejar fuera, en los últimos procesos electorales, a los representantes del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, para dar paso a una nueva figura en el nuevo gobierno: Nayib Bukele, quien desde el 1 de junio de 2019 tendrá el reto de hacer frente al deterioro social que vive dicho país, además de responder a los flujos en aumento de personas que huyen de la violencia generalizada por las pandillas en sus comunidades de origen.

Rutas y consulados de los países centroamericanos se han establecido a lo largo de las entidades federativas mexicanas, con el objetivo de dar auxilio y atención a sus connacionales. Con este propósito están localizados los consulados de Honduras en Tapachula, Chiapas, Veracruz y San Luis Potosí; de Guatemala también en Tapachula y en Ciudad de México, mientras que El Salvador mantiene su red de consulados en Tapachula, Acayucan, Veracruz, San Luis Potosí y Monterrey.

Sin embargo, el crecimiento de los intercambios comerciales, que suman más de 600 000 millones de dólares anuales, ha incidido en que este discurso no se lleve a la práctica, en un momento en que el nuevo T-MEC ha sido ratificado por los legislativos de los tres países de América del Norte. También las remesas han crecido exponencialmente, incluso en un contexto de pandemia, atenuando los impactos económicos de los cierres fronterizos no esenciales con los socios comerciales de América del Norte.⁸

⁸ Las remesas por parte de mexicanos migrantes sumaron en 2018 más de 30 000 millones de dólares, y más de 39 500 millones de dólares en 2021 (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Banco de Comercio México, 2021).

Las manifestaciones de algunas entidades federativas contra las decisiones del gobierno federal en México, no se hicieron esperar. El gobierno de Tamaulipas rehusó instalar o gestionar estaciones de detención o custodia de migrantes, debido a que “no se puede disponer del presupuesto local y si no se toman en cuenta los gobiernos de los estados, no se puede ceder la propiedad estatal o municipal para esos propósitos”. Se verificaron también tensiones entre los dos niveles de gobierno en Baja California, frente a la necesidad de atender las caravanas de migrantes establecidas en Tijuana. Otros fenómenos ocurrieron en los tránsitos de hombres, mujeres, menores abandonados y comunidad lésbico gay bisexual transgénero intersexual por los hogares de Cáritas, quienes fueron recibidos en la red de Casas del Migrante en su paso por México, cuando el entonces gobierno estadounidense de Donald Trump criminalizó la agenda migratoria en favor de medidas de separación familiar y más tarde por el inicio de la pandemia global del SARS-CoV-2.

Hoy en día la política estadounidense, con Joseph Biden en la Casa Blanca, parece querer revertir el tono de criminalización que Donald Trump pretendió dar a estos flujos. Y aunque en territorio centroamericano les han dejado claro que “no viajen”, persiste el tiempo de asilo que han tenido que esperar los flujos centroamericanos en la frontera norte de México, pero con nuevas medidas respecto a su atención y con encuentros de altos funcionarios en los países de origen de la migración, con miras a promover, en algunos casos, los reencuentros familiares con residentes en Estados Unidos.

A la hora de la puesta en marcha del T-MEC, México optó por la deportación, el registro de solicitudes de asilo y refugio, y la entrega de visas temporales o de ayuda humanitaria, ya fuera para garantizar el tránsito por México o la estancia temporal de trabajadores centroamericanos en territorio mexicano. Sin embargo, la extrema violencia contra migrantes en San Fernando y en Camargo, Tamaulipas, incluida la muerte de guatemaltecos a manos de la policía especializada de ese estado, y la deportación constante de migrantes centroamericanos que esperan en las estaciones de transferencia locales, son un termómetro de la crisis que se sigue viviendo y un indicador de la necesidad urgente de coordinar acciones de gobierno conjuntas con los países centroamericanos.

La reciente visita de la vicepresidenta Kamala Harris a México y a los países de origen de estos flujos migratorios, no sólo intentó disuadir los flujos migratorios con la promesa inicial del gobierno de Biden de restaurar un sistema de procesamiento

de asilo, donde la rápida deportación se sigue justificando en un contexto global de pandemia. Sin embargo, los acuerdos de cooperación México-Estados Unidos, más que promover el libre comercio o los temas de la inversión, versaron sobre la criminalidad transfronteriza y la ayuda forense a México para resolver los casos de las desapariciones forzadas (Navarro, 2021). Unos días después de esta primera visita de Estado, Alejandro Mayorkas, secretario del Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos, llegó a Ciudad de México para discutir la apertura de la frontera de tránsito terrestre no esencial, lo cual ha impactado la economía de ambos países en el contexto de la pandemia, y ha incidido en la manera de llevar a cabo un proceso de cooperación migratoria ordenada, segura y regular.

Además, la crítica de algunas entidades federativas en lo relativo a tener puntos de controles de migrantes deportados de Estados Unidos en espera de conocer sobre la resolución de sus solicitudes de asilo, evidenció la vulnerabilidad con la que los estados de la frontera norte y sus municipios enfrentan la crisis humanitaria migratoria, principalmente de centroamericanos, en sus territorios. Éste ha sido un tema prioritario en la relación binacional de México con Estados Unidos.

Las entidades federativas mexicanas como actores del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El TLCAN ha sido considerado sobre todo un tratado en materia de inversión, y este aspecto central se mantiene en el capítulo XIV del T-MEC. En México encontramos estudios de destacados especialistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, los cuales consideran que el TLCAN ha sido un instrumento de articulación de las relaciones Norte-Sur en los ámbitos económico y comercial. Dicho instrumento ha procurado hacer converger evidentes asimetrías entre los países que lo conforman.

Uno de estos trabajos es el de Jorge Witker (2005), quien afirmó que el clausulado del TLCAN debía estar de acuerdo con el marco constitucional mexicano. Al analizar los capítulos del Tratado, Witker percibe que se ha manejado un muy amplio concepto en materia de inversión. Además, el autor observa que persiste una falta de transparencia, en el sentido de que los tribunales de arbitraje interpretan

en forma muy abierta las disposiciones de trato conforme al derecho internacional (Witker, 2005: 132-133).

Otros académicos del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, como Gustavo Vega, han ahondado en las nuevas características de este Tratado, en la ampliación del comercio por internet y en los mecanismos de solución de controversias. Asimismo, académicos como María Antonia Correa y Federico Manchón Cohan (2016), de la Universidad Autónoma Metropolitana, han explorado diversos impactos al estudiar los procesos de gobernanza en las integraciones de estos procesos regionales.⁹

No obstante, pese a que desde el TLCAN no se ha garantizado un proceso de integración total ni la institucionalización de contextos efectivos para América del Norte, tanto los flujos de IED como la selectividad con que han llegado a los territorios mexicanos, han incidido en una mayor participación de las entidades federativas en la relación México-Estados Unidos-Canadá.

Al respecto, desde conflictivos proyectos de inversión que no han respondido a los intereses de las comunidades locales, dichas entidades han dado lugar al estudio de estos fenómenos desde la paradiplomacia, es decir, al estudio de la mayor actividad internacional de las entidades federativas mexicanas. Algunas de estas medidas se manifiestan en el establecimiento de oficinas especializadas en asuntos internacionales, en los constantes viajes de ejecutivos de las provincias mexicanas, mediante la implementación de ferias comerciales y culturales con diversas características para atraer flujos de capitales, pero sobre todo en un mayor grado de institucionalización estatal en temas como las inversiones locales y los tránsitos migratorios actuales.¹⁰

⁹ Pero en este contexto no solamente los gobiernos en turno manifiestan su disposición (o no) al diálogo. Recientemente, el secretario del Estado de Texas, Rolando Pablos, y el cónsul general de México en Austin, Carlos González Gutiérrez, convinieron en afirmar que el comercio que se lleva a cabo únicamente entre Texas y México representa casi 2 000 millones de dólares anuales, por lo que ambos socios comerciales “tienen un destino común” (AP, 2017) en una zona territorial comprendida por 10 estados fronterizos, donde conviven más de 15 millones de personas.

¹⁰ El concepto de paradiplomacia ha sido trabajado por académicos como Ivo Duchacek, Andre Lecours y Michael Keating, desde Canadá y Estados Unidos, o por autores mexicanos, como Jorge Schiavon, Rafael Velázquez, Consuelo Dávila o Cecilia Costero. Dicho concepto se refiere a las actividades internacionales que, como respuestas a los procesos globales, llevan a cabo los gobiernos subnacionales a raíz de los impactos derivados de las tendencias globales, de los procesos de descentralización administrativa y de los flujos de inversión que se territorializan, ya sea que se trate de

Un indicador eficiente para analizar la importancia de los socios comerciales de México en el TLCAN, lo encontramos en la tabla 1 con datos recientes de la Comisión Nacional de las Inversiones Extranjeras (2021). En ella se puede observar el grado de importancia de estos flujos de inversión en el primer trimestre en entidades federativas como Ciudad de México, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí o Veracruz, entre otros. Para 2021 se pronostica una baja de 5 % a 10 % en los flujos de IED, pero una casi total recuperación para 2022. Algunos de estos proyectos de inversión, como los de minería a tajo abierto, han hecho que las comunidades locales expresen su descontento contra el ecocidio a través de movimientos sociales en Puebla, Chihuahua, Sonora, San Luis Potosí o Oaxaca.

No obstante, los flujos de IED hacia México no han rendido beneficios en lo que toca al desarrollo local. Así lo manifiestan la experiencia maquiladora de exportación y las industrias automotrices. Las operaciones de comercio intraindustrial están siendo dominadas por Chrysler, GM y Ford, frente a la caída de las ventajas comparativas de los productos mexicanos, la introducción de productos chinos y la plataforma mexicana para otros países asiáticos (Ramírez *et al.*, 2018: 31-32). Por este motivo, en algunas entidades federativas, como San Luis Potosí, han crecido los parques industriales especializados en el sector de autopartes; también han crecido los complejos industriales, como los establecidos en Querétaro, Celaya o Silao, así como los sistemas de suministros establecidos en Hermosillo, Chihuahua o Silao, o en zonas y terrenos de Monterrey o Saltillo (Ramírez *et al.*, 2018: 35), núcleos que garantizan suministros *Just in Time/Total Quality Control* y llevan a pensar en regiones “ganadoras” o “perdedoras” dentro de las entidades mexicanas.¹¹

temas de cooperación o bien de conflictos.

¹¹ En esta misma cita los autores afirman, como un dato interesante, que la producción de estas plantas de exportación en México llevan a cabo 21.5 % del total de exportaciones del país por un valor de 45 000 millones de dólares, lo que compromete el empleo de un millón de personas y contribuye en un 17 % al producto interno bruto (PIB).

TABLA 1
Flujos de IED hacia México por entidad federativa (2018-2020-2T) (millones de dólares)

	Anual		Enero-junio		Variación absoluta		Variación relativa	
	2018 (a)	2019 (b)	2019 (c)	2020 (d)	(b-a)	(d-c)	(b/a)	(d/c)
Aguascalientes	1197.0	452.0	270.3	227.0	-745.0	-43.4	-62.2	-16.0
Baja California	1633.6	1068.1	815.6	761.2	-565.5	-54.4	-34.6	-6.7
Baja California Sur	487.7	622.3	293.3	127.6	134.5	-165.8	27.6	-56.5
Campeche	139.6	152.0	81.6	93.4	12.4	11.8	8.9	14.5
Chiapas	68.9	255.8	195.9	57.9	186.9	-138.0	271.3	-70.5
Chihuahua	1238.9	1397.2	806.4	465.3	158.4	-341.1	12.8	-42.3
Ciudad de México	5818.4	8267.6	5335.1	3419.8	2449.3	-1915.4	42.1	-35.9
Coahuila	3271.8	1445.9	838.8	623.7	-1.825.9	-215.1	-55.8	-25.6
Colima	97.9	52.1	46.9	78.3	-45.8	31.4	-46.8	67.1
Durango	383.8	180.3	124.7	512.1	-203.5	387.4	-53.0	310.7
Estado de México	2309.1	2922.5	1943.0	1335.8	613.4	-607.2	26.6	-31.2
Guanajuato	2449.0	806.2	178.6	324.5	-1642.9	145.9	-67.1	81.7
Guerrero	402.3	275.4	203.4	219.3	-126.9	15.9	-31.5	7.8
Hidalgo	189.7	289.3	210.9	197.8	99.6	-13.2	52.5	-6.2
Jalisco	937.1	1557.7	1412.4	1542.7	620.6	130.2	66.2	9.2
Michoacán	437.1	297.7	159.3	161.0	-139.4	1.7	-31.9	1.1
Morelos	251.9	655.4	462.5	62.9	403.6	-399.6	160.2	-86.4
Nayarit	195.8	174.1	88.1	639.8	-21.6	551.6	-11.0	625.9
Nuevo León	3448.7	3259.0	1632.5	1922.6	-189.7	290.0	-5.5	17.8

	Anual				Enero-junio		Variación absoluta		Variación relativa	
	2018 (a)	2019 (b)	2019 (c)	2020 (d)	(b-a)	(d-c)	(b/a)	(d/c)		
Oaxaca	486.2	57.4	128.7	242.9	-428.8	114.2	-88.2	88.8		
Puebla	643.9	2041.8	915.6	544.9	1397.9	-370.7	217.1	-40.5		
Querétaro	1219.0	1169.6	642.2	616.8	-49.5	-25.4	-4.1	-4.0		
Quintana Roo	580.1	636.5	368.6	1.7	56.4	-366.9	9.7	-99.5		
San Luis Potosí	1769.7	845.6	495.9	883.3	-924.1	387.4	-52.2	78.1		
Sinaloa	413.5	260.4	149.3	661.0	-153.1	511.7	-37.0	342.7		
Sonora	161.3	468.1	438.0	295.8	306.8	-142.2	190.2	-32.5		
Tlaxcala	529.6	503.3	368.7	291.9	-26.3	-76.8	-5.0	-20.8		
Tamaulipas	1513.2	1626.4	640.6	386.6	113.2	-254.0	7.5	-39.7		
Tlaxcala	141.2	344.7	185.9	315.3	203.5	129.4	144.2	69.6		
Veracruz	966.3	1089.6	805.9	849.7	123.3	43.8	12.8	5.4		
Yucatán	85.2	158.3	104.8	81.1	73.1	-23.7	85.8	-22.6		
Zacatecas	301.7	746.4	458.2	25.7	444.7	-432.5	147.4	-94.4		
Total	34828.9	33727.9	14018.9	10334.0	-1101.0	-3684.8	-3.2	-26.3		

Fuente: Secretaría de Economía (2020) al 31 de agosto.

En el caso de México, la Cepal informó que fue el segundo país receptor de IED en la región, con una entrada de 36 871.1 mdd en 2018, 15.20 % más que la registrada en 2017; ello representó 20.01 % del total de los flujos hacia América Latina y el Caribe (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [CEFP], 2019: 2). Siguiendo con este estudio del CEFP (2019: 14), de la IED realizada y notificada en el país, en el primer semestre de 2019, el 37.92 % procedió de Estados Unidos, cuyo monto ascendió a 6 864.9 mdd, integrándose en 77.22 % de reinversión de utilidades; 30.50 % constituyeron nuevas inversiones y -7.72 % representaron cuentas entre compañías.

Datos de *El Economista* (AP, 2017) demostraban el interés específico de un estado como Texas en su comercio con provincias mexicanas. En años recientes (Redacción de *El Economista*, 2021) y en términos globales, la inversión estadounidense en México se dirigió, principalmente, a las industrias manufactureras (3 518.5 mdd o 51.25 %), seguido por el comercio (1 144 mdd o 16.67 %) y por la información en medios masivos (813.9 mdd o 11.86 %), principalmente. El segundo inversionista fue Canadá con 2 782.7 mdd, de los cuales 33.53 % fue de cuentas entre compañías; 33.10 % de nuevas inversiones, y 30.36 % de reinversión de utilidades. Del total de la inversión canadiense, 25.38 % se dirigió a la minería; 20.27 % al comercio, y 19.67 % a los servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles. Si durante 2019 la IED fue de casi 34 079 millones de dólares, el origen de 52.8 % de este dinero fue por reinversión de las utilidades obtenidas por las empresas; 39 %, por inversiones nuevas, y 7.9 % por cuentas entre compañías. A principios de 2020, la IED llegó a poco más de 23 482 millones de dólares, lo que representó una caída de 19.3 % respecto al mismo periodo en 2019, cantidad que en los primeros meses de 2021 sólo reflejó 2 436 millones de dólares, una abrupta caída respecto a lo que representaron las ganancias del mismo periodo en 2019 (Redacción de *El Economista*, 2021).¹² Sin embargo, especialistas como Weisbrot, Merling, Mello,

¹² Al respecto, si se analiza sólo un estudio de caso, como el del estado de San Luis Potosí, vemos que éste presenta características particulares en materia de recepción de la inversión extranjera. Se trata de un estado que tiene una población económicamente activa de 1 238 231 habitantes, un producto interno bruto de 373 826 millones de pesos con un acceso a 76 millones de consumidores potenciales y al 78 % del PIB nacional en un radio de 500 km de la ciudad de San Luis Potosí, con grandes grupos industriales privados, con una amplísima cartera de empresas privadas que operan en el estado (Secretaría de Desarrollo Económico, 2020), principalmente en el sector automotriz, con

Lefebvre y Sammut (2018: 183) plantean el deterioro salarial en México como tema central en la relación trilateral de socios de este tratado internacional. Para 2021, México registró 11 864 millones de dólares por concepto de IED de enero a marzo para un total de 1 872 sociedades; llama la atención que en 15 entidades federativas se concentra el 83.3 % de recepción de flujos de IED (Comisión Nacional de las Inversiones Extranjeras, 2021).

La balanza comercial de México ha ido en aumento casi continuo con la región América del Norte hasta inicios del nuevo milenio, cifras que no se asemejan a los intercambios mantenidos con ninguna otra región del mundo y que reflejan el grado de dependencia del país a las economías del norte.

Sin embargo, si uno se detiene a analizar el último informe sobre indicadores de pobreza en México (Dirección de Información y Comunicación Social, 2019), la condición de pobreza ha aumentado en varias entidades federativas mexicanas —como Chiapas, Michoacán, Ciudad de México, Morelos, Oaxaca, Guerrero y Veracruz— con respecto a los índices que tenía México en 1994.¹³ Aunque con carencias específicas, también se señalan otras entidades, como Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Chihuahua y Tamaulipas, lo que nos lleva a pensar en la necesidad de replantear el tema del desarrollo local en México frente a los flujos de capitales que llegan a sus territorios.¹⁴ Con esto no se responsabiliza a este Tratado trilateral de la pobreza, pero sí de haber ahondado en las asimetrías regionales.

miras a su exportación a Estados Unidos, pero también como receptor, durante el primer semestre de 2020, de inversión extranjera directa (IED), acumulando 4.9 % del capital foráneo percibido en el país, lo que equivalió a 880.20 millones de dólares de los 17 963.3 millones de dólares recibidos a nivel nacional (Carranza, 2020).

¹³ La medición de la pobreza a nivel nacional (Dirección de Información y Comunicación Social, 2020) plantea que 43.6 % de la población vive en situación de pobreza, es decir, 53.4 millones de personas; mientras que en extrema pobreza vive 7.6 % de la población, o sea 9.4 millones de personas. Entre sus indicadores están: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, que, aun cuando mejoraron en 2020, siguen teniendo a un alto nivel de población en pobreza.

¹⁴ En este sentido, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, firmado a la par que el TLCAN, creó un mercado más amplio para el libre movimiento de bienes y servicios, pero no así de personas; y si bien promovió la competitividad de las empresas a nivel regional, no fue así con el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores en sus respectivos territorios, donde la precarización laboral y los temas sobre “salario digno”, siguen siendo un tema de debate en

Al respecto y siguiendo a Alburquerque (2005), coincidimos en que es necesaria la reincorporación del territorio como unidad de análisis, en un contexto donde no sólo compite la empresa sino la red y el territorio, es decir, un conjunto de actores e instituciones (la empresa con sus interacciones territoriales). Al decir del autor, el desarrollo local no reside únicamente en la mejor utilización de los recursos endógenos; también se trata de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes, con una visión de eslabonamientos productivos y competitividad sistémica territorial. Por lo tanto, la promoción económica local no depende tan sólo del logro de indicadores de eficiencia económica, ya que hace falta también una inversión crucial en el capital social e institucional que garantice estos procesos.

A pesar de que concluyó el proceso de renegociación del Tratado, las agendas de los gobiernos se han tensado frente a la unilateralidad con que el gobierno de Washington planteó la cláusula *sunset*, con el fin de que este Tratado se pudiera revisar cada cinco años, aspecto que no fue aceptado por las contrapartes de México y Canadá; pero quedó la posibilidad de revisarlo en su totalidad cada 16 años o antes, si alguna de las partes así lo sugiere.¹⁵

Además, la recurrente preocupación, durante los últimos años de Donald Trump en Washington, por el déficit comercial estadounidense, tuvo que ver con los resultados, tanto directos como indirectos, de las exportaciones automotrices mexicanas, y con las importaciones de México, que no han sido satisfactorias, particularmente en la categoría 5 (equipo de transporte), de acuerdo con la base de datos de United Nations Comtrade y con los estudios realizados, mediante la aplicación del método Constant Market Shares Analyses, por Ramírez, Calderón y Sánchez (2018: 38). En ellos donde destaca la creciente dependencia mexicana respecto a los ciclos de las regresiones económicas en Estados Unidos.

El aumento en el contenido regional de este sector y de las reglas de origen, fue aceptado. Para poder ser exportado sin aranceles, el 75 % de un vehículo tiene que ser producido en esta región (en la actualidad se exige un 62.5 %), y fue visto como un triunfo para sindicatos y trabajadores. Entre 40 % y 45 % del auto debe ser fabri-

México, que ya se está revisando para los trabajadores del sector automotriz.

¹⁵ En las rondas de la renegociación del TLCAN, Ildefonso Guajardo estuvo al frente de la Secretaría de Economía de México; como representante comercial de Estados Unidos estuvo Robert Lighthizer, y por parte de Canadá, la ministra de Asuntos Exteriores, Chrystia Freeland.

cado por trabajadores que ganen 116 dólares por hora, para evitar la deslocalización de fábricas a zonas de bajos costos en México.

Además, por la presión de Canadá, el capítulo XIX figuró en el proceso de renegociación. Por ello, el Acuerdo preservará el mecanismo de solución de controversias del capítulo XIX, solicitando la conformación de paneles binacionales independientes cuando sientan que son víctimas de decisiones comerciales desleales por parte de otro país parte del Acuerdo. El pasado 30 de septiembre 2018, Canadá quedó incluido en el Acuerdo comercial de Estados Unidos, México y Canadá, que cerró el proceso de renegociación del TLCAN. México y Estados Unidos ya habían llegado a un Acuerdo comercial desde el 27 de agosto de 2018.

El acuerdo logrado entre México, Estados Unidos y Canadá en materia comercial moderniza las disciplinas del acuerdo previo, adaptándolas a las necesidades de la economía del siglo XXI, según afirmaron los representantes comerciales de los tres países. Por ello el Acuerdo incorporó herramientas para: *a)* incentivar el desarrollo y el uso eficiente de los recursos energéticos; *b)* promover el desarrollo del comercio digital; *c)* facilitar el comercio de servicios financieros; *d)* fomentar la competitividad de las telecomunicaciones, y *e)* fortalecer la protección de la propiedad intelectual. El texto final del llamado T-MEC fue ratificado por los legislativos de cada uno de estos países del área regionalizada de América del Norte, dejando a un lado, en el nuevo T-MEC, los temas migratorios, lo que sin duda eclipsa la relación bilateral México-Estados Unidos.

A manera de conclusión

Es bien sabido que los dos tratados comerciales de América del Norte fueron elaborados bajo un criterio sectorial y selectivo que ha privilegiado ramas dinámicas y entidades federativas mexicanas que satisfacen las demandas internacionales de producción y mercado. Por ello hay quienes afirman que el T-MEC ha ahondado las asimetrías regionales; mientras unos territorios han sido considerados nuevos espacios económicos, existen otros territorios que no se han insertado dentro de las tendencias de internacionalización globales.

Garantizar el libre flujo de IED y los intereses específicos de las multinacionales de América del Norte, seguirá siendo una preocupación básica en la agenda

trilateral regional, a partir de la inclusión del capítulo XI —ahora capítulo XIV del T-MEC—. No obstante, esto no implica que se pueda profundizar una “Comunidad de América del Norte”, no sólo porque no existe el libre flujo de personas, sino porque tampoco se han establecido instituciones regionales supranacionales.

En los casos de estudio, planteados en este artículo, sobre inversión y migración, se establece que los intereses de las negociaciones bilaterales dentro de un tratado trinacional en el área regionalizada de América del Norte, han sido fundamentales en la revisión del T-MEC vigente.

Actualmente, las dinámicas económicas y comerciales de esta región, más allá de los postulados radicales del saliente gobierno estadounidense (que planteaba sobre los costos o ganancias que cada uno de los socios comerciales había alcanzado), han dado lugar a un nuevo gobierno en Estados Unidos que hasta el momento parece respetar estos acuerdos, pero para quien los temas de migración y seguridad en su frontera sur requieren de una atención permanente dentro y fuera de los temas centrales del nuevo tratado comercial.

Tanto la autonomía de los poderes en Estados Unidos como la mayor actividad de las entidades federativas tanto en México como en Canadá, están haciendo que sean actores particulares, junto a las empresas multinacionales, de las relaciones tri-laterales en contextos de “desglobalización” y a la vez de ampliación en los procesos de regionalización trinacional.

En el caso específico de México, si bien es cierto que la mayor captación de inversión extranjera directa a partir del capítulo XIV del actual T-MEC, ha hecho que se mantengan intactas las características previstas del que fue el capítulo XI en el TLCAN, se plantearon modificaciones. Lo que sí cambió, además de la incorporación de temas de medio ambiente y de apoyo a pequeñas y medianas empresas, fue precisamente el capítulo VIII de los hidrocarburos, que sí fue negociado por el gobierno federal entrante en México a partir de la crisis migratoria de 2018-2019.

El tránsito creciente de flujos migratorios deja ver que el tema migratorio no ha sido tomado en cuenta en el nuevo Tratado trilateral, sesgado hacia temas económicos y selectivos que inciden en las tres economías de América del Norte. En este sentido, el reposicionamiento de los principios rectores de la política exterior del gobierno mexicano rescata las posibilidades de cooperación, pero rechaza cualquier tipo de injerencia que pueda atentar contra su soberanía nacional. Sin embargo, la aparente alianza con el gobierno estadounidense en temas migratorios

ha puesto en entredicho la autodeterminación, justificando una postura mexicana distinta a la planteada inicialmente y que ahora vemos más acorde con los intereses de Washington.

Aunque el T-MEC no tiene previsto el libre movimiento de personas, el discurso del gobierno mexicano insta a que se repense la manera de legalizar estos flujos que atraviesan el territorio nacional en contextos futuros.

Dentro de este escenario, las regiones y ciudades mexicanas han comenzado a competir entre ellas por inversiones, mercados y facilidades, desarrollando coaliciones e incorporando la actividad de los gobiernos subnacionales, fenómeno que se manifiesta a través de la paradiplomacia y en la mayor actividad internacional de sus provincias, a tal grado que se están estableciendo oficinas especializadas en asuntos internacionales dentro y afuera de su territorio, tomando decisiones que ya no pasan por el gobierno federal.

Este desarrollo local nos lleva a interrogarnos sobre si este tratado trilateral ha tenido un efecto directo en el desarrollo de las distintas regiones del país; por el contrario, los flujos que selectivamente han llegado a las entidades federativas de México han ahondado las asimetrías regionales o no están siendo factores de promoción del desarrollo a nivel subnacional.

Ello ha suscitado que las autoridades de las entidades federativas mexicanas hagan esfuerzos para insertarse dentro de las tendencias mundiales y perfeccionar sus oficinas en atención a estos retos y oportunidades internacionales. Incluso se está promoviendo un perfeccionamiento de los grupos empresariales, de los partidos políticos y de las organizaciones no gubernamentales, como una respuesta territorial, profundamente determinada por factores culturales, institucionales y políticos, a los fenómenos globales.

El tema migratorio no fue tomado en cuenta ni en el TLCAN ni en el actual T-MEC, por lo que se afirma que la agenda bilateral, en este caso México-Estados Unidos, tiene igualmente peso en los acuerdos que regionalmente se han establecido en el nuevo tratado comercial de América del Norte.

Los retos y las perspectivas para México dependerán de su capacidad para articular una política exterior que no sea sólo coyuntural, es decir, que persista a través de los cambios de gobierno y responda a los intereses específicos en México, en Canadá y en Estados Unidos, y a los de sus provincias como actores sociales dinámicos en los próximos años.

Bibliografía, hemerografía y consultas en red

- Acuña, V., y M. A. Calles (2000), *La integración desigual de México al TLC*, Antonio Gramsci, A. C. / Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México.
- Alas, G. A. (2021), “Trayectoria migratoria y protección binacional en el estado de San Luis Potosí, México: menores de edad salvadoreños 2014-2020”, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, El Colegio de San Luis, México.
- Alburquerque, F. (2005), “Reflexiones sobre el desarrollo económico en la práctica: desarrollo y territorio”, conferencia inaugural de los Cursos de Doctorado sobre Economía Internacional y Desarrollo, 14 de noviembre, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales-Universidad Complutense de Madrid.
- AP (2017), “Texas debe ser el defensor número uno del TLCAN: cónsul mexicano”, en *El Economista*, 6 de marzo, recuperado el 7 de noviembre de 2021, de <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/03/06/texas-debe-ser-su-defensor-numero-tlcan-consul-mexicano>>.
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Banco de Comercio México (BBVA) (2020), “En 2020: las remesas alcanzarán los 39 500 millones de dólares pese a la pandemia”, en *BBVA*, 7 de octubre, recuperado el 22 de febrero de 2021, de <<https://www.bbva.com/es/mx/bbva-mexico-estima-que-en-2020-las-remesas-alcanzaran-los-39500-mdd-8-4-pese-a-la-pandemia/>>.
- Calduch, R. (1993), “Capítulo 1. La política exterior de los Estados”, en *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Centro de Estudios de Urbanismo y Arquitectura, Madrid, recuperado de <<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55160/lib2cap1.pdf>>.
- Calvillo, T., y C. Costero (2020), “México y los flujos migratorios centroamericanos de los países del Triángulo Norte. Crisis humanitaria y militarización de las fronteras”, en F. Medina Martínez (coord.), *Temas impostergables de la agenda pública. Política, seguridad, migración, gobernanza y ciudadanía*, El Colegio de San Luis, México, pp. 211-242.
- Cámara de Diputados (2005), “Lineamientos constitucionales de la política exterior en México. Estudio teórico conceptual, de antecedentes constitucionales, planes de gobierno, de derecho comparado, de iniciativas de reformas al artículo 89 constitucional, entre otros, y de reforma del Estado”, Servicio de Investigación y Análisis y División de Política Interior-Cámara de Diputados LIX Le-

gislatura / Dirección General de Bibliotecas-Secretaría de Cultura, recuperado el 13 de noviembre de 2021, de <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-ISS-08-05.pdf>>.

Cánovas, G. (2003), “El TLC: el punto de vista de México”, en J. J. de Olloqui (coord.), *Jornadas sobre México y los tratados de libre comercio*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pp. 47-56, recuperado de <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/749/9.pdf>>.

_____, et al. (2005), *México, Estados Unidos y Canadá: resolución de controversias en la era post Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, El Colegio de México / IJJ-UNAM, México.

_____, y F. E. Campos (2017), “La integración económica en América del Norte ante la elección de Donald Trump: un análisis prospectivo sobre el futuro del TLCAN”, en *Foro Internacional*, vol. LVII, núm. 4 (230), pp. 781-836.

Carranza, A. (2020), “San Luis Potosí: Top 5 de estados con mayor Inversión Extranjera”, en *Líder Empresarial*, 18 de agosto, recuperado de <<https://www.liderempresarial.com/san-luis-potosi-top-5-de-estados-con-mayor-inversion-extranjera/>>.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2019), “Comentarios al Informe Estadístico sobre el Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-junio)”, Cámara de Diputados LXIV / CEFP, México, recuperado de <<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0362019.pdf>>.

Centro Nacional de Control de Energía (2019), “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, en *Gobierno de México*, 12 de junio, recuperado de <<https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2019), “Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la Cepal”, publicación de las Naciones Unidas LC/MEX/TS.2019/6, México.

Comisión Nacional de las Inversiones Extranjeras (2018), “Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México (enero-diciembre de 2018)”, Gobierno de México, recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442866/Informe_Congreso-2018-4T.pdf>.

- _____ (2021), “Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México (enero-junio de 2021)”, Gobierno de México, recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/666837/Informe_Congreso-2021-2T.pdf>.
- Condon, B. J. (2018), “From NAFTA to USMCA: Two’s Company, Three’s a Crowd”, en *Latin American Journal of Trade Policy*, vol. 1, núm. 2, pp. 30-48.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2020), “World Investment Report 2020. International Production Beyond the Pandemic. Key Message and Overview”, United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra, recuperado de <https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_overview_en.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero, reforma 225 del 10 de julio de 2015, recuperado el 13 de noviembre de 2021, de <<http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf>>.
- Correa, M. A., y L. F. Manchón (2016), *Gobernanza de las integraciones regionales*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Costero, M. C. (2017), *Lo internacional y lo local: estudio de caso de Metalclad Corporation en Guadalcázar, San Luis Potosí, México*, El Colegio de San Luis Potosí, México.
- Dirección de Información y Comunicación Social (2017), “Coneval informa la evolución de la pobreza 2010-2016”, comunicado de prensa núm. 69, 30 de agosto, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), recuperado de <<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>>.
- _____ (2019), “10 años de medición de pobreza en México, avances y retos en política social”, comunicado de prensa núm. 10, 5 de agosto, México.
- _____ (2020), “Informe de pobreza y evaluación 2020. San Luis Potosí”, Coneval, México, recuperado de <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_SLP_2020.pdf>.
- Gobierno de México* (s. f.), “T-MEC, Tratado de México, Estados Unidos y Canadá”, recuperado el 7 de noviembre de 2021, de <<https://www.gob.mx/t-mec>>.

- Hernández-Vela Salgado, E. (2019), “Reconstrucción de una política exterior de Estado de México: la vía nacional”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, núm. 96, pp. 151-164.
- Internet World Stats (2021), “Internet Users Distribution in the World-2021”, en *Internet World Stats*, diciembre, recuperado de <<https://www.internetworldstats.com/stats.htm>>.
- Lascuráin, M., y L. F. Villafuerte (2018), “Multinationals and the Bargaining Dynamic Among Least Developed Countries”, en *Brazilian Journal of International Relations*, vol. 7, núm. 1, pp. 7-35.
- Mabire, B. (ed.) (2003), *México-Estados Unidos-Canadá 1999-2000*, Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México, México.
- Morales, R. (2018), “México lidera dinamismo exportador en América del Norte”, en *El Economista*, 28 de febrero, recuperado de <<https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-lidera-dinamismo-exportador-en-America-del-Norte-20180228-0014.html>>.
- Navarro, B. (2021), “Kamala Harris pacta con México un acuerdo para el desarrollo de Centroamérica”, en *Vanguardia Internacional*, 9 de junio, recuperado de <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20210609/7515256/harris-pacta-mexico-acuerdo-desarrollo-centroamerica.html>>.
- Ramírez, J. C., C. Calderón, y S. Sánchez León (2018), “Is NAFTA Really Advantageous for Mexico?”, en *The International Trade Journal*, vol. 32, núm. 1, pp. 21-42.
- Redacción de *El Economista* (2021), “Flujos de IED a México cayeron 8 % durante 2020: UNCTAD”, en *El Economista*, 25 de enero, recuperado el 22 de febrero de 2021, en <<https://www.economista.com.mx/empresas/Cayeron-8-los-flujos-de-IED-a-Mexico-en-2020-UNCTAD-20210125-0026.html>>.
- Reyes, A. (2021), “‘Bienvenido, hermano’: contexto, producción e institucionalización del tránsito migratorio en San Luis Potosí, México”, tesis de doctorado en Ciencias Sociales, El Colegio de San Luis, México.
- Ruiz-Healy, E. (2020), “Se desploma la IED por la pandemia y las malas decisiones del gobierno”, en *El Economista*, 24 de noviembre, recuperado de <<https://www.economista.com.mx/opinion/Se-desploma-la-IED-por-la-pandemia-y-las-malas-decisiones-del-gobierno-20201124-0008.html>>.

- Secretaría de Desarrollo Económico (2019), “Panorama Económico del Estado de San Luis Potosí”, México.
- Secretaría de Economía (2018) “La Inversión Extranjera Directa acumulada durante la presente administración”, en *Gobierno de México*, 13 de noviembre, recuperado de <<https://www.gob.mx/se/prensa/la-inversion-extranjera-directa-acumulada-durante-la-presente-administracion-de-198-733-millones-de-dolares-supera-en-26-la-meta-sexenal?idiom=es>>.
- _____ (2020), “Inversión Extranjera Directa en México y en el mundo”, carpeta de Información Estadística, Dirección General de Inversión Extranjera, 31 de agosto, México.
- Torres, F., y J. Gasca (2006), *Los espacios de reserva de la expansión global del capital. El sur-sureste mexicano de cara al Plan Puebla-Panamá*, UNAM / Plaza y Valdés, México.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1993), publicado el 20 de diciembre, marco normativo del Consejo Nacional de Derechos Humanos, recuperado de <<https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-2017-0331-II01.pdf>>.
- Vega, G., y F. E. Campos (2017), “La integración económica en América del Norte ante la elección de Donald Trump: un análisis prospectivo sobre el futuro del TLCAN”, en *Revista Foro Internacional*, vol. LVII, núm. 4 (230), pp. 781-836.
- Weisbrot, M., *et al.* (2018), “Did NAFTA Help Mexico? An Update After 23 Years”, en *Mexican Law Review*, vol. XI, núm. 1, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ-UNAM, pp. 159-183.
- Witker, J. (coord.) (2005), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, evaluación jurídica: diez años después*, IJ-UNAM, México.
- Zavala, M., y A. Morales (2019), “Despliegue militar total en las fronteras norte y sur de México”, en *El Universal*, 25 de junio, recuperado de <<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/despliegue-militar-total-en-fronteras-norte-y-sur-de-mexico>>.

MÉXICO EN LA ESTRATEGIA DE COMERCIALIZACIÓN DEL GAS NATURAL LICUADO DE ESTADOS UNIDOS

*Rosío Vargas Suárez**

Introducción

Desde que Estados Unidos de América (EUA) se convirtió en un importante productor de hidrocarburos, a partir del uso de la tecnología del *fracking* o fractura hidráulica, los centros de pensamiento y algunas universidades estadounidenses comenzaron a ver el potencial de dicha producción desde una perspectiva geopolítica, es decir, a considerar la posibilidad de que fuera utilizada como factor de poder en el diseño de la política exterior de EUA. Desde esta perspectiva, los recursos energéticos se convierten en un elemento capaz de robustecer el poder estructural del país que los posea en relación con el sistema internacional, en este caso frente a potencias rivales de EUA y a competidores en el mercado de hidrocarburos.

Éste es el contexto que sirvió a la administración del presidente Donald Trump para expandir los mercados de gas natural en el extranjero; ello fue considerado una oportunidad para aumentar la influencia estadounidense en el mundo, al mismo tiempo que se creaban nuevas actividades comerciales para una industria en rápido crecimiento —la del gas natural licuado (GNL)—, convirtiéndola en el negocio de las grandes empresas así como un activo importante de la política estadounidense que ha permitido cambiar el objetivo de la “independencia energética” por el del “dominio energético global”. Giro que hoy en día, bajo la actual administración de Joe Biden, se orienta hacia políticas y acciones destinadas a hacer frente al cambio climático (estrategia que no será abordada en este trabajo), sin cancelar la industria de la fracturación hidráulica en ese país.

* Investigadora en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

Si bien los recursos no convencionales serían por su magnitud suficientes para un diseño geopolítico, y más aún por la posición en la jerarquía internacional del país que los produce, hacen que la producción de hidrocarburos a partir del esquisto o *shale* tenga un impacto a nivel mundial por la importancia de EUA como productor y consumidor de energía, y en general por el peso de su poder estructural sobre el resto de la economía mundial (Strange, 1994: 43).¹ Esto debe destacarse porque se promocionan y se exportan “las mejores prácticas” para la explotación de los esquistos/lutitas como garantía de éxito para todo país que opte por la explotación con *fracking*.

El juego de poder que representa la contienda entre potencias, en un contexto multipolar como el actual, transforma muchos espacios en áreas de interés geopolítico. En el proyecto de EUA, el comercio internacional del GNL convierte regiones enteras del planeta en áreas de interés geopolítico para EUA por ser espacios en disputa, por los mercados, por ser lugares de tránsito o territorios ricos en recursos. El caso de México es ilustrativo de la sustitución de la prioridad estratégica que privilegiaba el destino del petróleo mexicano hacia el mercado de EUA, por el nuevo valor geopolítico que adquiere México como un gran mercado para el gas natural, el GNL y los derivados del petróleo (estos últimos no son objeto de estudio en este artículo) tras la revolución del *shale* de EUA. Pero ¿cuáles son las condiciones que hacen de México el principal destinatario de sus exportaciones de gas natural?

Dada la existencia de factores geopolíticos y estructurales que tienden a aumentar las exportaciones de gas natural de EUA a México en el corto plazo, con una participación creciente para el GNL, surge la pregunta de si la producción de gas natural de EUA puede garantizar los requerimientos y la seguridad energética de México, considerando la situación productiva de EUA y su estrategia de comercialización internacional del GNL; es decir: ¿cuáles son las posibilidades de que México vea fortalecida su seguridad energética con el aprovisionamiento de GNL procedente de EUA?

¹ El poder estructural considera las condiciones de producción del sistema financiero y de seguridad de un país-nación, de acuerdo con Susan Strange y Kenneth Waltz.

El escenario surgido de la revolución del fracking en EUA

Además de la tecnología de hidrofracturación hidráulica, otro de los pilares del potencial productivo son las reservas de esquistos/lutitas; EUA cuenta con la cuarta mayor reserva de gas de esquisto técnicamente recuperable, y dispone de una de las dos mayores reservas de petróleo *tight* en el mundo, según la agencia Administración de Información de Energía (EIA, por sus siglas en inglés) del Departamento de Energía (DOE, por sus siglas en inglés). En cuanto a las reservas probadas de gas natural, éstas alcanzaron la cifra de 12.6 tmc en 2018.

Dicha dotación de recursos no convencionales es el principal impulsor de la producción de hidrocarburos; el gas no convencional representó 71 % del suministro total de gas natural en 2018. Su producción tiene su mejor desempeño en la región de los Apalaches, debido a sus estructuras de costos más favorables y a los grandes volúmenes de recursos; genera ahí más de un tercio del total de suministros en EUA. En general, la producción de gas natural experimentó un crecimiento continuo en 2019 a una tasa anual de 8.3 %, y crecerá a una tasa anual de 2.8 % hasta 2028, cuando alcance un volumen de 1.155.0 mMMmc (Fitchsolutions, 2019c: 41). A ello contribuyó un mayor volumen de exportaciones y una mayor rentabilidad en 2019. La expansión de la capacidad de exportación en 2018 impulsó el crecimiento de la producción de gas seco (a una tasa de 11.5 % anual), el mayor ocurrido en más de 30 años. En el caso de la rentabilidad, esto será posible por la explotación de los *plays* de gas (de esquisto) asociado al petróleo.

Nueva infraestructura de exportación para un comercio global de gas natural licuado

Otro factor que coadyuva a hacer del gas natural un producto comercializable a nivel mundial, es su procesamiento: es enfriado a $-161\text{ }^{\circ}\text{C}$ y $-260\text{ }^{\circ}\text{F}$ para convertirlo en una sustancia líquida que posteriormente se transporta y almacena. Transformado en líquido, el GNL ocupa hasta 600 veces menos espacio que en su fase gaseosa, por lo que el ahorro en espacio permite su abaratamiento. Luego se transporta al extranjero en buques especializados (metaneros) que tienen tanques criogénicos a

muy bajas temperaturas para mantenerlo estable. Una vez que los buques de GNL llegan a las terminales de importación, el combustible se calienta y regresa a su estado gaseoso. Finalmente se inyecta en las tuberías de gas natural, donde posteriormente se distribuye a las centrales eléctricas para generar electricidad o directamente a empresas u hogares para la calefacción de espacios. El GNL puede utilizarse igualmente para alimentar vehículos y barcos que funcionan con gas natural.

La flexibilidad de este combustible posibilita su transporte a grandes distancias, y ello permite a EUA tener una cobertura de negocios mundial. El aumento en el comercio del GNL obedece también a la posibilidad de contar con excedentes exportables y a la construcción de infraestructura para su comercialización nacional e internacional. Para ello se han venido modificando marcos legales que otrora impedían esa posibilidad, ya que la exportación de casi todo el petróleo crudo producido en EUA estuvo prohibida desde 1975, hasta el 18 de diciembre de 2015, fecha en que el congreso americano votó para anular tal impedimento como parte de un proyecto de Ley General de Presupuesto. Ante las presiones de la industria petrolera, los republicanos hicieron suya la propuesta, misma que fue respaldada por los demócratas.

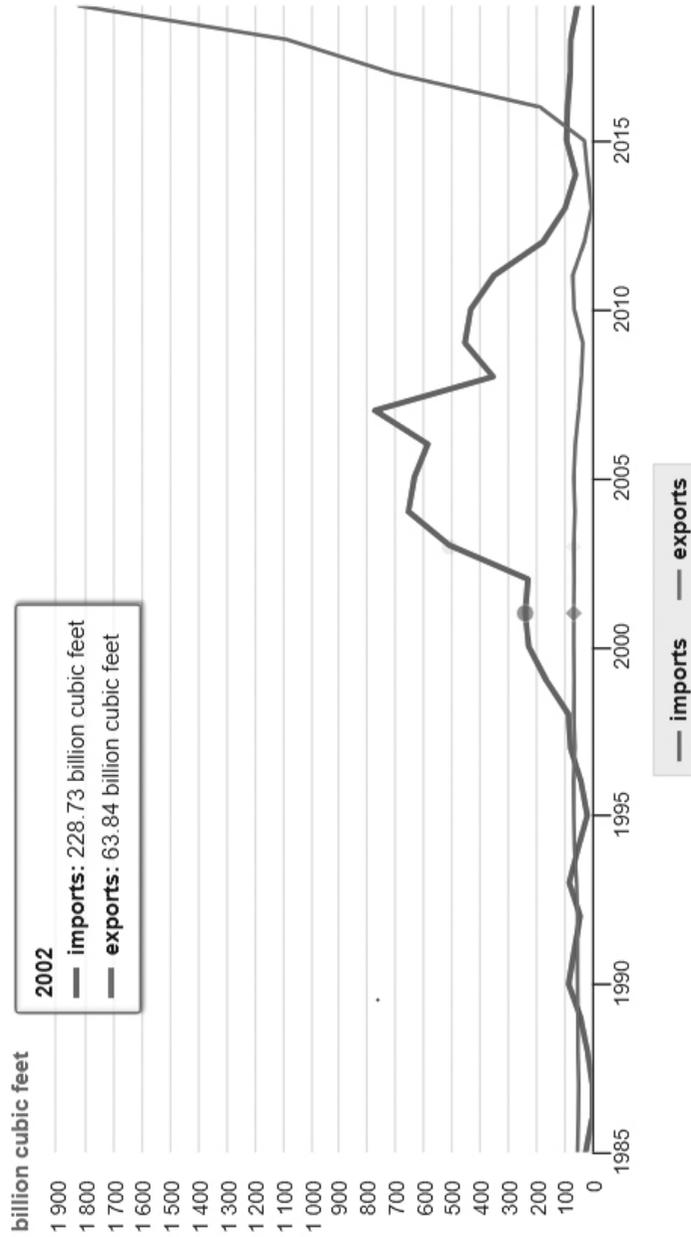
TABLA 1
Capacidad de exportación de LNG de Estados Unidos

<i>Año</i>	<i>mMMpc/d</i>
2017	3.6
2018	4.9
2019	8.9

Fuente: recuperado de <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=37732>*mMMpc/d*=mil millones de pies cúbicos diarios>.

En febrero de 2016, EUA comenzó a exportar GNL desde los 48 estados continentales. Ello fue fruto de una década de crecimiento de la producción de gas natural, así como del desarrollo de nueva infraestructura para la exportación de GNL (gráfica 1). Para 2017, y por primera vez en casi seis décadas, EUA se convirtió en un exportador neto de gas natural.

GRÁFICA 1
 Importaciones y exportaciones de gas licuado natural (1985-2019)



Fuente: recuperado de United States Energy Information Administration (EIA). Natural Gas Monthly, junio de 2020.

En 2018 las exportaciones totales de GNL aumentaron 53 %, mientras la EIA continuaba incrementando la capacidad de exportación de este combustible, convirtiéndose así a EUA en el tercer exportador más grande de GNL del mundo, detrás de Australia y Qatar. Sitio que EUA piensa modificar para 2025, al aumentar su capacidad de producción de forma que le coloque en el primer sitio mundial como exportador en ese año.

TABLA 2
Crecimiento anual de las exportaciones de gas licuado natural

<i>Periodo</i>	<i>Tasa media de crecimiento anual de las exportaciones de GNL</i>
1999-2009	-6.7
2010-2015	-15
2016-2020	88.1

Fuente: elaboración propia con base en United States Department of Energy/Energy Information Administration.

De acuerdo con la tabla 2, las exportaciones han ido creciendo desde 2016. En este periodo se registra la mayor tasa de crecimiento media anual (88.1 %).

Durante 2018, las exportaciones de gas natural totalizaron 102.1 mMMmc, en comparación con 89.7mMMmc en 2017. Paralelamente a la expansión de la capacidad de exportación de GNL y oleoductos, las exportaciones netas alcanzaron los 13.3 mMMmc en 2018, frente a los 5.1 mMMmc alcanzados en 2017. Para mayo de 2019, el volumen de exportaciones de GNL casi se triplicó, ascendiendo a 142 000 millones de pies cúbicos por mes (pcm), y alcanzando un pico con 4.7 mMMpcd. El crecimiento se atribuyó al aumento en la capacidad de exportación, el cual se debió a la expansión de los ductos de gas natural y al crecimiento de la capacidad de licuefacción de GNL.

Con el aumento de la capacidad y con los proyectos en espera de aprobación, el país cambió su condición de importador neto de GNL a exportador neto en 2017, produciendo un superávit de hasta 60 mMMmc. Sin embargo, en el verano de 2020 las exportaciones de GNL cayeron a mínimos históricos, debido al desplome de la demanda ocasionado por el necesario confinamiento para hacer frente a la pandemia del COVID-19. Pero en sólo un año las ventas se recuperaron. En la primera mitad

de 2021 las exportaciones de gas natural licuado de EUA alcanzaron niveles récord: un promedio de 9 500 mMMpcd.

A fin de acompañar este aumento desproporcionado, se construye nueva infraestructura de exportación, junto a la existente, a lo largo de las costas del golfo de Texas y de Luisiana (Baton Rouge). Hay siete proyectos que han recibido la aprobación del Departamento de Energía para exportar a mercados con los que EUA tiene (o no) Tratados de Libre Comercio (TLC). Dos de ellos ilustran este aumento en la capacidad de exportación: uno es el proyecto Golden Pass, de ExxonMobil, con un valor de 10 mil millones de dólares y que tendrá una capacidad de licuefacción de 15.6 millones de toneladas métricas por año (MMtpa) en tres trenes, y se espera que comience servicio en 2024. El otro proyecto de grandes dimensiones es el de la empresa Tellurian. Fue autorizado por la Comisión Federal Reguladora de Energía (FERC, por sus siglas en inglés) para Driftwood Liquefied Natural Gas (LNG), una instalación de exportación de licuefacción de 27.6 MMtpa que está cerca de Lake Charles, Louisiana.

Estados Unidos tiene en operación dos instalaciones para exportación de GNL. Una de ellas se localiza en Kenai, Alaska; la otra es la terminal Sabine Pass, en Luisiana. Entró en operación en 2016. Hay nueve terminales de regasificación existentes en EUA, incluida una en Puerto Rico. La infraestructura permite pronosticar numerosos mercados y espacios para el despliegue comercial y geoestratégico de EUA.²

- Cameron, en Carolina del Norte
- Cove Point LNG, en Maryland, Annapolis
- Elba Island, en Georgia, Atlanta
- Everett, en Snohomish, Washington
- Freeport, en Nassau, Nueva York
- Golden Pass, en Sabine Pass, Texas
- Gulf LNG Energy, en Jackson, Mississippi
- Kenai, en Alaska
- Lake Charles, en Louisiana

² Se entiende por geoestrategia la gestión estratégica de los intereses geopolíticos. Analiza los escenarios geográficos en donde un agente puede desplegar su poder a partir de diferentes mecanismos o medios.

- Northeast Gateway, en la bahía de Massachusetts
- Sabine Pass, salida del lago Sabine hacia el golfo de México; limita con Jefferson
- Texas y Cameron Parish, Louisiana
- Corpus Christi en el sur de Texas, en la Bahía Nueces

Entre los actores que comercializan el GNL se encuentran empresas de dimensiones transnacionales, como Shell, British Petroleum y Semptra, Engie Gas & LNG, Compañía de Responsabilidad Limitada (LLC, por sus siglas en inglés); Constellation LNG, LLC, y British Gas, LNG Services, LLC.

Otro aspecto que se deriva de la reconfiguración de esta industria es la disminución de las importaciones de gas para EUA, lo que repercute en los mercados internacionales debido a los volúmenes que EUA históricamente había comprado al ser el principal consumidor en el mundo. El giro impactó en la estructura de los mercados; fue en el periodo de 2007 a 2014 cuando las compras registraron el mayor descenso resultante del aumento en la producción nacional de gas (-30.8 %, tabla 3). Sin embargo, EUA todavía importa parte del GNL de Trinidad y Tobago y de terminales en el noroeste de México y en el este de Canadá. Los primeros países en ser borrados de la lista de abastecedores fueron los países africanos, excepto Nigeria.

TABLA 3
Importaciones totales de gas licuado natural (tasa media de crecimiento)

<i>Periodo</i>	<i>Importaciones totales de GNL tasa media de crecimiento</i>
1997-2004	35.7
1997-2007	26
2007-2014	-30.8
2015-2020	-2.5

Fuente: elaboración propia con base en United States Department of Energy/Energy Information Administration.

Gracias a la nueva capacidad de exportación agregada, en 2020 aumentaron las exportaciones en Freeport, Cameron y Corpus Christi GNL, y las unidades de pequeña escala restantes se pusieron en servicio en la Isla Elba GNL, aumentando el total de GNL de EUA a su máxima capacidad de exportación en 2.3 mMMpcd, para un total de 10.8 mMMpcd. En 2021 la capacidad propuesta se duplica para este total.

Comercio del gas natural licuado por regiones

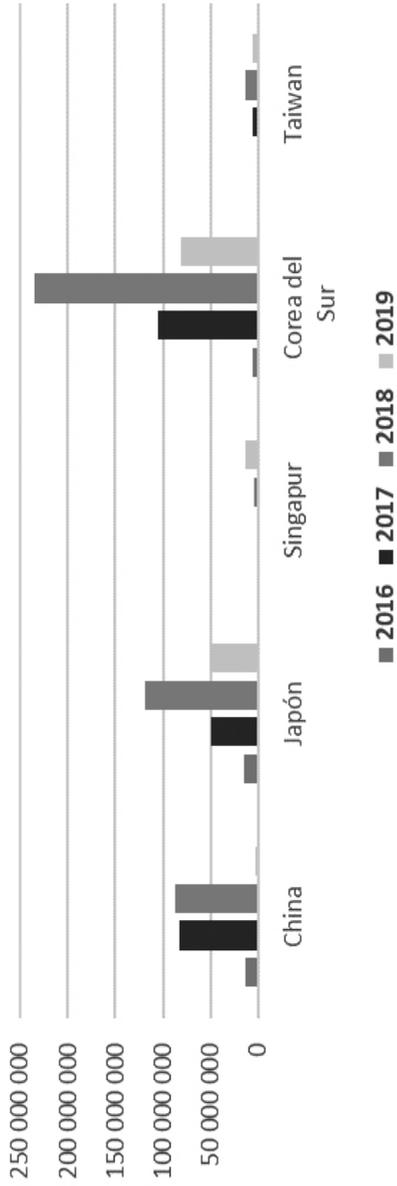
Región Asia-Pacífico (gráfica 2). Los principales destinatarios son Corea del Sur, Japón y China; pero aunque este último es uno de los mayores mercados para el GNL de EUA, los conflictos comerciales con China hicieron que este país reaccionara a la agresiva política arancelaria de EUA con un Arancel de 10% a las importaciones de GNL (septiembre del 2018), lo cual redujo la competitividad de las exportaciones de Estados Unidos.

Aun cuando el mercado asiático es el de mayor potencial por su magnitud y sus mayores precios de referencia, Europa, el viejo continente, representa un mercado más atractivo para EUA.

En el caso de la región Europa-Asia Central (gráfica 3), destacan las importaciones de Francia, Holanda y Reino Unido, en el corto plazo. En el largo plazo aumentan las participaciones de España, Francia y Turquía, para el total de la región.

Cabe mencionar que el mercado europeo es uno de los espacios en disputa entre EUA y Rusia por el Proyecto NordStream 2, que traerá el gas natural por el gasoducto de Rusia a Alemania a través del Báltico, obra que no sólo cobra importancia por las dimensiones de la infraestructura sino también por el monto de las inversiones realizadas (11 000 millones de dólares estadounidenses), así como por las 5 000 empresas europeas participantes, como las alemanas Uniper y Wintershall, la anglo-neerlandesa Royal Dutch Shell, la austriaca Österreichische Mineralölverwaltung, y la francesa Engie (cuyo objetivo es duplicar el volumen de exportación de Vyborg, Rusia a Greifswald, Alemania); y por supuesto, está la rusa Gazprom.

GRÁFICA 2
Este de Asia y Pacífico. Largo plazo

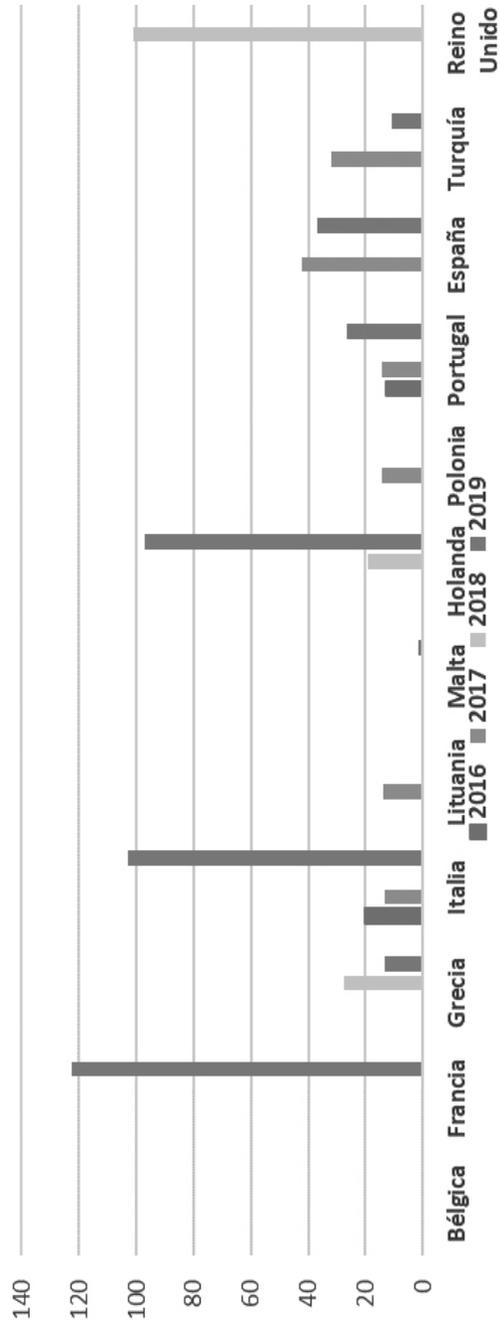


Fuente: recuperado de Exports of Domestically – Produced LNG Delivered.

Región: East Asia and Pacific, 2016-2019.

Volumen exportado en (Millón de pies cúbicos de gas natural), Department of Energy/Energy Information Administration. Datos al mes de mayo de 2019.

GRÁFICA 3
Europa y Asia Central 2016-2019. Corto plazo



Fuente: recuperado de Exports of Domestically – Produced LNG Delivered.
 Region: Europe and Central Asia, 2016-2019.
 Volúmenes exportados (Millones de pies cúbicos de gas natural), Department of Energy/ Energy Information Administration. Datos al mes de mayo de 2019.

En la competencia por el mercado europeo ha habido fuertes presiones por parte de EUA, ya que sanciona a las empresas que participan en la construcción del gasoducto (Estados Unidos amenaza con penalizaciones a compañías de Alemania, Austria y a otras europeas si participan o financian otros proyectos de energía). El tono contencioso puede entenderse por la importancia del mercado de GNL para EUA (Tsafos, 2019a); de ahí que éste ejerza su enorme capacidad de negociación presionando a Alemania, acusándola de ser “cautiva de Rusia” (Ellyat, 2019). No obstante, el gasoducto Nord Stream 2 fue terminado en Alemania en septiembre de 2021.

Dos posibles obstáculos para garantizar un aprovisionamiento de largo plazo a los mercados, son los bajos precios del gas en los mercados europeos, así como la creciente demanda de Asia a la que también se destina este gas (Franza, 2016: 6-7). En el caso del sur de Asia es relevante el consumo de la India, para el corto y el largo plazo; y en el caso de la región del Medio Oriente y Norte de África es mayoritaria la demanda de Kuwait, en el corto plazo, y de Jordania en el largo plazo.

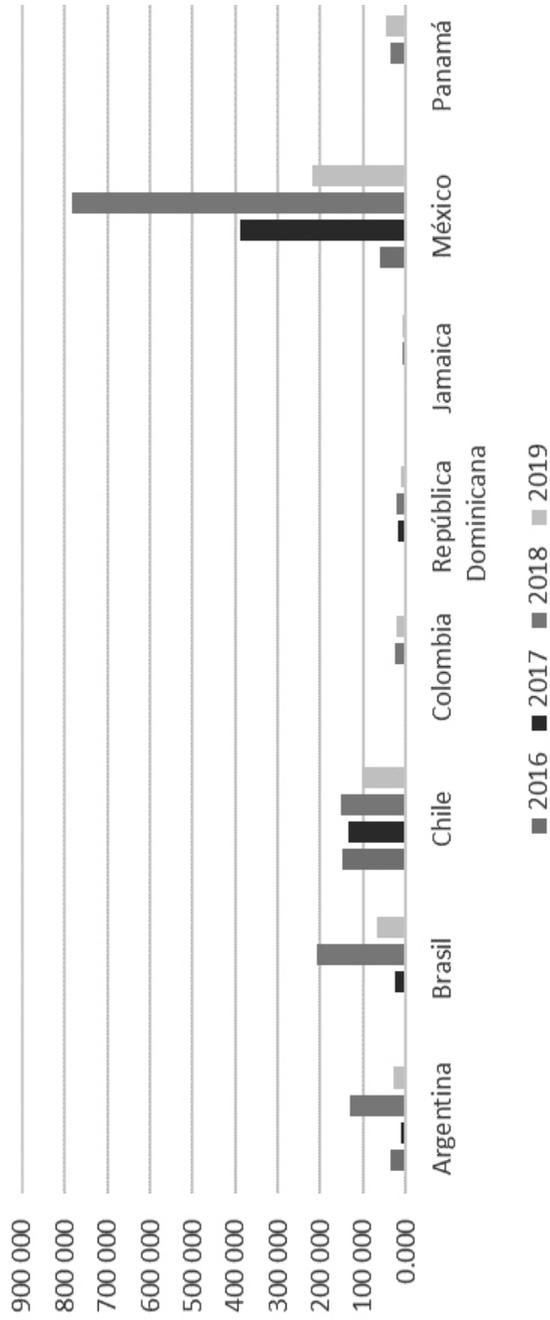
En la región de América Latina y el Caribe destaca la importancia de México. En las estimaciones para el largo plazo, México será el principal mercado de la región de América Latina y el Caribe, seguido del mercado chileno (largo plazo) y de Argentina (corto plazo) (gráfica 4).

En 2021 Asia continuaba siendo el principal destino de las exportaciones estadounidenses de GNL, con el 46 % del total, seguida de Europa con una participación promedio del 37 %. Las exportaciones a América Latina también aumentaron, particularmente a Brasil, debido a que dicho país pasa por su peor sequía en más de 90 años (mapa 1).

Producción y comercio de gas natural de México

La importancia que ha adquirido el comercio bilateral en materia de gas tiene como antecedente la situación productiva de este hidrocarburo en México. En 2009 México alcanzó un récord de extracción en gas natural de 7 350 mMMpcd, máximo que desde entonces comenzó a declinar hasta el año 2018, cuando cayó a un nivel de 4 270 mMMpcd, un periodo de casi 10 años que no se detuvo hasta el inicio de la nueva administración del presidente Andrés Manuel López Obrador.

GRÁFICA 4
América Latina y el Caribe. Largo plazo



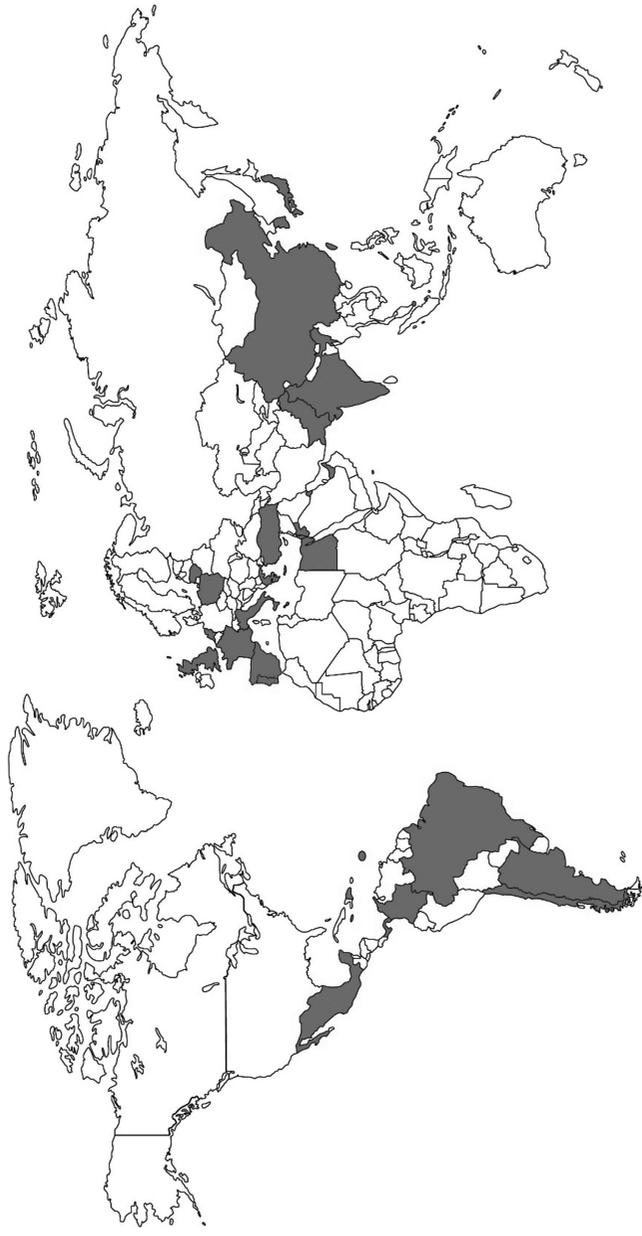
Fuente: recuperado de Exports of Domestically – Produced LNG Delivered.

Región: Latin America and Caribbean, 2016-2019.

Volumenes exportados (Millones de pies cúbicos de gas natural), Department of Energy/Energy Information Administration, consultado en mayo de 2019.

MAPA 1

Destino de las exportaciones del gas licuado natural producido en Estados Unidos



Fuente: recuperado de United States Energy Information Administration, Natural Gas data, Today in Energy, Annual Energy Outlook, 2019.

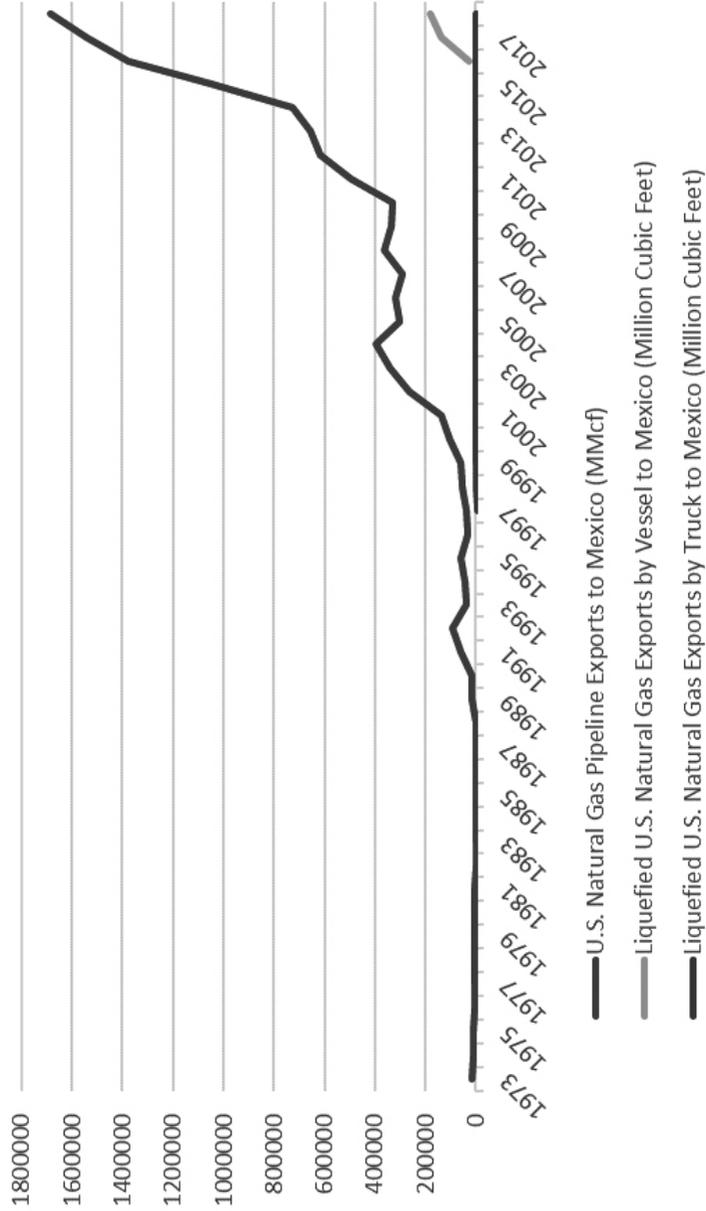
La declinación de la producción de gas natural en México se debió al agotamiento de la capacidad de la Cuenca de Burgos y al proceso de inyección de nitrógeno en el campo Cantarell desde el año 2000, proceso que contaminó el gas de ese yacimiento. Además, desde la administración del presidente Vicente Fox se privilegió la producción de crudo sobre la del gas natural. Otro factor que contribuyó fue la expansión de la técnica del *fracking* en los EUA, que al detonar desde el año 2008, generó un desplome en los precios regionales del gas natural, provocando la inviabilidad de la producción de gas natural en México. Actualmente, los costos de producción de gas natural en México y la carga fiscal a su extracción, no permiten que esta producción sea rentable, lo que ha llevado a cubrir el déficit nacional con importaciones de EUA, convirtiendo a México en el mayor receptor de gas de EUA transportado por ductos y GNL.

Desde 1973 se registran importaciones significativas con origen en EUA. Fue en los años noventa cuando las cifras crecieron en un volumen de 60 448 MMpc en 1991, continuando hasta la actualidad (en 2018 fueron de 1 688 095 MMpc por ducto, y de 182 246 MMpc por barco). Hasta antes de febrero de 2021, cuando tuvo lugar la crisis energética en Texas debido a las heladas, las exportaciones a México por ducto llegaron a ser de 5 700 mMMpcd, según datos preliminares.

La pronunciada tendencia y las diferentes modalidades con las cuales se exporta a México quedan ilustradas en la gráfica 5.

La gran oferta de EUA y la baja producción de gas en México permiten afirmar que se mantendrá el comercio bilateral de gas natural. Por una parte, están las tendencias de la producción de gas en América del Norte, fundamentalmente a partir de la producción de gas no convencional, en particular hacia las obras de Marcellus la Cuenca Pérmica y Utica. Además, se producirá más gas natural en el oeste de Texas, junto con el esquisto del *play* con más petrolero. Como ya se mencionó, la producción de gas *shale* constituyó alrededor de 71 % de la producción nacional de los EUA en 2018.

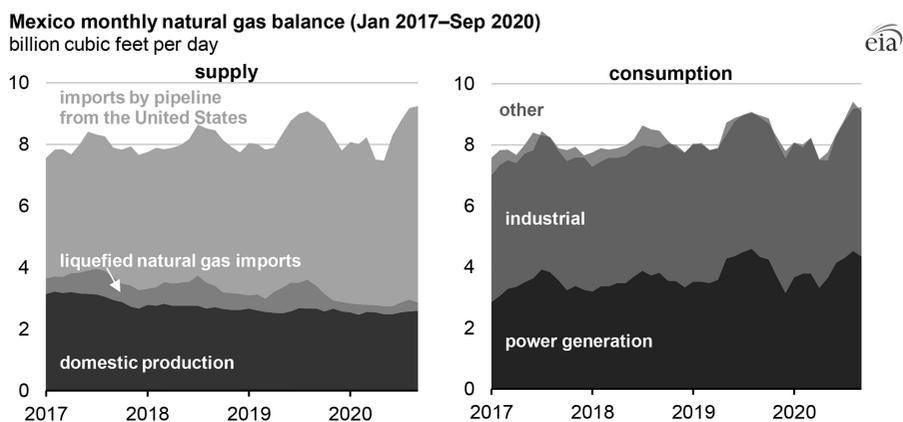
GRÁFICA 5
*Exportaciones de gas natural de Estados Unidos a México
 según el medio de transporte (1973-2018)*



Fuente: recuperado de United States Department of Energy/Energy Information Administration, "U.S. Natural Gas Pipelines Exports to Mexico", en Millones de pies cúbicos, en octubre de 2019, de <<https://www.eia.gov/dnav/ng/hist/n9132mx2a.htm>>.

GRÁFICA 6

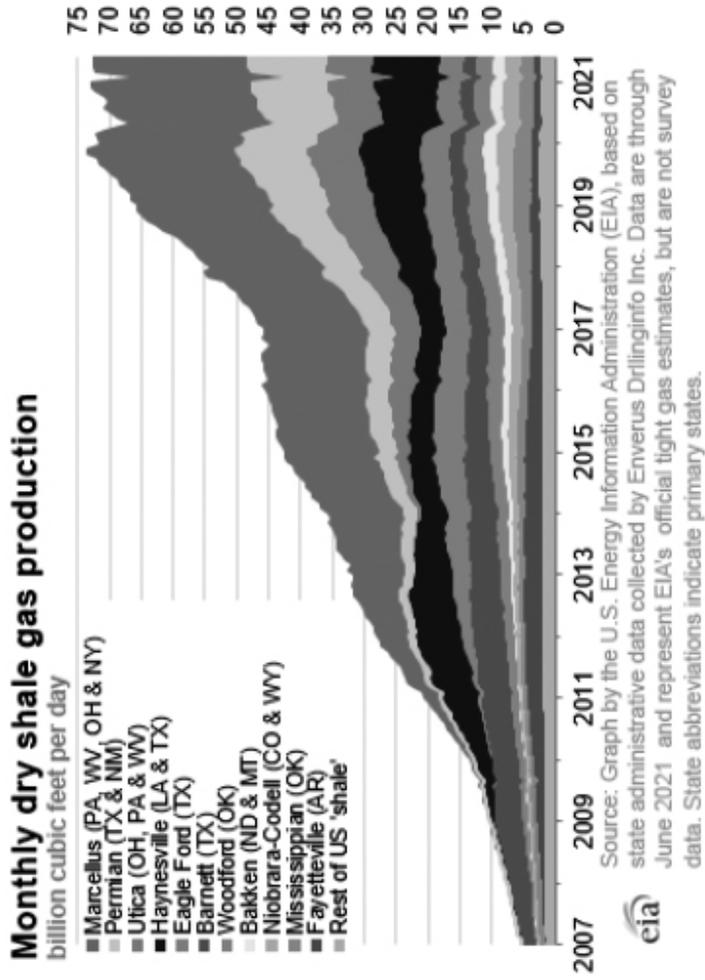
Balance mensual de gas natural en México (enero de 2017-septiembre de 2020)



Fuente: recuperado de United States Energy Information Administration (22 de octubre de 2020), el 22 de febrero de 2021, de <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=45576>>.

Dado el predominio del libre comercio en la agenda energética, es previsible la continuidad de los flujos comerciales en materia de hidrocarburos y derivados del petróleo entre EUA y México. La Cámara de Representantes de EUA ha aprobado de forma expedita la infraestructura de petróleo y gas otorgando gran importancia a los ductos transfronterizos, así como a leyes elaboradas para acelerar la construcción de los ductos interestatales. Estos últimos son impulsados para conectar las nuevas regiones productoras con los centros de consumo nacionales y foráneos. En lo que respecta a los que se dirigen a México, hay nuevas construcciones para aumentar los envíos de gas natural a este país. La puesta en marcha del ducto Los Ramones II de 40 MMmc/d, así como la puesta en operación de 108 MMmc/d adicionales de capacidad de cuatro nuevos proyectos, permite proyectar que se sostendrá el crecimiento de las exportaciones hacia México en los próximos años.

GRÁFICA 7
Producción mensual de gas de esquisto (2017-2021)



Fuente: recuperado de <<https://www.eia.gov/naturalgas/weekly/>>.

Por parte de México, se mantendrá la tendencia a depender del gas natural de EUA, por ducto o en GNL, debido a la declinación de la producción nacional de este hidrocarburo a los contratos gestionados en pasadas administraciones para comprar gas de EUA, a la par que existe una demanda del recurso, sustentada en razones ambientales, para la generación de electricidad en las plantas de ciclo combinado. Pese a la alta dependencia de las importaciones de gas importado, que puede convertirse en riesgo para la seguridad energética, la administración del gobierno del presidente López Obrador ha tratado de garantizarla a través de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) a partir de la diversificación de proveedores de gas natural, ya sea por ducto o por GNL. Y también a partir de diversificar el mix energético ampliando la participación de las energías limpias, como la hidroenergía, en la oferta primaria de combustibles para la generación. La producción nacional de gas natural también tiene un apoyo relevante en las inversiones que Petróleos Mexicanos ha realizado en sus proyectos prioritarios.

La prueba de riesgos para la seguridad energética se realizó con ocasión de la crisis texana en febrero 2021, cuando se congelaron los ductos en Texas y el gobernador de esa entidad decretó la suspensión de las exportaciones texanas, incluyendo a México. Esto fue la prueba de fuego para México; debido a la importancia del gas importado en la generación, la situación pudo haber derivado en un colapso para el sistema eléctrico nacional. La CFE puso en marcha toda una estrategia que incluyó la compra de al menos cuatro cargamentos de gas natural licuado (GNL) de emergencia, para aliviar la escasez de gas y los cortes de energía en el norte de la república. El buque cisterna Flex Courageous, con bandera de Islas Marshall y cargado con GNL estadounidense, atracó en la terminal de Manzanillo, en la costa del Pacífico, y se espera que el tanquero descargue unos 162 850 metros cúbicos de gas. Un segundo cargamento también procedente de Estados Unidos a bordo del tanquero Seri Balhaf, espera descargar unos 151 300 metros cúbicos de GNL en la terminal mexicana en Altamira, en la costa del golfo. México logró superar la crisis rápidamente gracias a que el ámbito interno puso en marcha la capacidad productiva de las plantas hidroeléctricas, de las de combustóleo, la energía nuclear y de carbón, a fin de compensar el gas que no estaba siendo suministrado. La utilización de esta capacidad disponible hizo posible compensar la generación faltante y evitar un colapso mayor en el sistema eléctrico nacional. Una gran lección es la necesidad de contar siempre con capacidad excedente y con una estrategia de diversificación de combustibles limpios para la generación. Otro aspecto que podría mejorar es la diversificación de los

países proveedores, dadas las ventajas logísticas de la vecindad geográfica con EUA y los bajos precios de los referentes internacionales del gas natural.

Desde el punto de vista del actor transnacional, el pronóstico por regiones *Otros destinos de las exportaciones para el gas de EUA importadoras, de 2017 a 2040*, es que Asia-Pacífico estará acaparando el 80 % de aumento en GNL (*ExxonMobil*, 2019: 35). Por países, China e India serán los que estarán comprando este gas, complementando así su producción nacional para el periodo mencionado. Otra región que aumentará sus importaciones de GNL es Europa, en adición a las compras del gas convencional ruso.

Su expectativa para expandir la producción de gas y su exportación bajo la modalidad de GNL en el caso de los países en donde operan, también responde a la existencia de recursos técnicamente recuperables de esquistos/lutitas. Corporaciones como ExxonMobil hacen el pronóstico de que el GNL estaría cubriendo 20 % de las necesidades globales en 2040, en especial en América del Norte (EUA y parte de Canadá). Su producción y exportaciones serán las de mayor crecimiento mundial, por lo que esperan lograr altos ingresos con los volúmenes de exportación (Kratsova y Zawatski, 2019).

Por varios años, los precios del GNL indexados al petróleo han caído dramáticamente, reduciendo los ingresos de las exportaciones de Estados Unidos debido al aumento de la producción en los EUA. Ello ha impactado a la baja el precio de exportación del GNL, después de 2015; mientras crecían de forma exponencial las exportaciones de 2016 al 2018, el precio promedio anual bajó a 5.1 dólares por mil pies cúbicos (tabla 4), generando la expectativa de que precios bajos estimularían la demanda de GNL y del gas transportado por ductos.

TABLA 4
Tasa media del crecimiento anual de las exportaciones y su precio

<i>Periodo</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Precio</i>
1985-2005	1.1	0.9
2006-2015	-10.4	8.9
2016-2018	140.8	5.1

Fuente: recuperado de United States Energy Information Administration, Natural Gas, United States Natural Gas Exports and Re-Exports by Point of Exit, en septiembre de 2019, de <https://www.eia.gov/dnav/ng/NG_MOVE_POE2_DCU_NUS-Z00_A.htm>.

La baja para los precios de exportación del GNL también se observa a partir de la mediana de los precios en periodos significativos, como se muestra en la tabla 5, en donde hay dos momentos en que los precios han sido menores a 5 USD mpc.

TABLA 5
Mediana de los precios de las exportaciones de gas licuado natural de Estados Unidos

<i>Periodos</i>	<i>Dólares por miles de pies cúbicos (dls/mpc)</i>
Enero de 2001-julio de 2004	\$4.40
Estabilidad de precios inferiores a \$5	
Agosto de 2004-septiembre de 2007	
Repunte de precios, menores a \$6, más o menos estables al alza	\$5.88
Octubre de 2007-enero de 2015	
Precios alrededor de los \$10, con dos alzas importantes: junio de 2012=\$17.55; enero de 2015=\$17.35	\$10.77
Febrero de 2015-mayo de 2019	
Importante descenso de los precios, excepto en noviembre de 2015 subió hasta \$16.67	\$4.98

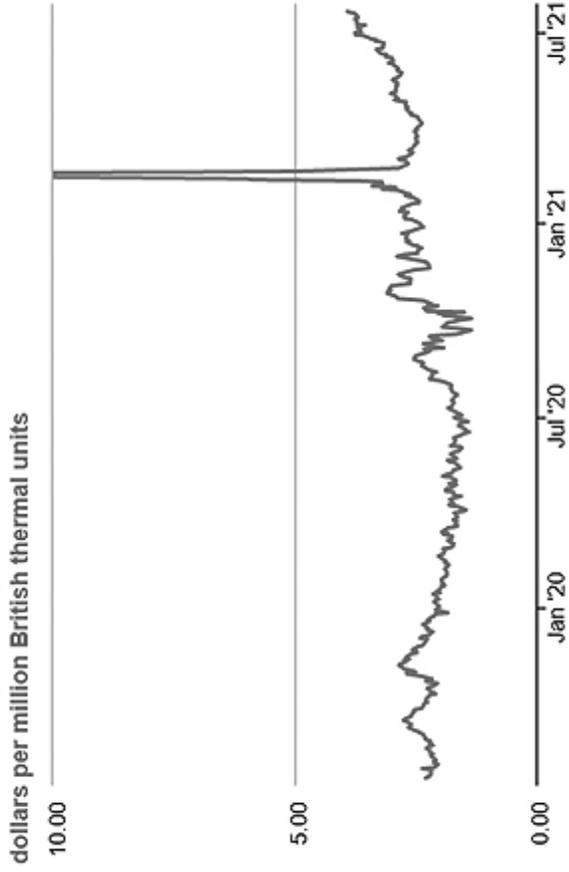
Fuente: recuperado de Energy Information Administration, en agosto de 2019, de <<http://tonto.eia.gov/dnav/ng/hist/n9133us3m.htm>>.

Las tarifas por licuefacción varían en el tiempo y hay una gran diferencia entre costos y precios de venta (Tsafos, 2019b). A fin de dar una idea del diferencial de los precios en la modalidad GNL, lo contrastamos con el precio de referencia Henry Hub, que, como se aprecia en la tabla 6, es más bajo que los anteriores en los últimos años.

El precio de referencia internacional Henry Hub para el gas natural ha sido determinante en las importaciones de México porque su bajo precio (4.72 USD unidades térmicas británicas [MMBtu] en marzo de 2022) explica la opción de México para importar el gas. Este bajo precio no ha sido un incentivo para estimular la producción nacional de gas en México. En años recientes, el precio al que importa México se ubica en alrededor de 3 USD de MMBtu, y sólo hasta 2021 el precio subió a 10 USD de MMBtu (gráfica 8).

GRÁFICA 8

Precios spot de gas natural (Henry Hub)



Source: Graph by the U.S. Energy Information Administration (EIA), based on data from Natural Gas Intelligence

Note: Henry Hub prices reported for February 16 and 17, 2021, exceeded the published range, averaging \$16.96/MMBtu and \$23.61/MMBtu, respectively.



Fuente: recuperado de <<https://www.eia.gov/naturalgas/weekly/>>.

TABLA 6
Mediana de los precios de gas natural-Henry Hub Spot

<i>Periodo</i>	<i>Mediana de los precios (dólares por miles de pies cúbicos)</i>
1990-1999	2.07
2000-2008	6.05
2009-2018	3.55
2019	2.66

Fuente: recuperado de United States Energy Information Administration, en agosto de 2019, de <<http://tonto.eia.gov/dnav/ng/hist/n9133us3m.htm>>.

Al analizar los precios de exportación de EUA es importante la forma en que se transporta el GNL (por barco, por camión o comprimido); diferenciales importantes también resultan de los diferentes destinos del gas, pues los referentes son regionales. Los precios del GNL son mayores que los del gas natural transportado por ducto; por buque tanque son mayores en el tiempo, como se puede ver en el caso de México, que tiene uno de los precios más caros por GNL (lo ha pagado a 8.58 USD por miles de pies cúbicos) con relación al precio más bajo, que es para el gas que compra Tailandia (3.14 USD por miles de pies cúbicos). Aunque considerando un periodo de análisis más amplio, la compra de GNL por buque tanque ha resultado más costosa.

Al incorporar los costos del transporte, la mayor parte del GNL de EUA no es competitivo en los mercados *spot* globales en el corto plazo; y en el largo plazo, sólo aumentando los precios del gas natural Henry Hub se mejora la rentabilidad del gas natural. Es por ello que el gobierno de EUA ha tenido que apoyar el comercio del GNL con el diseño de la legislación y una regulación para el efecto. Esto se ve en la Ley de Gas Natural, la cual establece que el DOE debe evaluar las solicitudes para exportación, siempre y cuando éstas estén en el interés público.

En el caso de países con los que Estados Unidos tiene acuerdos de libre comercio, se presume *de facto* que es del interés de Estados Unidos vender el GNL. Para el número mucho mayor de países que no son parte de los Tratados de Libre Comercio (TLC), incluidos nueve de los 10 más grandes consumidores de GNL, éste es el criterio con el que el DOE determina si aprueba o no los proyectos. Por el momento,

el DOE ha otorgado la aprobación condicional para cuatro proyectos de exportación de GNL a mercados que no son parte de los tratados de libre comercio.

La FERC apoya la estrategia oficial regulando el transporte de gas natural, petróleo y electricidad entre los Estados, y revisando las propuestas para construir las terminales de GNL y ductos entre los estados de forma eficiente.

*Estados Unidos compite por espacios y por mercados
con potencias petroleras y gaseeras rivales*

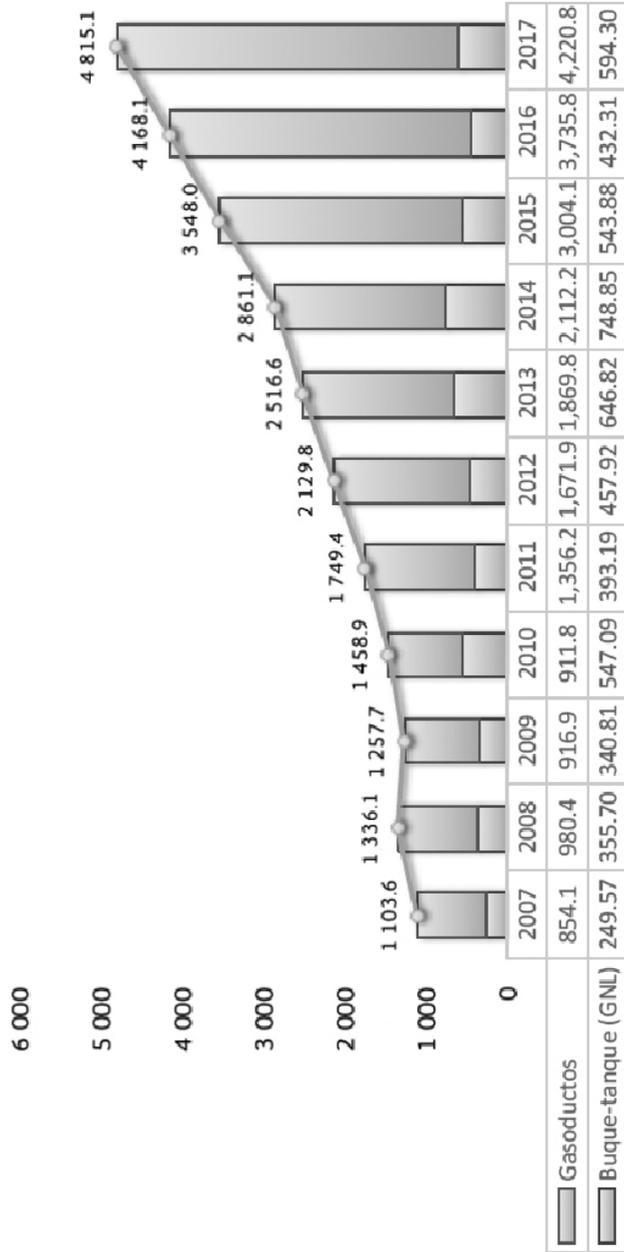
El contencioso de EUA con Venezuela e Irán, principalmente,³ resulta en una disminución de la oferta dentro del mercado petrolero internacional que favorece la producción de hidrocarburos de EUA y permite mantener un precio adecuado para los proyectos de inversión *shale*.

Las autoridades estadounidenses tienen la convicción de que el suministro global de petróleo (convencional y no convencional) seguirá siendo abundante. Por ello el objetivo de la administración de Donald Trump fue sustituir a sus rivales petroleros en el mercado a partir de una política de sanciones internacionales, colocando en su lugar la producción estadounidense de hidrocarburos, particularmente de gas natural, que cada día cobra mayor preeminencia en los balances energéticos mundiales.

Los países que EUA ve como adversarios son productores importantes de petróleo y gas que tienen la ventaja de poseer grandes reservas probadas de hidrocarburos convencionales cuyo horizonte en el tiempo es mucho mayor que el de los recursos no convencionales. Venezuela cuenta con las mayores reservas de petróleo en el mundo, e Irán tiene la cuarta mayor reserva mundial de petróleo y la segunda más grande de gas natural, razón suficiente para que Washington deseara administrar la industria petrolera venezolana, así como debilitar el potencial exportador de Irán. En el caso de Venezuela, esto lo ha intentado a través de un cambio de régimen; con ello lograría hacerse del control de su industria petrolera y sus recursos naturales valiosos.

³ La producción de Trípoli, Libia, también se encuentra a la baja.

GRÁFICA 9
Importación histórica de gas natural



Fuente: recuperado de Secretaría de Energía, "Prospectiva del gas natural 2018-2032", México, Secretaría de Energía, 2018, p. 47.

Las sanciones han cumplido un papel importante en el debilitamiento de esta industria y han puesto de rodillas a los países a los que se imponen. Una estimación de la cantidad de petróleo que estaría quedando fuera del mercado mundial, resultado de las sanciones, está entre 750 000 barriles por día (mbpd) y 1.5 millones de barriles por día (MMbpd), para que el precio no se precipite a la baja. Para Venezuela, la implementación de esta política ha significado una caída de su producción de 2MMbpd a 1.4 MMbpd desde octubre de 2018 (Constable, 2018). El exasesor de seguridad nacional de EUA, John Bolton, señaló al respecto que “si pudiéramos hacer que las compañías petroleras estadounidenses realmente inviertan y construyan capacidades petroleras en Venezuela, significaría una gran diferencia económica para Estados Unidos”. Posteriormente advirtió a otros países y compañías que no compraran petróleo venezolano (Foster, 2019).

Las sanciones de EUA impuestas al petróleo iraní en mayo de 2019 se suman a las ya impuestas, relacionadas con la energía nuclear, y tendrán un impacto de gran alcance en el sector petrolero y gasístico iraní: una disminución de 42 % en la producción de crudo y condensados en 2019 (Fitchsolutions, 2019b: 4, 26), así como en la salida de importantes empresas trasnacionales del sector energético iraní. En agosto de 2018, la firma francesa Total se retiró oficialmente del campo South Pars Phase, y en diciembre del mismo año, la Corporación Nacional de Petróleo de China hizo lo mismo, suspendiendo su inversión en el proyecto.

Al igual que se han deteriorado las perspectivas para las exportaciones de petróleo iraní (tocan fondo en 2020), originando un alto grado de incertidumbre en el sector (Fitchsolutions, 2019a: 25, 26), en materia de gas natural las sanciones de EUA harán tocar fondo a las exportaciones iraníes en 2021 (Fitchsolutions, 2019b: 30), dejando ver que es una estrategia de largo aliento.

Por lo anterior, se puede afirmar que al desplazar la producción de hidrocarburos de Venezuela e Irán, EUA estaría buscando no sólo colocar su propia producción en los mercados internacionales, sino además mantener un nivel de precios que le permita la sobrevivencia de los proyectos *shale*, producción de alto costo cuya viabilidad económica depende que se mantenga su rentabilidad; y buscaría evitar un desplome mayor de los referentes internacionales para el gas natural. Un proyecto a gran escala requiere grandes inversiones, por lo que las empresas podrían ser vulnerables con precios abajo de 50 dólares por barril (d/b) (Kruus-

kaa, 2018: 12),⁴ aun cuando sus costos se hayan venido reduciendo en el tiempo debido a mejoras en la productividad por pozo y otras medidas de eficiencia; en comparación con los costos de los crudos convencionales de otros países, resultan altos. Su viabilidad también dependerá de si el sector retiene, de forma rentable, una base de activos lo suficientemente grande para soportar futuros aumentos a la producción. Esta situación ocurre igualmente para el precio del GNL en proyectos que podrían cubrir costos marginales, pero no precios de equilibrio a más largo plazo (Coote, 2017: 3).

Como señalamos anteriormente, la mayor preeminencia que está logrando este combustible tiene detrás un fuerte apoyo gubernamental. El respaldo a los negocios de GNL por parte de la administración de EUA desde 2017, se ha dado al presionar a gobiernos extranjeros para que compren más —no solo en reuniones con jefes de Estado extranjeros, sino a través de las numerosas agencias federales a su disposición—. Al menos ocho de ellas, incluidos departamentos de Estado y de Energía, han sido señalados por ayudar a conseguir terminales de importación, ductos y demás infraestructura para el gas construida en el extranjero, como por favorecer la revisión de los mercados extranjeros de energía para facilitar la introducción del gas natural licuado.

Sin embargo, aun cuando es claro el impacto que tendrá el GNL sobre la estructura del mercado internacional, hay una gobernanza global en ciernes para esta industria; tampoco existe una estrategia de seguridad energética para el gas, como ocurre con el petróleo. La Agencia Internacional de Energía apenas ha comenzado a publicar información sobre el tema.

Conclusión

En el actual contexto multipolar, donde EUA, China y Rusia despliegan sus estrategias geopolíticas para avanzar, EUA, particularmente durante la administración de Donald Trump, lo ha hecho a partir del potencial de hidrocarburos —especialmen-

⁴ El *break-even* costo estimado para el 2025 en los *plays* es el siguiente: 48 d/b para Midland Basin Wolfcamp; 52 d/b Andarco Basin Meramec; 48 d/b Eagle Ford Shale; 50 d/b Bakken Shale Core; 37 d/b Denver-Julesburg Niobrara Shale.

te de GNL— con el que cuenta, con grandes posibilidades de éxito, habida cuenta de su gran capacidad para imponer consensos. El uso de dicha estrategia geopolítica para imponer un proyecto en donde el petróleo, y particularmente el GNL, está desempeñando un papel importante para reposicionar a EUA frente a otros competidores en los mercados de gas.

Públicamente dissociado de la estrategia de mercado, el desempeño internacional de línea dura de la administración Trump mezcló el negocio del *shale* con una política exterior de sanciones, amenazas y connatos de *regime change*, para sacar del mercado la producción de otros productores del petróleo y para influir en los niveles de precio del hidrocarburo a nivel internacional a partir de controlar las fuentes de petróleo en origen e industria. Esta capacidad para influir en los precios se debe a su condición de importante productor de hidrocarburos, por lo que sus objetivos ya no sólo reflejan el interés de un gran consumidor de energía, como antaño, a quien importaban más los precios bajos. Este giro de su papel en el mercado petrolero internacional lo reflejó bien el desempeño de la administración Trump en el mismo.

Quizá la mayor limitante que se observa para el GNL esté en sus costos de producción vis a vis con el gas natural transportado por ducto, y los bajos precios de referencia internacional con que se ha venido cotizando en los últimos años. Por el momento, los envíos de EUA a otros países enfrentarán la fuerte competencia de los otros exportadores de GNL, como Qatar, Australia y países de América Latina, como Trinidad y Tobago y Perú. En el largo plazo, el objetivo de EUA es claro: convertirse en el principal productor y exportador de GNL. En cuanto a México, el comercio continuará dominando en la agenda energética entre ese país y EUA, no sólo por razones de proximidad geográfica y ventajas logísticas, sino también porque en el T-MEC predomina la visión liberal que favorece el comercio bilateral. Es de gran interés para los estadounidenses continuar con este histórico negocio de hidrocarburos que les ha significado ingresos del orden de 49 000 millones de dólares de 1994 a 2018, a precios de 2015 (Lynch, 2019), dejando de lado otros beneficios fiscales y de empleo relacionados. La conclusión del T-MEC tuvo el apoyo de la gran industria del petróleo y gas de EUA ante el objetivo de expandir mercados para colocar su gas natural, en el corto plazo. En el largo plazo significará aumentar la participación del comercio a través de GNL, habida cuenta de que el objetivo de

la industria estadounidense es precisamente ése, es decir, que las exportaciones de GNL a México superen las realizadas por los gasoductos en 2022.

A causa del repunte de la demanda internacional, luego de la baja en el consumo debido al COVID-19, se espera que aumente la producción hasta el año 2050. En 2021 la producción global de suministro de GNL tuvo un crecimiento de 35 % con respecto al año anterior. Con base en esto se duplicarían los volúmenes exportables de GNL de 2020 a 2029, de acuerdo con Energy Information Administration. Las estimaciones de esta agencia siguen siendo optimistas en la medida en que consideran que la importante producción nacional de petróleo y gas permitirán a EUA continuar siendo un abastecedor global de GNL.

Lo anterior garantizaría el abasto futuro para México, sobre todo debido a la gran infraestructura construida para el comercio con el GNL en EUA y otros países, y al interés de convertir a México en plataforma de reexportación del GNL a los mercados asiáticos. No obstante, la seguridad energética de México debe también buscarse mediante la diversificación nacional de combustibles, la creación de capacidad de almacenamiento, el desarrollo tecnológico y la planeación a futuro en materia de electricidad, por ser clave esta industria para la transición energética.

Bibliografía

- Constable, S. (2018), “Time to Bet on Putin? How the Iranian Sanctions Will Boost Russian Stocks”, en *Forbes*, 17 de octubre, recuperado el 5 de septiembre de 2019, de <<https://www.forbes.com/sites/simonconstable/2018/10/17/time-to-bet-on-putin/#77fa13a779ce>>.
- Coote, B. (2017), “US Liquefied Natural Gas Exports Outlook”, nota breve, mayo, Atlantic Council, Washington, D. C.
- Ellyat, H. (2019), “Europe is fast-becoming a natural gas battleground for Russia and the U.S.”, en *CNBC*, 8 de enero, recuperado el 8 de septiembre de 2019, de <<https://www.cnbc.com/2019/01/08/russia-and-the-us-battling-over-europes-gas-market.html>>.

- ExxonMobil* (2019), “2019 Outlook for energy: a perspective to 2040”, octubre, Irving, recuperado de <www.exxonmobil.com>.
- Fitchsolutions* (2019a), “Iran Oil & Gas Report /Q3 2019”, U. K., recuperado en enero de 2020, de <www.fitchsolutions.com>.
- (2019b), “EIA, OPEC”, U. K., recuperado en enero de 2020, de <www.fitchsolutions.com>.
- (2019c), “United States Oil and Gas Report Q3”, U. K., recuperado en enero de 2020, de <www.fitchsolutions.com>.
- Foster, J. (2019), “The Fuel for Global Rivalries, Iran to Venezuela: They’re All Wars for Oil!”, en *Informed Comment*, 10 de mayo, recuperado el 5 de septiembre de 2019, de <<https://www.juancole.com/2019/05/global-rivalries-venezuela.html>>.
- Franza, L. (2016), “Outlook for LNG Imports Into the EU to 2025. CIEP Perspectives on EU Gas Market Fundamentals”, en *Paper, Clingendael International Energy Programme*, recuperado el 3 de noviembre de 2019, de <https://www.clingendaelenergy.com/inc/upload/files/CIEP_paper_2016_2D_LNG_web.pdf>.
- Kratsova, E., y S. Zawatski (2019), “Exclusive: Europe tops buyers for U.S. LNG with winter cargo influx”, en *Reuters*, 25 de enero, recuperado el 2 de septiembre de 2019, de <<https://www.reuters.com/article/us-lng-usa-europe-exclusive/exclusive-europe-tops-buyers-for-u-s-lng-with-winter-cargo-influx-idUSKCN1PJ0YH>>.
- Kruuskaa, V. (2018), “Evolution of U.S. ‘Tight Oil’ Development and Its Applicability to Other Global Plays”, Center for Strategic and International Studies Energy & National Security Program, 27 de febrero, Washington D. C.
- Lynch M. (2019), “The Benefits of Free Trade with Mexico are Very Real for Energy Industry”, en *Forbes*, 6 de mayo.
- NS Energy Staff Writer (2019), “Qatar leads global LNG exports but who else make up the top 5?”, en *NS Energy*, 23 de agosto, recuperado en octubre de 2019, de <<https://www.nsenergybusiness.com/features/qatar-global-lng-exports-top-5/>>.
- Secretaría de Energía (Sener) (2018), *Prospectivas del gas natural 2018-2032*, Sener, México.
- Strange, S. (1994), *States and Markets*, Continuum, Londres / Nueva York.

- Tsafos, N. (2019a), “A Global Gas Strategy for the United States”, en *Center for Strategic and International Studies*, 9 de mayo, recuperado el 8 de septiembre de 2019, de <<https://www.csis.org/analysis/global-gas-strategy-united-states>>.
- _____ (2019b), “How Much Does U.S. LNG Cost in Europe?”, en *Center for Strategic and International Studies*, 5 de julio, recuperado el 2 de septiembre de 2019, de <<https://www.csis.org/blogs/energy-headlines-versus-trendlines/how-much-does-us-lng-cost-europe>>.
- United States Energy Information Administration (2018), “U.S. liquefied natural gas export capacity to more than double by the end of 2019”, en *EIA*, 10 de diciembre, recuperado de <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=37732>>.
- _____ (2019a), “EIA’s Annual Energy Outlook 2019 projects growing oil, natural gas, renewables production”, 24 de enero, en *EIA*, recuperado en octubre de 2019, de <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=38112>>.
- _____ (2019b), “U.S. Natural Gas Imports, Exports and Net Imports 1959-2018”, en *EIA*, recuperado el 13 de octubre de 2019, de <<https://www.eia.gov/energyexplained/natural-gas/imports-and-exports.php>>.
- _____ (2019c), “U.S. Natural Gas Exports and Re-Exports by Point of Exit”, en *EIA*, recuperado en septiembre de 2019, de <https://www.eia.gov/dnav/ng/NG_MOVE_POE2_DCU_NUS-Z00_A.htm>.
- _____ (2019d), “U.S.: Natural Gas Pipelines Exports to Mexico”, en *EIA*, recuperado en octubre de 2019, de <<https://www.eia.gov/dnav/ng/hist/n9132mx2a.htm>>.
- _____ (2020a), “Natural Gas Monthly Archives”, 30 de junio, en *EIA*, recuperado de <https://www.eia.gov/naturalgas/monthly/archive/2020/2020_06/ngm_2020_06.php>.
- _____ (2020b), “U.S. Natural Gas Exports to Mexico Have Increased in the First Nine Months of 2020”, en *EIA*, 22 de octubre, recuperado el 22 de febrero de 2020, de <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=45576>>.
- _____ (2022a), “Henry Hub Natural Gas Spot Price [monthly]”, en *EIA*, 23 de marzo, recuperado el 3 de enero de 2022, de <<https://www.eia.gov/dnav/ng/hist/rngwhhdm.htm>>.

_____ (2022b), “Price of Liquefied U.S. Natural Gas Exports [monthly]”, en *EIA*, 31 de marzo, recuperado el 3 de enero de 2022, de <<https://www.eia.gov/dnav/ng/hist/n9133us3M.htm>>.

United States Department of Energy (2020), “LNG monthly”, febrero, U. S. States Department of Energy / Office of Oil & Natural Gas, Washington D. C., recuperado de <<https://www.energy.gov/sites/default/files/2020/11/f80/LNG%20Annual%20Report%20-%202019.pdf>>.

Términos técnicos

mMMmc	Mil millones de metros cúbicos
Tpa	Toneladas por año
Tmc	Toneladas de metros cúbicos
GNL	Gas Natural Licuado
mMM dls	Mil millones de dólares
MMpc	Millones de pies cúbicos
MMmc	Millón de metros cúbicos
Mbd	Miles de barriles diarios
MMbd	Millón de barriles diarios
Mpc	Mil pies cúbicos
mMMpcd	Mil millones de pies cúbicos diarios

POLÍTICA INTERNACIONAL
EN LA ERA DE TRUMP

EL REGIONALISMO EN LAS AMÉRICAS Y EL EFECTO TRUMP (2015-2020)

*José Briceño Ruiz**

Introducción

Entre 2003 y 2015, América Latina fue gobernada mayoritariamente por gobiernos de izquierda. Desde el pragmatismo de Luiz Inácio Lula da Silva y el Frente Amplio en Brasil y Uruguay, y la moderación de Michelle Bachelet en Chile, hasta el nacionalismo de Néstor Kirchner en Argentina o el radicalismo anti-capitalista de Hugo Chávez en Venezuela, los gobiernos denominados progresistas alteraron por más de una década el mapa político latinoamericano, tradicionalmente controlado por partidos conservadores, demócrata-cristianos o socialdemócratas. Sin embargo, a pesar de las diferencias entre pragmáticos, moderados y radicales, había un aspecto que compartían: la crítica al modelo económico que había sido hegemónico en la década previa en la región. Este modelo, descrito como neoliberal, se basaba en un fundamentalismo de mercado, en una crítica del Estado y en su reforma, y en relaciones cordiales con las potencias económicas occidentales y con las instituciones financieras internacionales.

Los denominados gobiernos progresistas cuestionaron ese modelo, aunque también en este aspecto se observan matices. La moderada Michelle Bachelet tuvo que responder a demandas internas y revisar el sistema educativo universitario exclusivamente privado, pero en lo demás se mantuvo el modelo anterior. Lula, el Frente Amplio e incluso Evo Morales mantuvieron casi intactas las políticas macroeconómicas ortodoxas, pero las combinaron con la aplicación de políticas sociales que bus-

* Doctor en ciencia política del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia. Investigador del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

caban reducir la pobreza e incluir sectores históricamente excluidos. Kirchner trató de combinar un neo-desarrollismo con políticas de inclusión. Chávez, en cambio, optó por un control de la economía a través de nacionalizaciones y del asedio a la actividad privada, acompañada de políticas redistributivas sin sustento económico a largo plazo. A pesar de esos matices, la crítica al modelo neoliberal fue compartida.

Esto tuvo implicaciones en el regionalismo latinoamericano, que entre 2003 y 2015 experimentó una serie de transformaciones para adaptarse a las metas de los gobiernos de izquierda. Mientras que en la década del noventa el regionalismo fue casi sinónimo de una forma de integración económica para insertarse en el mundo, en la era de los gobiernos de izquierda deja de ser sólo un proceso comercial y se plantea metas productivas, sociales y políticas. En este sentido, la crítica al neoliberalismo también se materializó a través del impulso a nuevas formas de integración y cooperación regional. A este periodo se le describió como regionalismo posliberal (Veiga y Rios, 2006; Sanahuja, 2010) y regionalismo posthegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012; Briceño Ruiz y Morales, 2017).

No obstante, a partir de 2015 se inició una reconfiguración política en América Latina que significó el fin del ciclo de gobiernos de izquierda. Con un discurso abiertamente promercado, Mauricio Macri es electo presidente en Argentina en 2015. En Brasil, tras un cuestionado juicio político, Dilma Rousseff es destituida de la Presidencia. Michel Temer, su vicepresidente, asume el poder y aplica un programa económico ortodoxo. En 2017, en Ecuador, Lenin Moreno gana la presidencia desde la plataforma de la “Revolución Ciudadana” de Rafael Correa; pero una vez en el gobierno se enfrenta con éste. En 2019, tras un irregular proceso electoral marcado por acusaciones de fraude y con la anómala intervención de las fuerzas armadas, Evo Morales es expulsado del poder en Bolivia. Además, debido a sus complejas crisis internas, países como Venezuela y Nicaragua pierden cualquier capacidad de ejercer influencia regional. A esto se sumó el mantenimiento de gobiernos conservadores en Colombia, Chile, Perú y México hasta 2018.

Esa nueva realidad regional planteaba un retorno de la ortodoxia económica en países como Argentina y Brasil. El llamado “regreso del neoliberalismo” se manifestó también en el regionalismo latinoamericano. En la agenda de los nuevos gobiernos conservadores, el regionalismo volvía a ser un mecanismo para integrarse al mundo; desde su enfoque, los gobiernos de izquierda habían aislado a sus países. Éste fue claramente el discurso dominante de las administraciones de Macri

y Temer. Por ello cuestionaron la agenda centrada en temas sociales, productivos y políticos, y plantearon el retorno del libre comercio.

Con todo, en noviembre de 2016 Donald Trump es electo presidente de Estados Unidos. El cuestionamiento que Trump había hecho al régimen multilateral de libre comercio y su poco entusiasmo por el regionalismo, iban en dirección contraria a las aspiraciones de líderes como Temer y Macri. Por ejemplo, como se analizará más adelante, las aspiraciones de sectores argentinos y brasileños de firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos se vieron fuertemente desilusionadas tras la llegada de Trump al poder. En consecuencia, las pretensiones de relanzar el regionalismo en las Américas no tenían en la administración Trump un aliado. El supuesto retorno del regionalismo abierto promovido por líderes como Macri resultó ilusorio tras la victoria de Trump.

En este capítulo se analiza el impacto que produjo la llegada de Trump en el fallido intento de configurar un nuevo ciclo regionalista por parte de los gobiernos conservadores. En primer lugar, se hace una revisión de los ciclos de regionalismo latinoamericano desde la última década del siglo pasado, así como de su vinculación con los ciclos políticos que ha vivido esa parte del mundo, poniendo énfasis en el periodo que se inició en 2015. En segundo lugar, se examina la llegada del gobierno de Trump con su visión sobre el comercio y el regionalismo. Finalmente, se evalúa cómo las políticas de Trump han impactado en los intentos de reconfiguración del modelo regionalista de América Latina, tras el ascenso al poder de los gobiernos conservadores.

Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal/posthegemónico

En la década de los noventa se impuso en América Latina el modelo descrito por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2002) y por expertos del Banco Mundial (De Melo *et al.*, 1992) como “nuevo regionalismo económico”. Académicos como Wilfred Ethier (1998) argumentaban que este “nuevo regionalismo económico” se complementaba con el multilateralismo, rechazaba políticas de autarquía, apoyaba los programas de reforma estructural en América Latina y el Este de Europa, y contribuía al logro del libre comercio global. En este sentido, el nuevo regionalismo

se concebía como una estrategia para promover la reforma estructural. Como se señala en un documento de la época:

En esencia, el Nuevo Regionalismo de los años noventa es una parte integral de las amplias reformas estructurales que se han producido en América Latina desde mediados de los años ochenta. Las características centrales de la estrategia actual incluyen la apertura a los mercados mundiales, la promoción de la iniciativa del sector privado y la retirada por parte del Estado de la actividad económica directa (Devlin y Estevadeordal, 2001: 6).

Una primera característica de ese “nuevo regionalismo” es su enfoque basado en una apertura comercial que no discrimina frente a terceros. Esto fue descrito en Asia-Pacífico como regionalismo abierto, pues implica un tipo de integración económica restringida y estrictamente comercial, centrada en la liberalización arancelaria intrarregional de los países de un bloque, pero sin que esto se realice a expensas del resto del mundo. Una segunda característica del nuevo regionalismo es que fomenta una agenda de “integración profunda”. En los tradicionales acuerdos de integración, el objetivo era facilitar el acceso a los mercados mediante la desgravación arancelaria y la eliminación de las barreras no arancelarias que impiden la libre circulación de bienes y servicios. Éste sería un “regionalismo superficial”. No obstante, en un contexto de apertura comercial y globalización financiera, se argumentaba que era necesario profundizar la agenda de integración para incluir elementos que “están relacionados con el comercio”, como las inversiones, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales y las normas laborales y ambientales. En consecuencia, estos temas debían ser parte de las nuevas iniciativas económicas regionales (Lawrence, 1996).

Ahora bien, no sólo se trataba de incluir estos nuevos aspectos en la agenda de integración, sino que, en muchos casos, al regularlos se debían asumir compromisos mayores a los acordados en el marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por esta razón se les denominó normas o compromisos “OMC Plus”. Incluso se podían negociar disciplinas aún no acordadas en el marco multilateral, las cuales se denominan “OMC extra”. Un tercer elemento descriptivo del nuevo regionalismo económico fue la proliferación de acuerdos entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, los cuales fueron conocido como “acuerdos Norte-Sur”. En ellos se promovía una agenda de integración profunda, se apoyaba

la reciprocidad comercial y se excluían mecanismos de tratamiento especial o diferenciado (Bouzas y Ros, 1994).

Ahora bien, la pretendida liberalización comercial amplia excluyó en muchos casos a sectores que se consideraban estratégicos, como el petróleo en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el sector automotriz en el Mercado Común del Sur (Mercosur). Además, bloques como el Mercosur se resistieron a la aprobación de normas OMC plus y fueron prudentes en cuanto a la firma de acuerdos Norte-Sur. Por ello, esta modalidad de acuerdos ha sido descrita como regionalismo estratégico (Briceño Ruiz, 2011).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), que en la década de los ochenta había perdido influencia en el diseño de los proyectos regionales, hace pública en 1994 su versión del regionalismo abierto. Esta idea se había estado impulsando en Asia-Pacífico desde los años cincuenta del siglo XX, pero había adquirido vitalidad en la década de los ochenta debido a iniciativas de Japón y Australia y a trabajos académicos de expertos como Garnaut (1996) y Bergsten (1997). En Asia-Pacífico el regionalismo abierto era una forma de integración económica que establecía preferencias para los socios de un bloque, pero sin discriminar frente a terceros. En otras palabras, no se consideraba incompatible la liberalización de los flujos comerciales intrarregionales con la apertura multilateral. La una no tenía que realizarse a expensas de la otra, sino que ambas debían ser compatibles (Arndt, 1994: 99-100). Sin embargo, en la versión de regionalismo abierto de la Cepal se trata de combinar esas ideas de Asia-Pacífico con las propuestas cepalistas de transformación productiva con equidad (Cepal, 1994). Al respecto, el documento de 1994 señala lo siguiente:

En lo que se refiere a la equidad, en los años sesenta se solía postular que los compromisos integradores favorecían la modernización productiva, pero que la corrección de los rezagos sociales era asunto exclusivo de la política interna de cada país. En la actualidad, si la transformación productiva con equidad se entiende en los términos planteados por la Cepal [...], la integración puede contribuir a lograr un modelo de desarrollo que impulse, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad (Cepal, 1994: 10).

Empero, en el documento no se explica de manera explícita la forma en que el regionalismo abierto contribuye al logro de la equidad. Apenas se hace mención del

tema de las condiciones laborales y el comercio, así como al impacto de las migraciones (Cepal, 1994: 93-96).

En la práctica terminó imponiéndose la versión del BID sobre un “nuevo regionalismo” económico; las propuestas de un regionalismo abierto con equidad fueron dejadas a un lado. Como consecuencia, el regionalismo se convirtió en sinónimo de integración comercial y desgravación arancelaria. En un contexto de reforma comercial y apertura, como recomendaba el Consenso de Washington, la integración se convertía en un instrumento para alcanzar esas metas. Y fue un proceso exitoso, al menos en materia comercial. Durante el primer lustro de la década de 1990 se incrementó la regionalización de la interdependencia comercial en el Cono Sur en torno al Mercosur, al que se sumarían Bolivia y Chile como miembros asociados en 1996, mientras que en la región andina se producía una reactivación de la integración alrededor del dinámico núcleo Caracas-Bogotá. Igualmente, México, Colombia y Venezuela intentaron crear un eje de integración en la Cuenca del Caribe, mediante el establecimiento del Grupo de los Tres (G-3), que se articularía con las iniciativas de cooperación e integración que se desarrollaban en América Central y el Caribe insular. Todos esos procesos compartían, con sus matices y variantes, un modelo de integración económica basado en la apertura comercial y en la inserción internacional.

El nuevo regionalismo entra en crisis el primer lustro del nuevo milenio. Ya la “crisis del Real” en Brasil en 1998 había demostrado las limitaciones del modelo del Mercosur planteado en el Tratado de Asunción. Esto se profundizó en 2001 a raíz de la crisis en Argentina. Otro factor que explica el cuestionamiento del modelo de integración regional abierta fue el fracaso de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la creciente falta de interés en América Latina por el gobierno de presidente George W. Bush tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. El estancamiento del ALCA fue percibido en algunos países de América Latina como una expresión de la hipocresía del discurso sobre libre comercio. En particular, el rechazo de Estados Unidos de negociar la liberalización del sector agrícola y la eliminación de subsidios fue criticado duramente por el Mercosur. Este grupo también rechazó el objetivo de Estados Unidos de aprobar en el ALCA normas OMC plus en temas como las inversiones, la propiedad intelectual y los servicios.

Sin embargo, el factor principal del cambio fue el giro hacia la izquierda en la región. Dicho factor fortaleció el escepticismo sobre el consenso de Washington, la economía de libre mercado y el regionalismo abierto. El fin de la convergencia neoliberal condujo al desarrollo de dos estrategias divergentes en los países latinoamericanos. Por un lado, México, Chile, Colombia, Perú y la mayor parte de los países centroamericanos, no modificaron su compromiso con la liberalización del comercio, la promoción de las inversiones y la regulación de las cuestiones vinculadas al comercio. Estos países firmaron acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos. En 2011, los tres países suramericanos y México crearon la Alianza del Pacífico.

Por otro lado, Brasil, Argentina, Venezuela y Bolivia desarrollaron una estrategia de integración regional mediante la promoción de esquemas en los que el comercio y las inversiones no eran centrales. Pueden observarse dos tendencias en este último grupo de países. La primera está vinculada al enfoque estructuralista y desarrollista de la integración regional, en el que el libre comercio se complementa con una agenda social y productiva para promover políticas de inclusión social y un programa de industrialización regional; éste fue el caso de los países del Mercosur. La segunda tendencia promovió un enfoque más político: rechazaba la prioridad de la economía como fundamento de la integración regional, como en el caso de Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

Pedro da Motta Veiga, Sandra Polonia Rios y José Antonio Sanahuja describieron esta nueva etapa como “regionalismo posliberal”. Según Veiga y Rios, el pilar ya no era la liberalización del comercio y las inversiones; esto último comenzó a ser visto como un obstáculo para la aplicación de políticas nacionales de desarrollo. En cambio, los acuerdos regionales posliberales serían útiles para desplegar una lógica endógena de desarrollo económico y debían estar comprometidos con el fomento de acuerdos centrados en cuestiones de desarrollo y equidad. En otras palabras: en el regionalismo posliberal, la ampliación y profundización de la agenda de comercio no era una prioridad. Para Sanahuja (2010), el regionalismo posliberal se caracterizaba por factores como los siguientes: el regreso de la agenda del desarrollo; el retorno de la cooperación política; un creciente papel del Estado y de los actores sociales, y la promoción de la cooperación sur-sur desde plataformas regionales.

Pia Riggirozzi y Diana Tussie (2012) prefieren la categoría “regionalismo posthegemónico”. Para ellas lo más relevante del regionalismo posthegemónico

es que plantea narrativas distintas al neoliberalismo, hegemónico en la década de 1990. El regionalismo ya no era sólo integración económica sino un complejo proceso que incluía a ésta, pero también a formas de cooperación y concertación política. Incluso la idea de integración económica cambia: ya no sólo es comercio sino también formas de integración productiva, financiera, social y en infraestructura. Esto no conduce al ingenuo supuesto de que el modelo de integración abierta asociado al neoliberalismo haya desaparecido o que vaya a desaparecer. Riggiozzi y Tussie lo señalan de forma expresa: “Esto no significa que el capitalismo, liberalismo y formas de integración asociadas al comercio cesen de existir o de movilizar la agenda regional. Lo que significa es que su centralidad está siendo desplazada con nuevas, válidas y genuinas alternativas a la integración abierta y neoliberal” (2012: 10).

Bajo estas premisas se observó una contradictoria lógica en el regionalismo latinoamericano. Por un lado, se crearon instancias de cooperación y diálogo político en el que participaban países más allá de sus diferencias ideológicas. Tal es el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), en cuyas reuniones convivieron Hugo Chávez, Álvaro Uribe, Cristina Kirchner, Lula da Silva y Alan García. Otro caso fue la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), impulsada por los gobiernos de Felipe Calderón en México y Lula da Silva en Brasil.

En el campo de la integración económica regional se produjo una fragmentación que se manifestó en la existencia de al menos tres ejes. El primero de ellos lo constituía el Mercosur, que comenzó a ser descrito como “nuevo Mercosur” debido a su intento de superar el sesgo excesivamente aperturista del Tratado de Asunción, así como de ampliar la agenda regional con políticas en los ámbitos social y productivos (Briceño Ruiz, 2011). El segundo era la Alianza del Pacífico, que promovía una integración abierta y una agenda de integración profunda. Finalmente, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) se había convertido en un eje antisistema que propugnaba un modelo de integración descrito como anticapitalista y antiimperialista, y que, según se alegaba, se basaba en la solidaridad y la “ventaja cooperativa” (Briceño Ruiz, 2013).

En ese contexto heterogéneo se mostraba un escenario regional donde la fragmentación ideológica parecía limitar las posibilidades de convergencia de los diversos ejes regionales. Aunque se reconocía la posibilidad de que se promoviese una “convergencia en la diversidad” entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico (Cepal, 2014), parecía casi imposible concebir un acercamiento entre el ALBA y la Alianza,

e incluso, a pesar de la incorporación de Venezuela al Mercosur, un acercamiento de la ALBA con este bloque siempre recibió una fría recepción en los socios mercosurianos. Por ejemplo, los miembros de la ALBA impulsaron en 2014 la creación de una Zona Económica Complementaria ALBA-Tratado de Comercio de los Pueblos/Petrocaribe/Comunidad del Caribe/Mercosur, que nunca prosperó.

El ocaso del regionalismo postliberal/posthegemónico

El debilitamiento de la ola posthegemónica se inicia con la muerte de Néstor Kirchner en 2010. Un segundo aspecto fue el fin de la era Lula en Brasil; aunque el Partido de los Trabajadores se mantuvo en el gobierno con Dilma Rousseff, ésta no se caracterizó por impulsar iniciativas regionales suramericanas o latinoamericanas, sino que prefirió espacios como el bloque formado por Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica. La súbita enfermedad y posterior muerte de Hugo Chávez también sacó del escenario del regionalismo latinoamericano a unos de sus más activos actores. En otras palabras, incluso antes del ascenso al poder de gobiernos conservadores, ya se observaban algunas señales de agotamiento del movimiento posliberal/posthegemónico. El proceso se acelera a partir del triunfo de Macri. La destitución de Rousseff y su sustitución por Temer fue crucial por el papel que Brasil había tenido en la era posthegemónica. A esto se sumó la profunda crisis económica, política y social de Venezuela a partir de 2013.

Y en este marco de crítica a las iniciativas posthegemónicas, Venezuela un país impulsor de alguna de ellas, entra en crisis en 2013, incluso antes de la llegada al poder de Macri y Temer y el giro a la derecha en Argentina y Brasil. La crisis influyó en el ocaso del periodo posthegemónico. La Unasur fue sometida a una dura prueba en 2014 a raíz de la crisis de Venezuela. Tras las exitosas mediaciones en crisis previas en Bolivia, Ecuador y Venezuela-Colombia, la mediación liderada por José Luis Rodríguez Zapatero, Leonel Fernández y Martín Torrijos no sólo no resolvió la crisis venezolana, sino que generó la percepción de un sesgo a favor de Maduro. La crisis en Venezuela también impactó al Mercosur, pues el país fue suspendido en 2016 por el incumplimiento de sus compromisos de incorporación de las normas del bloque a la legislación venezolana, y en agosto de 2017 fue sancionada por incumplimiento del Protocolo de Ushuaia. Aún se recuerdan las escenas de la minis-

tra de Relaciones Exteriores de Venezuela, Delcy Rodríguez, intentando ingresar a la fuerza a la Cumbre del Mercosur en Buenos Aires en diciembre de 2016.

Incluso la ALBA, el proyecto regional impulsado por Chávez para internacionalizar su llamada “revolución bolivariana”, pierde influencia debido a la profunda crisis económica que Venezuela experimenta a partir de 2013. Desde su creación en 2004, la ALBA había tenido en Venezuela la fuente de financiamiento de sus programas de cooperación, lo cual había sido posible debido a los altos precios del petróleo. Con la caída del precio de este producto en 2013, Caracas pierde esa capacidad de financiamiento que, sumado al nulo liderazgo de Maduro, debilitó el potencial del bloque para influir en América Latina. A esto se debía sumar la profunda crisis económica, con tasas de recesión e inflación ausentes por décadas en la región y las violaciones a la institucionalidad democrática y los derechos humanos.

En el caso de Argentina, desde su campaña en 2015, Macri planteó la revisión de lo que entonces se describía como el “nuevo Mercosur”. Era crítico del ingreso de Venezuela al bloque; propuso retomar como prioridad la dimensión comercial de éste, incluso planteó su flexibilización para convertirlo en una zona de libre comercio que permitiera a los países negociar acuerdos con terceros de forma unilateral. Finalmente, Macri también destacó en diversas ocasiones el interés en dirigir su mirada hacia el Pacífico, en primer lugar, promoviendo la convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, pero también aspirando ser parte del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) (Stola, 2015; Busso y Zelicovich, 2016).

En el caso de Brasil, aunque el gobierno de Temer se mostró más cauto en temas como la convergencia con la Alianza del Pacífico o el acercamiento al TPP, no hay duda de que también buscaba revisar el Mercosur para retomar la dimensión comercial y la lógica de regionalismo abierto, pues se alegaba que Brasil se había quedado al margen de la firma de acuerdos de libre comercio en comparación con países como Chile o Perú. Se trataba de flexibilizar el Mercosur, un proceso que era visto por el primer canciller de Temer, José Serra, como una camisa de fuerza para Brasil. El gobierno Temer también se alejó de Venezuela y tuvo un menor involucramiento en la Unasur.

En ambos países se planteaba retomar la lógica de la integración como un mecanismo para la inserción de los países en la economía internacional. En el caso de Macri, su gobierno apoyaba “una Argentina activa, acrítica y abierta al proceso de

globalización, en claro contraste con las posturas proteccionistas y de cuestionamiento del kirchnerismo, que fueron percibidas como retrovisores que no permiten mirar al futuro” (Tokatlian y Russell, 2016: 1). Este discurso de inserción económica se acompaña con el del fin del aislamiento político que, según el gobierno Macri, habría sufrido el país en la era kirchnerista. En el caso de Temer, también se destacó la necesidad de ampliar la inserción internacional. Esto significó un cambio en la agenda de integración. El comercio volvió a ser el centro, en detrimento de la agenda social y productiva. Igualmente se produjo un retorno de iniciativas Norte-Sur, como fue el caso de las negociaciones de un acuerdo estratégico entre el Mercosur y la Unión Europea, así como el interés de Macri en integrarse al TPP, o el deseo de firmar un TLC con Estados Unidos.

La idea de un TLC bilateral con Estados Unidos fue destacada en Argentina. El ministro de Producción argentino, Francisco Cabrera, anunció en 2016 que el gobierno de Macri quería lograr un acuerdo comercial con Estados Unidos, aunque éste se negociaría a través del Mercosur (*Gaceta Mercantil*, 2016). En el caso de Brasil, aunque existían resistencias a un acuerdo con Estados Unidos, la propuesta aparecía y desaparecía de los debates nacionales. Así, el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior durante los estertores del gobierno de Rousseff, Armando Monteiro, señaló que la firma de un TLC con Estados Unidos era una aspiración de Brasil (*Estadão*, 2015). Ya durante el gobierno Temer, la Confederación Nacional de la Industria (CNI), la Cámara Americana de Comercio Brasil-Estados Unidos (AmCham) y la Cámara de Comercio de Estados Unidos presentaron el documento *Brazil and The United States: A Roadmap to an Enhanced Economic Partnership*. En el documento se apoyaba “el inicio de negociaciones de un acuerdo bilateral de libre comercio comenzando en 2017, las cuales buscan concluir un acuerdo ambicioso y balanceado de la forma más expedita que sea posible” (National Confederation of Industry *et al.*, 2016: 9). Ya antes, en 2014, la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), publicó lo que denominó un Documento de *Posição, titulado Propostas de integração externa da industria-2014*, en el cual de forma expresa propone “realizar estudios de viabilidad de un acuerdo comercial que contribuya a la modernización del sector industrial brasileiro y para una mayor integración entre los dos países [Estados Unidos-Brasil]” (FIESP, 2014: 1).

El caso de la Alianza del Pacífico es totalmente diferente al Mercosur. La Alianza nace como una reacción frente a las propuestas posthegemónicas que predomina-

ban en América Latina. Por eso, la primera reacción fue describirla como un ejemplo de regionalismo abierto, aunque en verdad es un proceso más profundo, que establece un nexo entre comercio e inversiones, propone disciplinas más profundas que las del regionalismo abierto y, por lo tanto, incluye áreas no previstas en los procesos de integración en la década de 1990 o en la OMC, por lo que son conocidas como “OMC extra”. Autores como Baldwin (2011) describen los acuerdos con este tipo de agenda como “regionalismo del siglo XXI”.

La Alianza fue recibida de forma entusiasta en algunos sectores políticos y económicos de varios países de la región y en instituciones y círculos financieros internacionales. Dos prestigiosos diarios vinculados al sector financiero, *The Economist* y el *Wall Street Journal*, publicaron trabajos donde se señalaba a la Alianza del Pacífico como un bloque formado por países abiertos al mundo, con un rápido crecimiento económico y que habían abrazado la globalización (*The Americas*, 2013). Igualmente se planteaba que estos países comprometidos con el libre comercio estaban mejor posicionados para prosperar, tener mayores ganancias de productividad y atraer más inversiones (Luhnow, 2014). Con base en estos criterios se planteó una división de América Latina: una del Pacífico, comprometida con el libre comercio y en crecimiento, y otra del Atlántico, proteccionista y con riesgo de entrar en recesión (*The Americas*, 2013; Luhnow, 2014). Así, la Alianza del Pacífico se mostraba como el modelo a seguir, en vez de un “nuevo Mercosur” que habría perdido el foco en lo comercial, o iniciativas políticas como la Unasur o mecanismos como la ALBA, de marcado carácter ideológico.

En este contexto favorable, se comienza a discutir sobre una convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Macri planteó varias veces su deseo de establecer una relación con la Alianza del Pacífico, pues la idea era que el Mercosur se pareciera a este bloque. El proceso contó con el apoyo de la Cepal (2014; 2018), pero al final no se avanzó; y en 2018, en la Cumbre de Puerto Vallarta, apenas se aprobó una hoja de ruta de 12 años —el documento 2030— para lograr la convergencia entre los dos bloques.

Todos estos factores permitían a los críticos del regionalismo promovido por los gobiernos de izquierda mostrar las limitaciones, cuando no el fracaso, de iniciativas como la Unasur, la ALBA y la Celac. Así, la llegada al poder de Macri y Temer, el ascenso de la Alianza del Pacífico y la crisis en Venezuela, fueron factores que crearon las condiciones para revisar el modelo de integración que la región había impulsado

en el ciclo de regionalismo posthegemónico. El discurso dominante era retornar al libre comercio, insertarse en los macro-acuerdos que se estaban negociando y relativizar la dimensión política en el regionalismo. El acercamiento a Estados Unidos y el relanzamiento de la negociación con la UE eran claves en esta estrategia. Parecía que en América Latina se iniciaba un nuevo ciclo de regionalismo abierto, aunque más profundo que el de la década de los noventa.

*Donald Trump y el libre comercio:
El T-MEC como regionalismo reticente*

Paralelamente a este complejo escenario en América Latina, aparece en Estados Unidos la figura de Donald Trump. Desde el inicio de su campaña electoral en 2016, Trump hizo afirmaciones que evidenciaban un cuestionamiento al libre comercio. Sus críticas al TPP y la amenaza de retirarse de este acuerdo comercial fueron permanentes en la campaña electoral. También rechazó el TLCAN, al que describió como “el peor tratado de la historia”, y prometió su renegociación. Un similar discurso tuvo con relación al acuerdo de libre comercio que Estados Unidos había firmado con Corea del Sur. En otras palabras, Trump parecía avizorar el fin de la era de los acuerdos de libre comercio, iniciada en 1986 con la firma de un tratado con Israel durante el gobierno de Ronald Reagan (1980-1988).

La crítica no se limitó a los acuerdos regionales o bilaterales, sino también al régimen multilateral de comercio, en particular al funcionamiento de la OMC, institución que, según él, tomaba decisiones que afectaban los intereses estadounidenses. Y por supuesto China fue el blanco de todas sus críticas, pues lo consideraba un país que se aprovechaba de Estados Unidos. Esta crítica al libre comercio y su retórica antiinmigración fueron los dos pilares de la campaña electoral de Trump, y sin duda incidieron en su victoria en noviembre de 2016.

Esta retórica fue ratificada en el mismo discurso de inauguración, en enero de 2017. Allí Trump afirmó:

Durante muchas décadas, hemos enriquecido la industria extranjera a expensas de la industria estadounidense [...]. Hemos enriquecido a otros países mientras que la riqueza, la fortaleza y la confianza de nuestro país han desaparecido en el horizonte [...].

Una por una, las fábricas cerraron y dejaron nuestras costas, sin siquiera pensar en los millones y millones de trabajadores estadounidenses que quedaron atrás. La riqueza de nuestra clase media ha sido arrancada de sus hogares y luego redistribuida en todo el mundo. Pero ése es el pasado. Y ahora sólo estamos mirando hacia el futuro [...]. A partir de este momento, será Estados Unidos primero [America First]. Todas las decisiones sobre comercio, impuestos, inmigración y asuntos exteriores se tomarán en beneficio de los trabajadores estadounidenses y las familias estadounidenses. Debemos *proteger* nuestras fronteras de los estragos de otros países fabricando nuestros productos, robando nuestras compañías y destruyendo nuestros trabajos. *La protección* conducirá a una gran prosperidad y fuerza (Trump, 2017, cursivas del autor de este capítulo).

Este discurso comienza a permear la política comercial de la nueva administración estadounidense. El regionalismo ha sufrido las consecuencias de la presencia de Trump en la Casa Blanca. Una de las primeras acciones que tomó dicha administración fue el retiro de Estados Unidos del TPP, un proyecto regional donde el gobierno de Barack Obama había tenido un papel crucial como parte de su estrategia de *pivot to Asia* o “giro hacia Asia”. El nuevo gobierno también anunció la renegociación del acuerdo de libre comercio con Corea del Sur. La posición de Trump frente al TLCAN fue mucho más crítica. Lo llamó “un desastre” y condicionó su renegociación a la construcción de un muro en la frontera sur; el presidente estadounidense no escondió su poca simpatía por el proceso de integración con Canadá y México. Así pues, existen razones para pensar que Trump no estaba interesado en promover nuevas propuestas de integración y cooperación regional. Trump no favorecía el regionalismo, no creía en él. Y por supuesto, esto era válido también para el hemisferio occidental. Ejemplo de ello fue la ausencia de Trump en la Cumbre de las Américas realizada en Lima en abril de 2018. Desde que se creó la Cumbre, en 1994, ésa fue la primera vez que un presidente estadounidense no participó.

Trump adoptó una agresiva estrategia unilateral en política comercial, manifestada en una guerra comercial con China o en las restricciones a Argentina, Brasil y a países europeos en el comercio de acero (Aparicio Ramírez, 2019; Merino, 2019). Ciertamente, el unilateralismo ha sido parte de un *toolkit* de política comercial estadounidense por décadas; la novedad de la administración Trump fue su visión escéptica frente al regionalismo y sus muy pocas expresiones en favor de las negociaciones en la OMC; es decir: puso al margen estos dos otros elementos cen-

trales de ese *toolkit* de la política comercial de Estados Unidos. El profesor surcoreano Jaemin Lee señaló que si bien el unilateralismo ha sido parte de la estrategia comercial de Estados Unidos en los últimos años, en la era Trump se produjo lo que describe como “ultimatismo” (*ultimatism* en inglés), según el cual el gobierno estadounidense determina los beneficios mínimos de un acuerdo comercial y da un “ultimátum” si ese proclamado mínimo interés no es garantizado por la otra parte contratante (Lee, 2017: 424).

Esto fue señalado de alguna manera en el documento *The President's 2017 Trade Policy Agenda*, publicado por el representante comercial estadounidense. En él se señala, como principio general, que los objetivos de la política comercial estadounidense “pueden ser alcanzados de forma más adecuada enfocándose en negociaciones bilaterales y renegociando y revisando acuerdos comerciales cuando nuestros objetivos no estén siendo alcanzados” (United States Trade Representative, 2017: 1). A esto se suma su ya señalado escepticismo frente a los acuerdos regionales y una crítica al mecanismo de solución de disputas de la OMC, a la que culpa de no haber castigado lo que la administración estadounidense consideraba prácticas desleales por parte de China (Donnan y Sevastopulo, 2017).

Un ejemplo claro de ello ha sido la renegociación del TLCAN. Desde el inicio de las negociaciones, los representantes de la administración Trump dejaron claro que se debía firmar un nuevo acuerdo para superar los desequilibrios que, en opinión del gobierno estadounidense, había creado el TLCAN (North American Free Trade [NAFTA], en inglés). En ese sentido, se exigió un incremento en las normas de origen en el sector automotriz, que aumentaron a 75 %, mientras que el acero y el aluminio utilizado debían ser 70 % de contenido regional. Con ello se trataba de buscar el regreso de los inversionistas del sector automotriz al territorio estadounidense. Esto se complementa con la norma que obliga a un incremento del salario del sector automotriz en México, pues se establece que 40 % del costo de un coche deberá provenir de plantas que paguen salarios de 16 USD la hora.

También se buscó proteger a los agricultores estadounidenses al exigir a Canadá la apertura de su mercado de productos lácteos. Se ampliaron las normas de propiedad intelectual; se incluyó una norma para regular manipulaciones cambiarias; se modificaron los mecanismos de solución de conflicto, debilitando el uso de paneles de arbitraje. Estados Unidos solicitó la inclusión de una cláusula que ponía fin al acuerdo en un lapso de seis años, pero al final se aceptó una que permite su vigencia

durante 16 años. Se incluyó una norma para que en caso de que un país socio firme un acuerdo con un país que viola los principios de economía de mercado, el otro socio se pueda retirar del acuerdo (Flores y Sánchez, 2019; Sáez, 2018). Estas normas evidencian la dura posición negociadora de Estados Unidos. Canadá intentó resistir algunas de esas demandas y tuvo éxito en temas como la resolución de controversias; pero México, debido a su interdependencia asimétrica con Washington, tuvo que sucumbir al *Art of Deal* de Trump (Puig, 2019: 56).

La negociación del T-MEC demuestra la visión de la administración Trump sobre los acuerdos comerciales. Como ya se señaló, Trump no apoya el regionalismo. No sólo se retiró del TPP sino que las negociaciones de la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TPIP, por sus siglas en inglés) se estancaron y él no planteó ninguna nueva iniciativa de acuerdo regional. El rechazo al regionalismo se basa en la premisa de que a través de acuerdos bilaterales Estados Unidos logrará defender mejor sus intereses comerciales. A pesar de ello, tampoco proliferaron acuerdos bilaterales.

Por ello, la experiencia del T-MEC fue excepcional en la era Trump. Una excepción a su escepticismo frente al regionalismo. Puede ser una conjetura, pero quizá Trump deseaba eliminar el TLCAN. En el discurso de Trump, “NAFTA” era una mala palabra. Por ello era reticente a mantenerlo vigente. Sin embargo, la realidad de que existen sectores como el automotriz, cuya competitividad depende en buena medida de su articulación productiva con México, o que estados que votaron por Trump en 2016 son productores de bienes agrícolas y que, como los del medio oeste, tienen en México su principal mercado, llevaron a aceptar la renegociación del acuerdo. En este sentido, no es una exageración decir que a pesar de todas las concesiones obtenidas, el T-MEC es una forma de “regionalismo reticente”, que Trump aceptó porque la realidades geoeconómicas y comerciales lo imponían. Por supuesto, no se puede pasar por alto el mensaje que se envió a China, haciendo más estrictas las normas sobre propiedad intelectual e incluyendo una norma sobre manipulación cambiaria o una cláusula sobre países que no actúen como economías de mercado.

Un elemento adicional confirma el “regionalismo reticente” de Trump en el T-MEC: la idea de región desaparece. Ya fuese NAFTA, TLCAN o Accord de libre-échange nord-américain (ALENA, en francés), América del Norte en cuanto región que ya había comenzado a construirse a través de un acuerdo comercial

integrador, queda anulada. Sustituir TLCAN, NAFTA o ALENA por el T-MEC (como se llama al acuerdo en México) o United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA, denominación usada en Estados Unidos) o Canada-United States-Mexico Agreement (CUSMA, sigla utilizada en Canadá) hace que desaparezca la idea de la región América del Norte. Es significativo que la primera letra en cada una de las tres siglas representa al país que la utiliza: lo nacional sobre lo regional. Dan Ciuriak ha descrito esta situación de la siguiente manera:

La ausencia de “América del Norte” en el título, junto con la ausencia del término “libre comercio”, enfatizan que hemos pasado de un acuerdo dirigido a la integración norteamericana bajo condiciones donde Canadá, Estados Unidos y México producen cosas juntas, a una relación basada en un modelo de *hub-and-spokes* entre los Estados clientes y un *hegemon* regional (Ciuriak, 2019: 4).

Si ése es el modelo de regionalismo económico que promueve Trump —y es clara su preferencia por el unilateralismo y el bilateralismo—, es lícito preguntarse hasta qué punto era realista la pretensión de los gobiernos de centroderecha en América Latina de impulsar una nueva oleada de regionalismo abierto en el que tendrían —como en la década de 1990 y a comienzos del nuevo milenio— a Estados Unidos como aliado.

El efecto Trump en el regionalismo latinoamericano

El arribo de Trump a la Casa Blanca sucede en un momento en que los gobiernos de derecha y centroderecha habían decidido dejar de lado las premisas del periodo de regionalismo posthegemónico e ingresar en una fase de retorno al regionalismo abierto o de nuevo regionalismo. Otros argumentaban que más que un regreso al regionalismo abierto, se trataba de un regionalismo del siglo XXI no exclusivamente centrado en lo arancelario (Baldwin, 2011). En cualquier caso, era crucial establecer relaciones cercanas con Estados Unidos.

Por un lado, gobiernos como el de Macri buscaron instituir algún tipo de relación con el TPP. En la narrativa de Macri, el Mercosur debía convergir con la Alianza del Pacífico para, ya juntos, intentar crear algún vínculo con el TPP. Esto lo dejó en claro, ya en 2016, Miguel Braun, ministro de Comercio de Macri, quien,

en una charla en el *Atlantic Council*, señaló: “Estamos buscando viajar más, asociarnos más y buscamos formar parte del Acuerdo Transpacífico eventualmente, considerando que va a llevar un tiempo” (la charla tuvo lugar en Washington, en 2016). El argumento era que los países del Mercosur se estaban quedando al margen de macro-acuerdos, como el TPP o la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP), pero sin duda la meta era tener un mayor acceso a las dinámicas económicas que serían parte del acuerdo, entre ellas Estados Unidos. Sin embargo, dicha estrategia se desbarató cuando Trump anunció el retiro de Estados Unidos del TPP. Como se sabe, el TPP fue sustituido por el CPTPP (también llamado TPP11), pero el gobierno Macri no mostró mayor interés en establecer algún vínculo con este nuevo bloque. Como señalan Comini y Rocco: “Tras la decisión de Washington, el gobierno no se ha pronunciado, lo que da cuenta de una notable pérdida de interés en el acercamiento al proyecto, mientras se incrementa la tendencia hacia la bilateralización de los vínculos con la administración Trump” (Comini y Rocco, 2018).

Se observa entonces que la llegada de Trump a la Casa Blanca volvió ilusorio un elemento de la estrategia regionalista de uno de los gobiernos conservadores en América Latina.

Otro elemento de la estrategia de los gobiernos conservadores era firmar un TLC con Estados Unidos. La meta de un TLC entre Estados Unidos y el Mercosur era de interés para los gobiernos de Argentina, Paraguay y Uruguay; y aunque el gobierno brasileño mostraba menos entusiasmo, su sector privado sí se sintió atraído, como ya se analizó previamente. Esto fue ratificado por Macri en julio de 2019, en plena campaña de reelección, al señalar en un acto con empresarios: “Estamos hablando con Brasil para un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos” (citado en *La Nación*, 2019). El canciller Jorge Faurie, por su parte, señaló: “Los países del Mercosur hemos planteado en conversaciones con Estados Unidos la posibilidad de que el bloque regional o sus miembros —la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay— tuviéramos esta posibilidad de negociación de a dos o de a tres, como lo hemos hecho en otros casos” (citado en *La Nación*, 2019). Jair Bolsonaro, por su parte, manifestó deseos semejantes. Tras una reunión con Trump en la Cumbre del Grupo de los 20 realizada en Osaka, Japón, en julio de 2019, el presidente brasileño aseveró: “En la reunión con el presidente Donald Trump retomamos asuntos trata-

dos en la visita a Washington e introdujimos la idea de un acuerdo de libre comercio para fortalecer aún más nuestra alianza económica” (citado en *La Nación*, 2019).

Debido al cambio político en Argentina tras el triunfo de Alberto Fernández, el plan de un TLC con Estados Unidos sale de la agenda del país; pero ése no parecía ser el caso de Bolsonaro. Y en este escenario se podía prever una vez más un conflicto potencial en el Mercosur. Bolsonaro no podía negociar unilateralmente con Estados Unidos, pues las normas del Mercosur, en particular la Decisión Mercosur/Consejo de Mercado Común/Decisión núm. 32/00 del año 2000, lo impedía. Podía surgir un conflicto entre los dos mayores socios del Mercosur, debilitando aún más el bloque; pero incluso en el escenario aparentemente contrafactual (al menos cuando escribí este artículo) de que Argentina aceptase ser parte de tal acuerdo, sería una negociación compleja. Esto es válido incluso si esta hipotética negociación tuviera lugar en la administración de Joseph Biden.

Queda por saber si Biden va a modificar el estilo de negociación que adoptó la administración Trump al renegociar el TLCAN. La experiencia del T-MEC implicó la búsqueda del mayor número posible de concesiones de sus socios. Las innovaciones introducidas en el T-MEC fueron: protección creciente para su industria automotriz; apertura de su mercado para sus productores agrícolas; normas sobre manipulación cambiaria; debilitamiento del mecanismo de arbitraje regional y normas sobre “economías de mercado” para afectar a China. ¿Estarían dispuestos los países del Mercosur a aceptar tal modelo? ¿Los industriales brasileños, con su vieja tradición proteccionista, apoyarían a Bolsonaro si él aceptase tal modelo? ¿Aceptarían Argentina y Brasil ser parte de un juego estratégico para detener a China, siendo éste un socio comercial importante de ambos? Son preguntas abiertas. Ni Argentina ni Brasil tienen los incentivos y la interdependencia asimétrica que tuvo México para aceptar las demandas de Trump. Por lo tanto, más allá de la retórica, existen indicios para pensar que un acuerdo comercial con Estados Unidos similar al T-MEC (o al menos inspirado en éste) no será tan fácil de aceptar para los países del Mercosur.

Para los países de la Alianza del Pacífico y de América Central, el escenario es diferente; éstos ya firmaron un TLC con Estados Unidos y Trump no impulsó nunca una renegociación de esos acuerdos.

Con los países de la ALBA, un proceso cada vez más debilitado, se mantendrá el *statu quo*. Nicaragua mantendrá su estrategia bifronte de ser parte del CAFTA+DR

y de ser un miembro del club antimperialista de la ALBA. Bolivia, que se había retirado del ALBA durante el gobierno de Janine Añez, se reincorporó al bloque tras el triunfo de Luis Arce en las elecciones de octubre de 2020. Con Cuba y Venezuela, el factor Trump fue más político, pues en el primer caso se detuvo el acercamiento que inició Obama, y en el segundo se ha promovido una política de mayor enfrentamiento con el gobierno de Maduro, política cuya máxima expresión fue el reconocimiento en enero de 2019 de Juan Guaidó como presidente encargado. Existen razones para pensar que Biden modificará en algunos aspectos la política hacia estos dos países, pero no se esperan cambios radicales.

Como se observa, el “efecto Trump” tuvo un impacto en el proceso de reconfiguración del regionalismo latinoamericano una vez concluido el ciclo posthegemónico en 2015. La ilusión de volver a una era de integración abierta, así como la firma de acuerdos Norte-Sur con Estados Unidos o mediante el TPP, fueron defraudadas por la realidad.

Ahora bien, es necesario delimitar de forma más precisa el argumento: el “efecto Trump” es importante, pero obviamente no fue el único factor que incidió en la etapa del regionalismo posterior a 2015. Las siguientes son variables que deben considerarse: factores internos, como los giros hacia la derecha (Brasil) y hacia la izquierda (Argentina, México); crisis políticas como las de Bolivia, Chile, Ecuador y Venezuela; factores globales, como el crecimiento del nacionalismo en el mundo desarrollado y el rol cada vez más importante de China. Pero debido al peso político y estratégico de Estados Unidos en el continente americano, su impacto es sin duda significativo.

Conclusiones

El ascenso al poder de Donald Trump en Estados Unidos tuvo un impacto en la economía y la política mundial. El regionalismo latinoamericano no escapó de esa influencia. El arribo de Trump a la Casa Blanca coincidió con el ascenso de los gobiernos de derecha y centroderecha que se proponían cerrar el ciclo de regionalismo posthegemónico que predominó en la era de los gobiernos de izquierda. La meta

era volver a una nueva versión del regionalismo abierto o a un regionalismo del siglo XXI (usando las palabras de Baldwin), en el que el libre comercio y el acercamiento a las potencias económicas era central. La firma de un acuerdo comercial con Estados Unidos era parte del nuevo proyecto regionalista.

Dicho proyecto era coherente con la política de Obama, la cual había mantenido la estrategia de liberalización competitiva iniciada por Robert Zoellick durante la administración de George W. Bush (2000-2008). La estrategia se basaba en la firma de TLC con diversos países del mundo. Obama la complementó con la promoción de macro-acuerdos como el TTIP y el TPP (parte de su *pivot to Asia*). En este escenario parecía razonable la estrategia de Macri y de Temer de incorporar al Mercosur esta oleada de liberalización comercial, con miras a hacerlo más similar a la aparentemente exitosa Alianza del Pacífico.

Sin embargo, Trump altera todo el escenario. Su gobierno esgrime su escepticismo ante el libre comercio en general, y ante el regionalismo en especial. Es notoria su preferencia por el unilateralismo y el bilateralismo, por cuanto su claro objetivo es imponer la posición negociadora estadounidense. De modo que la idea de firmar un acuerdo, por ejemplo, entre el Mercosur y Estados Unidos, era difícil en medio de este contexto. La negociación del T-MEC también muestra las dificultades de una negociación con Washington. Si Estados Unidos pretende solicitar concesiones similares a las obtenidas en el T-MEC, existen razones para pensar que el entusiasmo por un TLC disminuirá en los sectores productivos y en los decisores de los países del Mercosur. Así pues, no exageramos al aseverar que la administración Trump no ayudó a la estrategia de los gobiernos conservadores de traer de regreso el regionalismo abierto a América Latina.

Como ya se señaló, no se pretende explicar el confuso periodo del regionalismo latinoamericano, iniciado en 2015, sólo a partir del “efecto Trump”. Se trata de un proceso mucho más complejo que se explica por variables nacionales, regionales (latinoamericanas) y globales. No obstante, el análisis del “efecto Trump” permite entender que apostar por una visión ideologizada, que no representa realmente las necesidades de la región, y pensar en supuestas “alianzas naturales” para apoyar esa posición ideológica, puede tener altos costos para quienes la promueven.

Bibliografía

- Aparicio Ramírez, M. (2019), “Reflexiones en torno a la política comercial de Donald Trump: multilateralismo, acuerdos de libre comercio y guerras comerciales”, en *Norteamérica*, vol. 14, núm. 2, pp. 121-145.
- Armendariz, A. (2019), “Bolsonaro es el principal impulsor del acuerdo de libre comercio con EE.UU.”, en *La Nación*, 4 de julio, recuperado de <<https://www.lanacion.com.ar/politica/bolsonaro-es-principal-impulsor-del-acuerdo-libre-nid2264582>>.
- Arndt, H. W. (1994), “Anatomy of Regionalism”, en R. Garnaut y P. Drysdale (eds.), *Asia-Pacific Regionalism. Readings in International Political Economy*, Harper Educational, Pymble, pp. 89-100.
- Baldwin, R. (2011), *21st Century Regionalism: Filling the Gap between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules*, Graduate Institute World Trade Organization, Ginebra.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002), *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, BID, Washington, D. C.
- Bergsten, C. F. (1997), “Open regionalism”. *Whither APEC: The Progress to Date and Agenda for the Future*, Institute for International Economics, Washington, D. C.
- Bouzas, R., y J. Ros (1994), “The North-South Variety of Economics Integration: Issues and Prospects for Latin America”, en R. Bouzas y J. Ros (eds.), *Economic Integration in the Western Hemisphere*, Universidad de Notre Dame, Notre Dame, pp. 1-45.
- Briceño Ruiz, J. (2011), “Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo”, en J. Briceño Ruiz (ed.), *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*, Teseo, Buenos Aires, pp. 121-162.
- (2013), “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, vol. 4, núm. 175, pp. 9-39.
- , e I. Morales (eds.) (2017), *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide?*, Routledge, Abingdon.
- Busso, A. E., y J. Zelicovich (2016). “El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico?”, en *Cojuntura Austral*, vol. 7, núm. 37, pp. 17-24.

- Ciuriak, D. (2019), *From NAFTA to USMCA and the Evolution of US Trade Policy*, C. D. Howe Institute, Toronto, recuperado de <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3369291>.
- Comini, N., y G. M. Rocco (2018), “América Latina frente al TPP-11”, en *Nueva Sociedad*, marzo, recuperado de <<https://nuso.org/articulo/americ-latina-frente-al-tpp-11/>>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Cepal, Santiago de Chile.
- (2014), *La Alianza del Pacífico y el Mercosur: hacia la convergencia en la diversidad*, Naciones Unidas / Cepal, Santiago de Chile.
- (2018), *La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur: enfrentando juntos un escenario mundial desafiante*, Cepal, Santiago de Chile.
- De Melo, J., A. Panagariya, y D. Rodrik (1992), “The New Regionalism: A Country Perspective”, World Bank Policy, hoja de trabajo, serie 1094, Washington, D. C.
- Devlin, R., y A. Estevadeordal (2001), “What’s New in the New Regionalism in the Americas?”, hoja de trabajo 6, Instituto Para la Integración de América Latina y el Caribe / División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos / Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo, Buenos Aires.
- Donnan, S., y D. Sevastopulo (2017), “Trump Team Looks to Bypass WTO Dispute System Unilateral Trade Sanctions Would Test a Pillar of the US-Built Global Economic Order”, en *Financial Times*, 27 de febrero.
- Drysdale, P. (1996), “The APEC Initiative: Maintaining the Momentum in Manila”, en *Asia-Pacific Magazine*, núm. 2, pp. 44-46.
- Estadão* (2015), “Governo brasileiro defende acordo de livre comércio com os Estados Unidos”, 28 de junio, recuperado de <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-brasileiro-defende-acordo-de-livre-comercio-com-os-estados-unidos,1715275>>.
- Ethier, W. (1998), “Regionalism in a Multilateral World”, en *The Journal of Political Economy*, vol. 106, núm. 6, pp. 1214-1245.
- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (2014), *Documento de posição: propostas de integração externa da indústria-2014*, FIESP, São Paulo.

- Flores, G. A., y M. Sánchez (2019), “The Political Economy of NAFTA/USMCA”, en *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, vol. 24, núm. 1, pp. 101-110, recuperado de <DOI:10.1093/acrefore/9780190228637.013.1662>.
- Fue en Washington (2016), “El Secretario de Comercio aseguró que ‘el país, a largo plazo, ingresará en el Acuerdo Transpacífico’”, en *Política Argentina*, 7 de marzo, recuperado de <<https://www.politicargentina.com/notas/201603/12215-el-secretario-de-comercio-aseguro-que-el-pais-a-largo-plazo-ingresara-en-el-acuerdo-transpacifico.html>>.
- Gaceta Mercantil* (2016), “Argentina relanza Tratado de Libre Comercio con EE. UU.”, 25 de octubre, recuperado de <<http://www.gacetamercantil.com/notas/111167/>>.
- Garnaut, R. (1996), *Open Regionalism and Trade Liberalization: An Asia-Pacific Contribution to the World Trade System*, Institute of Southeast Asian Studies / George Allen & Unwin, Singapur.
- La Nación* (2019), “Macri: ‘Estamos hablando con Brasil para un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos’”, 4 de julio, recuperado de <<https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-acuerdo-mercosur-ue-nid2264483>>.
- Lawrence, R. Z. (1996), *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, The Brookings Institution, Washington, D. C.
- Lee, J. (2017), “Skepticism, Unilateralism or Ultimatumism? Trump Administration’s Trade Policy and the Korea-U.S. FTA”, en *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, vol. 12, núm. 2, pp. 421-462.
- Luhnow, D. (2014), “The Two Latin Americas. A Continental Divide Between One Bloc That Favors State Controls and Another That Embraces Free Market”, en *The Wall Street Journal*, 3 de enero, recuperado de <<https://www.wsj.com/articles/the-two-latin-americas-1388709050>>.
- Merino, G. E. (2019), “Guerra comercial y América Latina”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 134, pp. 67-98.
- National Confederation of Industry (CNI), American Chamber of Commerce for Brazil (AMCHAM) y United States Chamber of Commerce (2016), “Brazil and the United States: A Roadmap to an Enhanced Economic Partnership”, CNI / AMCHAM / U. S. Chamber of Commerce, Brasilia.
- Puig, S. (2019), “The United States-Mexico-Canada Agreement: A Glimpse into The Geoeconomic World Order”, en *AJIL Unbound*, núm. 113, pp. 56-60.

- Riggirozzi, P., y D. Tussie (eds.) (2012), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Springer, Dordrecht.
- Sáez, R. E. (2018), *Del NAFTA al USMCA: una primera mirada*, Corporación de Estudios para Latinoamérica, Santiago de Chile.
- Sanahuja, J. A. (2010), “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (eds.), *Una región en construcción: Unasur y la integración de América del Sur*, Fundación Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), Madrid, pp. 87-134,
- Stola, I. (2015), *Elecciones en Argentina: el futuro del Mercosur en debate*, documento de posición PP20150908, septiembre, Observatoire Politique de l’Amérique latine et des Caraïbes, pp. 1-5.
- The Americas* (2013), “Latin American Goeconomics: A Continental Divide”, en *The Economist*, 18 de mayo, recuperado de <<https://www.economist.com/node/21578056/all-comments?page=2>>.
- Tokatlian, J. G., y R. Russell (2016), “Macri: en busca de una nueva inserción internacional”, en *Anuario Internacional CIDOB*, nueva época, pp. 216-222.
- Trump, D. (2017), “El discurso de investidura de Donald Trump, en español”, en *El País*, 20 de enero, recuperado de <https://elpais.com/internacional/2017/01/20/actualidad/1484940369_431912.html>.
- United States Trade Representative (USTR), “The President’s 2017 Trade Policy Agenda”, en USTR, recuperado de <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/Chapter%20I%20-%20The%20President%27s%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf>>.
- Veiga, P. Da M., y S. Rios (2007), *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Serie Comercio Internacional, núm. 82, Cepal / Naciones Unidas, Santiago de Chile.

BRITAIN EXIT: MENÁGE À TROIS

*Leonardo Federico Manchón Cohan**

Introducción

Donald Trump tuvo una destacada participación en el conflicto intestino que venía desarrollándose en el seno de la Unión Europea (UE),¹ entre el Reino Unido (GB) y el resto de los Estados miembros (EM), conflicto que finalmente se resolvió mediante el *britain exit* (brexit). Esta participación, que convirtió la disputa interna en torno a la configuración política de la UE en un conflicto externo, produjo resultados que no sólo afectaron el proceso de integración en Europa occidental, sino que alteró la relación transatlántica y, consiguientemente, las relaciones internacionales en general. Si bien este cambio de política exterior de la administración republicana respecto de las precedentes demócratas, consistente en dejar de promover la modificación del sistema internacional en su marco institucional y organizativo a nivel multilateral, así como de la regionalización, en particular la de la UE, y de las integraciones interregionales transatlántica y transpacífica, sustituyéndolas por una confrontación *urbi et orbi*, dicho cambio se inscribe en la perenne estrategia bipartidista de lograr los mismos objetivos y metas por distintos medios.

Nuestra hipótesis es la siguiente: lo que pareció un fracaso de la gestión republicana codeterminó, junto con los factores internos del proceso de secesión británica de la UE, efectos que servirán de base para que Joseph Biden afirme su política exterior. Ésta fortalecerá la posición de Estados Unidos (EUA) en la relación transatlántica, frente a un polo europeo fragmentado y debilitado por el brexit; además, liberará de lastre a la UE para, eventualmente, profundizar su integración política;

* Profesor investigador del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco (UAM-X).

¹ Para siglas de países utilizo el código Estándar Internacional de Normalización (ISO) 3166-1.

y liberará a GB de las restricciones a su autonomía que le imponía su pertenencia a la UE.

Después de la presentación de los antecedentes de la integración y pertenencia de GB a la Comisión Europea (CE) de la UE, y de las tensiones a través de las cuales evolucionó la integración política de la CE, considero en cuatro apartados el desarrollo del conflicto interno entre GB y las autoridades unieuropeas, conflicto influido desde su origen por las administraciones estadounidenses. El primer apartado se refiere al desarrollo interno del conflicto entre el presidente de la Comisión Europea, Jean C. Juncker, durante su segundo mandato, el presidente Obama a mitad de su segundo mandato, y el primer ministro de GB, David Cameron, recién reelegido. Este periodo se inicia con la convocatoria a un referéndum no vinculante lanzada por Cameron a fines de 2015, en lo que era un esfuerzo por preservar la pertenencia a la UE si GB obtenía nuevas excepciones en la profundización institucional de la integración europea. Aunque Cameron contaba con el apoyo de Obama, el referéndum culmina en un apretado apoyo popular a la secesión. El segundo periodo se inicia cuando la nueva primera ministra, Theresa May, pone en marcha una política exterior acorde con el mandato popular: solicita la salida de GB de la UE al presidente Jean C. Juncker, en marzo de 2017, poco después de haber asumido el cargo el nuevo presidente Donald Trump. En este lapso se suscita un arduo conflicto, principalmente en el seno del Partido Conservador de GB, entre europeístas y secesionistas. Donald Trump apoya muy activamente a estos últimos, sin que el Parlamento británico llegue a aprobar en tres oportunidades un acuerdo de salida de la UE. Así pues, Theresa May es sustituida por el nuevo primer ministro, Boris Johnson, quien logra un acuerdo de salida en enero de 2020. El tercer periodo se inicia con las negociaciones de salida, el cual duró lo que restaba de 2020 hasta que, el último día del año y contra lo que muchos dudaron que ocurriera, GB y la UE firman un Acuerdo de Comercio y Cooperación (ACC) para conservar ciertas preferencias más allá de lo establecido por los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El cuarto periodo se inicia con este acuerdo de mínimos que deja a GB con relaciones menos preferenciales que cualquiera de sus vecinos de Europa occidental no miembros de la UE, y con la novedad de Joseph Biden como presidente de US. Nuestras conclusiones se aventuran a pronosticar un escenario en el que Biden procurará reparar daños en la relación atlántica, sin dejar de aprovechar los resultados del tormentoso proceso del brexit.

Antecedentes

Como parte de la Organización para la Cooperación Europea,² encargada de administrar las ayudas del Plan Marshall, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo invitaron a GB a las conversaciones que culminaron en el Tratado de París de 1951; pero GB eludió su incorporación a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), aunque firmaría con ella un acuerdo de asociación (AA) en 1954, año en el que fracasó el proyecto de la Comunidad Europea de Defensa. Aunque GB no participó en las negociaciones de lo que, desde 1956, se solía llamar “Tratado de la Unión Aduanera”, las cuales concluyeron en 1957 con los tratados de Roma,³ la idea de la asociación con los seis países persistió, a pesar de que el gobierno británico promovió simultáneamente el Acuerdo Europeo de Libre Comercio (AELC) para competir con la CE y mejorar su capacidad negociadora con ellas (Sapir, 2021).

Ello se reflejó en el artículo 238 del Tratado de la CE, que establece lo siguiente: “La comunidad podrá celebrar con un tercer Estado, una unión de Estados o una organización internacional acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares”, idea que, nos dice Phinnemore, se recoge ahora en el Art. 217 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): “La Unión podrá celebrar con uno o varios terceros países o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares” (Phinnemore, 2018).

² Convertida en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico en 1961 cuando ingresaron EUA y Canadá.

³ El Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa), ambos firmados en marzo de 1957. Las tres comunidades, CECA, CEE y CEEa, conocidas como Comunidades Europeas, fueron fusionadas en 1965 mediante el Tratado de Bruselas, con un único Poder Ejecutivo y las mismas instituciones y órganos.

El AELC se concretó en 1960,⁴ durante rápidos cambios en las condiciones globales, en las regionales europeas, y en las nacionales,⁵ que condujeron a que su principal promotor, GB, cambiara sus expectativas y solicitara el ingreso a la CEE en 1963 y 1967, dos veces rechazada por la oposición francesa. Reiterada en 1969, fue aceptada en lo que fue la primera ampliación de las CE⁶ con la incorporación en 1972 de GB, Noruega, Dinamarca e Irlanda. Desde entonces la AELC perdió miembros que ingresaron en las CE/UE, hasta quedar reducida a Noruega, Islandia, Lichtenstein y Suiza.

Gran Bretaña transitó de potencia global a potencia media con un deterioro secular que comenzó en 1870, en gran medida por la transformación del Imperio Británico en Mancomunidad Británica de Naciones, primero, y en Mancomunidad de Naciones (*Commonwealth*) después. Dichos cambios implicaron la progresiva pérdida de la centralización imperial de la política comercial, de la política macroeconómica y, finalmente, de la política exterior. Ello contribuyó a un rápido deterioro de la opción librecambista británica en Europa frente a la uniaduanera de las CE, potencialmente una alternativa económica y política. EUA apoyó la opción de las CE pero sin abandonar la relación privilegiada con Gran Bretaña.

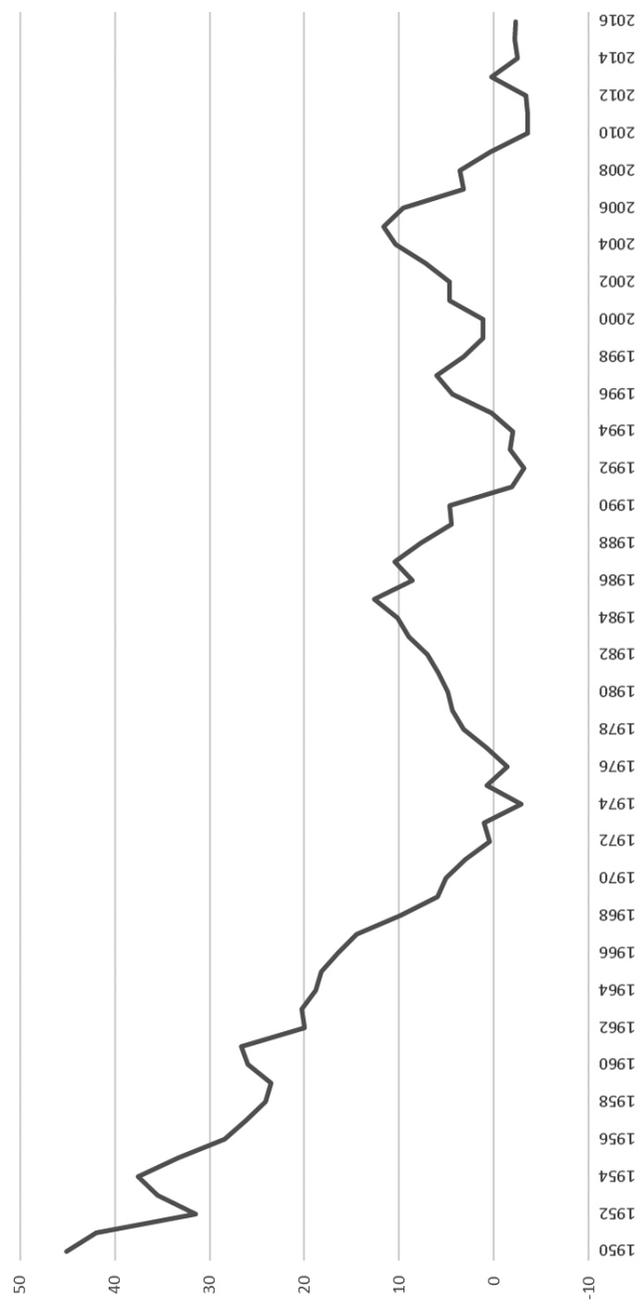
Campos y Coricelli (2015) notan un cambio estructural que atribuyen a dos razones: 1) la reconstrucción de Europa continental y los niveles económicos de preguerra se recuperaron hacia 1950, y 2) la economía británica, tras haber sido una de las pocas economías europeas que creció durante la segunda guerra mundial, aprovechó menos los “treinta gloriosos” años entre 1945 y 1975, lo que atribuyen a la baja calidad de sus vínculos exteriores: la Mancomunidad como mercado de exportación era menos competitiva, menos sofisticada y menos demandante que los países desarrollados, y perdió terreno porque las preferencias imperiales fueron disminuyendo hasta casi desaparecer durante la descolonización de posguerra, que prácticamente concluyó hacia fines de la década de 1960.

⁴ Mediante el Tratado de Estocolmo de 1959, la AELC fue integrada originalmente por GB, Austria, Noruega, Suecia, Dinamarca, Suiza y Portugal, a los que se agregaron Finlandia en 1961, Islandia en 1970 y Liechtenstein en 1991.

⁵ La AELC no produjo los resultados esperados por GB, debido principalmente a un mercado relativamente menor: el MI de la CEE.

⁶ Las adhesiones subsiguientes se verificaron: en 1979, Grecia, España y Portugal; en 1994 Austria, Finlandia y Suecia; en 2003 República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia; en 2005 Bulgaria y Rumanía; y en 2012 Croacia.

GRÁFICA 1
Diferencia entre el PIBc de GB y el promedio de los fundadores de la CE/EU (1950-2016)



Fuente: con base en Campos (2019).

El producto interno bruto per cápita (PIBc) británico era, en 1945, 90 % superior al promedio de los seis fundadores de las CE. Desde entonces dio inicio una tendencia de deterioro relativo de los seis de las CE, con breves interrupciones. En 1950, su ventaja disminuyó a 45 %; en 1960 a 28 %, cuando se crea la AELC; a 14 % en 1967, cuando por segunda vez Charles de Gaulle veta su ingreso a la CE, y a 10 % en 1973. Cuando finalmente GB fue admitida, su PIBc se encontraba por debajo del promedio de los fundadores de las CE. Desde entonces aprovechó el Mercado Interior (MI) de la CE/UE y su PIBc dejó de perder terreno relativo frente al de los fundadores, como lo muestra la gráfica 1, elaborada por Campos (2019), la cual mide en ordenadas el porcentaje de diferencia entre el PIBc de GB y el promedio del PIBc de los seis fundadores de la CE/UE, y en abscisas su evolución entre 1950 y 2011.

A diferencia de las CE, la AELC no logró los resultados esperados, en parte por poseer un mercado interno de 90 millones frente a los 300 millones de consumidores del mercado único de las CE. Frente a este escenario y para evitar una situación de marginación política y económica, el primer ministro británico solicitó su ingreso a las CE, lo que logró en 1973.

Pese a las ventajas económicas obtenidas, las diferencias —que no tardaron en manifestarse— entre los objetivos británicos y los de los demás comunitarios se mantuvieron; ello condujo a GB a negociar y a obtener concesiones especiales en la aplicación de políticas comunitarias plasmadas en los Tratados de la UE (TT)⁷ como protocolos anexos: el núm. 15, de 1997, respecto a la participación en la eurozona⁸; el núm. 19 y el núm. 20, de 1990, sobre el espacio de Schengen;⁹ el núm. 21, de

⁷ Los TT que derivaron del Tratado de Lisboa (TdeL), firmado en diciembre de 2007 y vigente desde diciembre de 2009, son el Tratado de la UE (TUE) y el TFUE.

⁸ En 1992 GB dejó establecido en el Protocolo 25 del TdeM el *opt-out* de no participar en la tercera fase de la UEM; y notificó en 1997 que no adoptaría el euro en 1999, lo que quedó establecido en el Protocolo núm. 15 del TdeL. Por lo tanto, quedó al margen del gobierno de la EZ, de los mecanismos financieros de la UEM, y de la formulación de la legislación sobre la UEM y el sector financiero, así como de las relaciones monetarias internacionales de la UEM (Cendón, 2017).

⁹ Consecuencia de la caída del Muro de Berlín, GB adoptó en 1997 el *opt-out* de no participar del espacio Schengen, integrado en el derecho europeo en el Protocolo núm. 19, reservándose el derecho de ejercer sus fronteras con otros EM de la UE, si bien éstos pueden ejercer los mismos derechos con personas procedentes de GB y de cualquier territorio cuyas relaciones asuma GB, en el Protocolo núm. 20 (Cendón, 2017).

1999, relacionado con el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia;¹⁰ y el núm 30, de 2007, que le excluye de la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.¹¹ Todas estas excepciones, de las que hicieron gala los británicos, suponían disfrutar de un trato especial favorable respecto de la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea.

En US Barack Obama asumió su primer mandato en enero de 2009 —en el momento más difícil de la crisis financiera—. Y en la UE José M. Barroso repetiría un segundo ciclo ese año. Desde entonces prosiguió el deterioro de la relación transatlántica de la UE con EUA, la cual se había agravado desde el primer gobierno de George W. Bush. Ya en la última década del siglo pasado, Bill Clinton, durante su primer mandato privilegió lo económico sobre lo político, y la política interior sobre la política exterior. Concluyó la tarea del republicano George Herbert W. Bush de terminar la Ronda Uruguay de la OMC y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero no cultivó la relación con la UE. Y en su segundo mandato impulsó una política exterior de promoción de la democracia y de la apertura comercial, evitando la profundización del deterioro en la relación transatlántica, pero complicando el ingreso en la OMC de China (CN) y Rusia.

George W. Bush mantuvo una política exterior de enfrentamiento con Rusia y CN, aunque puede parecer paradójico que levantara el veto a esta última para su ingreso en la OMC. El 11/S motivó el cambio de la política exterior hacia una “guerra al terrorismo” en la que invadió Afganistán, y agravó las diferencias transatlánticas al incluir a Irak en el “eje del mal” e invadirlo en 2003, sin la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU y, aprovechando las diferencias intestinas de la UE, la coalición de voluntades del triángulo de las Azores —EUA, España, GB— al que se

¹⁰ En 1997, cuando la cooperación en justicia y asuntos internos en los ámbitos policial y judicial civil y penal se hizo más estrecha para lograr el desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia que garantice la libre circulación de personas y el control de fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la lucha contra la delincuencia, GB adoptó el *opt-out* en el Protocolo núm. 21 (Cendón, 2017).

¹¹ En el Protocolo núm. 30, GB y Polonia adoptaron el *opt-out* sobre la Carta de Derechos Fundamentales que se incorporó al derecho europeo con el TdeL, en la forma de aceptar que los principios y derechos establecidos en ella sean aplicables en la medida en que estén reconocidos en la legislación o prácticas de GB y Polonia, y que ni el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ni ningún otro órgano jurisdiccional de GB y Polonia tendrán competencia sobre la legislación de GB y Polonia. Esto es compatible con los derechos y principios de la Carta (Cendón, 2017).

opusieron Francia, Bélgica, Alemania, además de CN y Rusia. En la relación económica internacional, el proyecto de integración continental de las Américas colapsó en 2005 y George W. Bush inició una política estratégica de fragmentación mediante acuerdos bilaterales carentes de acumulación de preferencias del tipo rayos y eje.

Juncker-Cameron-Obama.

De la convocatoria al referéndum (2016)

sobre la solicitud de salida (2017)

Barack Obama afirmó en campaña que había diferencias entre la UE y EUA, y que seguiría habiéndolas, pero que las exigencias y necesidades de la ciudadanía global los mantenían unidos: había que proteger la seguridad y el avance comunes de la humanidad. Sostuvo que la separación no daba buenos resultados, como ya lo había reconocido George W. Bush al inicio de su segundo mandato, procurando un entendimiento con la UE después de su fracaso de Irak. Pero Barack Obama, siendo mucho más aceptable para los europeos, no produjo un cambio significativo y hubo una continuidad de preferencias mutuamente contradictorias, la cual abarca, de acuerdo con Jones, varias administraciones de EUA: “Prefieren una Europa unida a una dividida, y trabajar juntos a hacerlo con propósitos encontrados, porque con preferencias que se contradicen EUA está forzado a escoger entre una Europa dividida que se impone a la que EUA considera una mejor política, o una Europa unida que se enfrenta a EUA” (Jones, 2016: 4, traducción mía).

Como veremos, esta previsión de continuidad formulada por Jones, que incluía la afirmación de que Donald Trump no rompería la relación transatlántica, puede ser discutida.

Pero Jones señala que aun cuando las preferencias no cambiaran, sí lo harían las condiciones estructurales. Y considerando que para entender el desacuerdo sobre las primeras hay que entender las segundas, Jones expuso cuatro condiciones: el fin de la Guerra Fría, el auge de CN, la asertividad del Islam político, y la transformación de la política democrática. Y aunque estos cambios fueron positivos, produjeron consecuencias no esperadas que afectaron negativamente la relación transatlántica. La preservación de estas condiciones estructurales explican las continuidades políticas entre las administraciones estadounidenses que, al finalizar la

Guerra Fría, involucraron a Europa en una sobreextensión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo que profundizó las discrepancias sobre su financiamiento; el ascenso de China generó una demanda de atención de los aliados de Asia, Japón (JA), Corea del Sur (KR) y países del sudeste asiático, lo que disminuyó la atención que se prestaba a Europa. Frente al Islam político promovieron la democracia combatiendo el extremismo, lo que desestabilizó el Medio Oriente y el norte de África y empantanó a EUA y la UE en un conflicto perdurable. Y la creciente polarización política tanto en EUA como en Europa volvió a uno y a otra más introvertidos, menos dispuestos al compromiso en alianzas políticas internas, y más escépticos en lo que tocaba a relaciones entre sí.

En estas circunstancias, Barack Obama y las autoridades europeas enfrentaron la crisis financiera que comenzó en 2007 y se agravó como crisis de deuda soberana en la zona euro (EZ) entre 2010 y 2012. La UE emprendió modificaciones institucionales y organizativas que fortalecieron sus facultades y reforzaron la cooperación entre los Estados miembros en el ejercicio de las facultades que los TT les reservaban mediante el uso del derecho europeo, y cuando ello no fue posible por la oposición de GB, mediante el derecho internacional de tratados.

Además de las condiciones estructurales que indica Jones, la crisis y el fortalecimiento unieuropeo robustecieron el euroescépticismo en Europa, ya notable en los partidos políticos británicos. En la década de 1980, en el Partido Conservador de GB (PCGB) se había manifestado un desacuerdo creciente sobre la pertenencia de GB al proceso de integración europeo, lo que actualizó la división existente entre eurófilos y euroescépticos, en el marco de la vieja discusión sobre una Europa de los ciudadanos o una Europa de las naciones. Importante fue la imposibilidad británica de sostener la libra en la banda del mecanismo de tipos de cambio de la UE, al que abandonó en 1992.

El radicalismo euroescéptico se concentró en el Partido de la Independencia de GB (PIGB), surgido de la Liga Antifederalista que se opuso al Tratado de Maastricht en 1993 y que, por su oposición a la inmigración y a la clase política, mejoró frente a conservadores y laboristas, sin llegar a ocupar una posición preponderante, pero fortaleciendo en ambos el antieuropeísmo. Su representante más notable fue Nigel P. Farage, apreciado por Donald Trump desde que se conocieron como aliados en la promoción del secesionismo europeo.

En consecuencia, el primer ministro de GB, David Cameron, hizo balance del ejercicio (entre 2012 y 2014) de distribución de competencias establecidos en los TT denominado “Auditoría de qué hace la UE y cómo nos afecta en la GB” (Foreign & Commonwealth Office, 2012), concluyendo que los poderes delegados a la UE eran apropiados para las metas que GB procuraba y que, en consecuencia, no debía negociarse la repatriación de facultades de definición e implementación de políticas públicas. Presionado en su propio partido y por el PIGB a poco de asumir su inesperado segundo mandato, David Cameron convocó al referéndum que, en campaña, se había comprometido a realizar. Su intención manifiesta no fue que el GB saliera de la UE, sino negociar para que las recientes modificaciones en la UE fueran revertidas o, de no ser así, para que GB obtuviera nuevas concesiones y pudiera permanecer en la UE eximiéndose de acatarlas (Manchón, 2016).

El “Nuevo Régimen”

A mediados de 2015, Donald Tusk —presidente del Consejo Europeo— fue informado sobre la decisión británica de convocar al referéndum; y en noviembre, David Cameron le expuso a Tusk las preocupaciones británicas relativas a su búsqueda de modificaciones que permitieran un nuevo trato en cuatro ámbitos: gobernanza económica, competitividad, soberanía e inmigración (United Kingdom Her Majesty’s Government, 2015).

Respecto a la *gobernanza económica*, le recordó los dos tipos de Estados miembros de la UE: los pertenecientes a la zona euro y los no pertenecientes a la misma, David Cameron pidió a la UE la confirmación de su decisión de no adoptar el euro, no participar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM), y poder financiar su gobierno mediante venta de deuda al sector privado, todo lo cual ya se había acordado en el Protocolo núm. 15 anexo a los TT; y que se hiciera manifiesta la protección de la integridad del mercado interno sin discriminación monetaria, sin obligatoriedad de pertenencia a la unión bancaria y sin que los contribuyentes de los países no miembros de la zona euro fueran financieramente responsables por operaciones realizadas en razón de la zona euro. Siendo el objetivo de los TT una UE con el euro como moneda, la UEM requería una profundización de su gestión y un acompañamiento de medidas voluntarias de los Estados miembros no perte-

necientes a la zona euro que debían cumplir las condiciones para la adopción del euro, salvo GB y Dinamarca que, aunque exceptuados de participar en la UEM, manifestaron que no crearían obstáculos a la misma, sino que la facilitarían. Así, en la UE y en sus Estados miembros coexistirían diferentes perspectivas en un marco institucional único que garantizaría la coherencia, el funcionamiento efectivo de la UE y la igualdad de los Estados miembros conforme a los TT, así como la competencia equitativa y la integridad del mercado interno.

En cuanto a la *competitividad*, Cameron aprobó que la Comisión pretendiera una Europa más competitiva, apoyando el crecimiento, abrogando la legislación innecesaria, impulsando el mercado digital y el de capitales, y aprobando la nueva estrategia de acuerdos comerciales con EUA,¹² CN, JA y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. Reconoció que el Consejo Europeo garantizaba las cuatro libertades del mercado interno y una política comercial exterior ambiciosa; pero criticó el retraso de la UE en lograr flujos libres de capital y de bienes y servicios, y pidió que se tomaran medidas para mejorar la legislación, derogar la innecesaria, y reducir las cargas administrativas y sus costes, sin por ello afectar a los consumidores, los trabajadores, la salud y el medioambiente.

En cuanto a la *soberanía*, David Cameron hizo tres demandas: poner fin de modo formal y legalmente vinculante e irreversible a la obligación de GB de procurar “una más estrecha unión”;¹³ permitir que los parlamentos nacionales pudieran frenar propuestas legislativas europeas, e implementar los compromisos de subsi-

¹² En un momento en que el presidente de EUA, Barack Obama, compartió e impulsó con la UE una política de megatratados interregionales con el propósito de mejorar la posición relativa en las negociaciones multilaterales sobre las reformas al sistema internacional, lo que estuvo acompañado por su público apoyo a la permanencia de GB en la UE (Obama, 2016). En 2013 Barack Obama y José M. Barroso, entonces presidente de la Comisión Europea, anunciaron el comienzo de las negociaciones para la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión; negociaciones que Trump paralizó después de la decimoquinta ronda en octubre de 2016. Además, Barack Obama participó en las conversaciones sobre el agrandamiento de la Asociación Transpacífica y firmó su pertenencia en febrero de 2016, firma que nunca fue ratificada y que Trump retiró en enero de 2017.

¹³ La expresión “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos” se utilizó por primera vez en el primer párrafo del Tratado de la CEE de 1957, y se repite en numerosos instrumentos jurídicos de la UE/CE, en el primer párrafo y en el Art. 1 del TUE, en el preámbulo del TFUE, y en la Carta de Derechos fundamentales. En el Art. 121 del TFUE y en el Protocolo núm. 14 sobre el Eurogrupo (del cual está exceptuada GB por el Protocolo núm. 15) se utiliza la expresión “coordinación más estrecha de las políticas económicas”.

diaridad, permitiendo a los Estados miembros recurrir a Europa sólo cuando fuera necesario.¹⁴ Adicionalmente, pidió que se respetaran los Protocolos sobre asuntos interiores y de justicia de la UE anexos a los II acerca de que la seguridad nacional es exclusiva responsabilidad de los Estados miembros, en particular la de la capacidad de GB de elegir cooperar cuando trabajar juntos mejore la seguridad de todos. Dado que GB no se había comprometido a una mayor integración política en la UE, pidió que dicha negativa se explicitara en una próxima revisión de los TT, argumentando que ello no alteraría las competencias de la UE, ya que los TT disponen cuáles Estados miembros tienen derecho a no participar de ciertas disposiciones del derecho europeo o a quedar exentos de hacerlo, por lo que las referencias a una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa son compatibles con las diferentes vías de integración, y no obligan a todos los Estados miembros de la Unión a buscar una meta común. Si los TT permiten una mayor integración de los Estados miembros que compartan tal visión de un futuro común, permiten también que no lo hagan los demás, concluyó.

Sobre *migración*, Cameron afirmó que si bien GB pretendía ser una economía abierta, afrontaba presiones migratorias crecientes e insostenibles, por lo que condicionaba la inmigración exterior; pero además necesitaba un mayor control de la inmigración intraeuropea, para evitar la migración de conveniencia, y que se limitara la emigración en los nuevos Estados miembros aceptados en la UE hasta que hubieran convergido con los demás Estados miembros. Justificó dicha demanda con el argumento de que si bien la libre circulación de trabajadores es parte integrante del mercado interno, la seguridad social de los Estados miembros —que la UE coordina pero no armoniza— genera migración intraeuropea con efectos negativos, por lo que debe ser condicionada.

¹⁴ Esta demanda de cumplimiento del principio de subsidiaridad que la UE adopta en el Art. 5 (3 del TUE) resulta de la experiencia democrática de distribución de poderes que conceptualiza la teoría de soberanía dividida, la cual critica la concepción hobbesiana de la soberanía como concentración absoluta de la formulación y ejecución de políticas públicas del poder estatal, y defiende la concepción de que la dispersión de las decisiones de formulación y ejecución de políticas públicas se tomen lo más cerca posible del ciudadano, aumenta y mejora la soberanía democrática (Bache y Flinders, 2004). La petición de David Cameron ya estaba satisfecha en los TUE TT en virtud del principio de atribución e identificación de las facultades que corresponden a cada nivel de gobernanza.

David Cameron propuso que esta solicitud sirviera de base para un acuerdo legalmente vinculante que se incluyera posteriormente en los TT, no sin antes recordar la importancia de GB en la Unión Europea. Buscaba que la aceptación del Consejo Europeo abonara un resultado favorable a la permanencia de GB en la UE. Aprobada la convocatoria por el Parlamento británico a fines de 2015, el referéndum fue convocado para junio de 2016.

Donald Tusk informó de lo anterior al Consejo Europeo, y en febrero de 2016 los 28 Estados miembros adoptaron la decisión jurídicamente vinculante e irreversible que reforzó la situación especial de GB en la UE; consideraron que dicha decisión era la respuesta apropiada a GB y que era compatible con los TT. La decisión se haría efectiva desde el día en que GB comunicara su deseo de seguir siendo Estado miembro de la UE (Consejo Europeo, 2016).

David Cameron dio a conocer al Parlamento británico este “nuevo régimen para la GB en una UE reformada”, y dio inicio a una campaña donde propuso “la clara recomendación del Gobierno es que GB permanezca como miembro de la UE reformada”. Porque, dijo,

con acceso al mercado interno desempeñaríamos un papel de liderazgo determinando las reglas que lo gobiernan, seguiríamos siendo atractivos para las inversiones internacionales, ayudaríamos a impulsar Tratados de Libre Comercio (TLC) comprensivos y fuertes, cooperaríamos en combatir el crimen y el terrorismo, y al mismo tiempo conservaríamos la responsabilidad de nuestra seguridad nacional.

Perteneciendo a la UE “estamos más seguros cuando los países occidentales están unidos”, ya que “nuestros principales aliados en el mundo quieren que permanezcamos en la UE”. Ésta fue una clara referencia al explícito pronunciamiento de Barack Obama a favor de que GB permaneciera en la UE (Obama, 2016). Cameron destacó la irreversibilidad del nuevo régimen si GB no daba su consentimiento, dado el requisito de voto unánime. Y señaló dos logros suyos: reforzó el estatus especial de GB, y puso a la UE en el sendero deseado de reforma a largo plazo.

El referéndum de junio de 2016

Durante la visita de Barack Obama a Londres, los secesionistas —fortalecidos en el Partido Conservador— le advierten que no debe inmiscuirse en los asuntos internos de GB y que no se pronuncie, como se esperaba, a favor de la permanencia de GB en la Unión Europea. En la relación transatlántica GB había ocupado lugar destacado; y desde principios de los años sesenta del siglo pasado, US —en el marco de la política de interdependencia de John F. Kennedy— propuso una asociación transatlántica con la CEE y favoreció el ingreso y pertenencia de GB a las CCEE. Desde entonces, con altibajos, US mantuvo esa estrategia política. A pesar de la advertencia de los secesionistas, entre ellos 100 miembros del Parlamento Británico, Barack Obama llamó a rechazar la secesión en el referéndum; y advirtió que si ese llegara a ser el resultado, GB estaría a la cola de los candidatos para firmar un tratado comercial con US (Freedland, 2016; Asthana, 2016). Y si se le pedía no inmiscuirse en asuntos británicos, él, como presidente de US, opinaba sobre lo que US haría si GB abandonaba la Unión Europea. Como aliado de los secesionistas, Donald Trump, aunque no era todavía candidato, militaba a favor del brexit (British Broadcasting Corporation [BBC], 2016).

El resultado del referéndum del 23 de junio de 2016 fue de 51.9% a favor de la salida, lo que Donald Trump festejó diciendo: “Es fantástico que GB haya salido de la UE”. Además, elogió la importancia de Boris Johnson y de Nigel Farage en el resultado (Redacción BBC Mundo, 2016). Aunque el resultado no era jurídicamente vinculante ni para el gobierno británico ni para la UE, David Cameron estimó políticamente conveniente no arriesgar la credibilidad del PCGB y consciente de haber impulsado una política opuesta al pronunciamiento popular, renunció, quedando así obsoleto el “Nuevo Régimen” de GB con la Unión Europea. Theresa May fue elegida primera ministra en julio de 2016 con el encargo de elaborar la salida.

Todo ocurría durante las elecciones estadounidenses de noviembre de 2016 en las que triunfó el republicano Donald Trump, quien —bajo el principio común bipartidista del excepcionalismo estadounidense— modificó sustancialmente la política exterior de US. Si Barack Obama tuvo una política de negociación para tratar diferencias con aliados y adversarios respetando en lo fundamental el multilateralismo, Donald Trump adoptó una política confrontativa, no para introvertirse adoptando una política aislacionista y procurando revertir la globalización, sino para acu-

mular fuerza e imponerse en las negociaciones internacionales, promoviendo activa y explícitamente el debilitamiento de sus contrapartes, como lo hizo con la UE. Si en el relacionamiento económico internacional Barack Obama procuró mejorar la situación relativa de US en las negociaciones multilaterales mediante el impulso de la regionalización y los acuerdos interregionales, con miras a enfrentar el ascenso de China, Donald Trump adoptó una política de radical de uni y bilateralización.

En el primer año y medio de su gestión, junto con la descalificación del multilateralismo y el regionalismo, Donald Trump realizó con descaro un trabajo de zapa (que ya había iniciado en campaña) para agudizar las contradicciones en el seno de la UE, promoviendo abiertamente a los brexiters, a Nigel Farage, y al brexit pendiente del pedido británico de aplicación del Art. 50 del Tratado de la UE (TUE), esperando que otros Estados miembros siguieran el ejemplo; fue así como, al terminar la primera guerra mundial, el presidente Woodrow Wilson promovió el nacionalismo étnico en la descomposición de los imperios derrotados. Donald Trump intervino más específicamente en la interna del Partido Conservador, y en enero de 2017, sin haber asumido todavía la presidencia y justo antes de que Theresa May fijara su posición sobre la salida de la UE en su estrategia “Global Britain” (Prime Minister’s Office, 10 Downing Street *et al.*, 2017), calificó al brexit como una decisión inteligente y una gran cosa para el gobierno británico (Redacción BBC Mundo, 2016); y afirmando que la UE fue creada para enfrentarse comercialmente con US (Faus, 2017) y que era enemiga de US (Mars, 2018), dijo que, como GB, otros buscarían su propia identidad marchándose de la UE, en alusión a la Iniciativa de los Tres Mares, que congrega a 12 países de Europa del Este (Ponniiah, 2017; Xinhua, 2017). Declaró obsoleta a la OTAN, aunque después la reivindicó (Redacción BBC Mundo, 2017) cuestionando el diseño viejo de la Alianza Atlántica, que permitía que muchos europeos no pagaran lo que debían y no se ocuparan del terrorismo (Efeusa, 2017).

Al día siguiente de asumir Donald Trump la presidencia, retiró a US del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) (*Office of the United States Trade Representative*, 2017a), y congeló las negociaciones (que en noviembre llegaron a la séptima ronda) de la TTIP. Dichas negociaciones fueron iniciativas de Barack Obama al iniciar su segundo mandato (*Office of the United States Trade Representative*, 2017b).

La participación de los líderes estadounidenses en el debate británico sobre el brexit no fue un asunto menor, y es verosímil la hipótesis de que fue muy relevante, tanto para el referéndum, decidido por estrecho margen, como para la posterior decisión del gobierno británico, determinada en lo fundamental por la interna del Partido Conservador británico. Los restantes 27 jefes de Estado y de gobierno de la UE decidieron permanecer unidos frente a los desafíos del siglo XXI, y pidieron a GB que notificara al Consejo Europeo su intención de abandonar la UE lo antes posible.

Theresa May asumió su cargo en julio de 2016, y en octubre de 2016 hizo pública su decisión de activar el Art. 50 del TUE, para pedir la secesión de GB de la Unión Europea.

Comentando el compromiso de Theresa May, Donald Tusk afirmó que la única alternativa a un brexit duro sería un no brexit (Deutsche Welle [DW], 2018), y que la tarea fundamental de las negociaciones era proteger los intereses de la UE y de cada uno de los 27 Estados miembros, subrayando que el acceso al mercado interno exigía aceptar sus cuatro libertades de personas, capitales, bienes y servicios, confirmando el contenido de la decisión previa al referéndum del Consejo Europeo de los 28 (incluyendo a GB) de febrero de 2016. A mediados de diciembre del mismo año, los 27 Estados miembros, más los presidentes del Consejo Europeo y la Comisión, declararon su disposición para iniciar negociaciones cuando GB activara el artículo 50.

*Juncker-May-Trump. De la solicitud de salida (2017)
al acuerdo de salida y la declaración política (2020)*

En febrero de 2017, Theresa May comunicó su estrategia para una GB global (Prime Minister's Office, 10 Downing Street *et al.*, 2017); aseguró que en el referéndum GB no había decidido aislarse y que, como otros Estados miembros de la UE, era profundamente internacionalista. E hizo observar que el proyecto de David Cameron de reformar la UE había fracasado porque ésta optó por la uniformidad y no por la flexibilidad. May interpretó la decisión popular como un voto para restaurar la democracia parlamentaria y la autodeterminación nacional, y para convertir a GB en un país aún más internacionalista en la práctica y en el ánimo.

Afirmó que GB no pretendía una pertenencia parcial a la UE, ni estar asociada a la misma, ni estar con un pie dentro y otro fuera, ni querer un modelo que se aplique a otros. Y propuso 12 objetivos de la negociación: certidumbre y claridad en la transición del derecho europeo al derecho británico; control de las leyes británicas y abandonar la jurisdicción del TJUE; reforzar la unión de las cuatro naciones que unen como pueblo a GB; mantener la Zona de Viaje Común en la frontera terrestre con Irlanda; controlar la migración; garantizar los derechos de los ciudadanos británicos en la UE y de los ciudadanos de la UE en GB; no sólo mantener la protección a los trabajadores bajo el derecho europeo sino aumentarlo; hacer de GB el mejor lugar para la ciencia y la innovación; cooperar con la UE en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo; y en fin, lograr un brexit gradual, sin incidentes y ordenado.

Y en aras de una GB global y firme defensora del libre comercio, el objetivo prioritario de un acuerdo con la UE no era pertenecer al mercado interno —porque eso implicaría someterse al derecho europeo y al TJUE, sin que GB decidiera las regulaciones que se le aplicarían— sino tener el mayor acceso posible al mercado interno con base en un TLC exhaustivo, audaz y ambicioso; y no sólo con la UE, sino que también tenía el propósito de hacer acuerdos de comercio con nuevos aliados, los demás países del mundo. En especial con EUA, ya que Donald Trump había puesto en claro que GB no estaba “al final de la cola”, como había afirmado Barack Obama, sino en la primera fila (Prime Minister’s Office, 10 Downing Street *et al.*, 2017).

En marzo, Theresa May activó el artículo 50 del TUE (Consejo Europeo, 2017a), y esperando favorecer al Partido Conservador, convocó a elecciones anticipadas en junio; elecciones cuyos resultados, sin embargo, le fueron adversos; y aunque se mantuvo como primera fuerza en el Parlamento, el Partido Conservador se debilitó, prosiguió dividido, y se fortaleció el sector más antieuropeo, que, con la activa solidaridad de Donald Trump, le complicó la gestión a Theresa May.

El Consejo Europeo de abril, lamentando la decisión británica pero manteniendo la unidad de los 27, adoptó las orientaciones para lograr un acuerdo de salida con base en principios fundamentales y mediante un procedimiento por fases (Consejo Europeo, 2017b).

Los *principios fundamentales* fueron: hacer de GB un estrecho asociado mediante un acuerdo futuro que debía basarse en un equilibrio entre derechos y obligaciones, garantizando la igualdad de condiciones y manteniendo la integridad del mercado

interno con sus cuatro libertades indivisibles, excluyendo cualquier trato “a la carta” que permitiera a un Estado no miembro disfrutar de los mismos derechos y ventajas que un Estado miembro.

Sobre el *procedimiento*, en la primera fase las negociaciones proporcionarían claridad y seguridad jurídica, y dejarían establecido que GB se separaría de la UE. El Consejo Europeo observaría el progreso de las negociaciones y determinaría cuándo se podría lograr el acuerdo de salida y pasar a la segunda fase de conversaciones sobre la relación futura. GB seguiría como Estado miembro con plenos derechos, participando en todos los asuntos corrientes de la UE, pero excluida de las negociaciones sobre su salida.

La secesión debía ser ordenada y salvaguardar los derechos de los ciudadanos afectados por el brexit; debía evitar un vacío jurídico para las empresas, lograr un único arreglo financiero que garantizara las obligaciones de la UE y GB, y apoyara el Acuerdo del Viernes Santo y la paz en Irlanda del Norte.

La “Gran Bretaña global” y el cambio de política de US en la relación transatlántica

Definidos los objetivos de ambas partes para la salida, la UE y GB convinieron una estructura de las negociaciones, y entre junio y noviembre de 2017 se desarrollaron seis rondas de negociaciones en las que se lograron acuerdos sobre los siguientes asuntos: derechos de los ciudadanos; liquidación financiera de las obligaciones de GB con la UE; transferencia desde GB a Ámsterdam de la Agencia Europea de Medicamentos, y a París de la Autoridad Bancaria Europea; y definición de la frontera con Irlanda del Norte, acuerdo este último que será más tarde obstáculo para la aprobación parlamentaria en GB. En diciembre los negociadores consideraron que las condiciones permitían pasar a la segunda fase. Donald Tusk así lo consideró y ese mismo mes el Consejo Europeo aprobó el inicio de la segunda fase con las orientaciones para elaborar el Acuerdo de Salida y la Declaración Política (Consejo Europeo, 2017b), cuyos textos elaboraron los negociadores y fueron aprobados por el Consejo Europeo en marzo de 2018.

No bien se iniciaron las negociaciones entre la UE y GB en junio, GB comenzó conversaciones con terceros países sobre futuros TLC, para procurar concluirlos una

vez terminado el proceso de salida de la UE. Estados Unidos y GB crearon en julio de 2017 un grupo de trabajo binacional (Asthana, 2017) que realizó seis rondas, la última en julio de 2019, poco antes de la renuncia de Theresa May y su sustitución por Boris Johnson (*Office of the United States Trade Representative*, 2021). El grupo operó sobre todo como un mecanismo de presión propagandística contra la gestión de Theresa May de las negociaciones con la UE; con el entusiasta apoyo de Donald Trump, dicho grupo fortaleció las opiniones británicas más secesionistas durante las negociaciones con la Unión Europea.

Desde la pérdida de la Cámara de Representantes, lo que complicaba su política exterior, Donald Trump no moderó sino que intensificó su presión sobre Canadá y México, logrando la sustitución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), vigente desde julio de 2020. Sobra decir que el T-MEC intensificaba la condición subordinada de México y Canadá, especialmente mediante el impedimento de TLC con terceros países carentes de economía de mercado (T-MEC 32.10), así como a través de limitaciones para determinar sus políticas monetarias mediante restricción de la política cambiaria. Y procuró avanzar negociaciones bilaterales con los socios desarrollados del congelado TTIP, UE y GB, con los que no logró ningún resultado, y con el socio del extinto TPP, JA, con el que logró un acuerdo de mínimos muy inferior a los del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico.

Entre marzo y noviembre, GB y la UE consensuaron textos del Acuerdo de Retirada inicial (Unión Europea, Comunidad Europea de la Energía Atómica y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, 2018a) y de la Declaración Política inicial (Unión Europea, Comunidad Europea de la Energía Atómica y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, 2018b) para las relaciones futuras, que el Consejo Europeo Extraordinario aprobó en noviembre de 2018. Sin embargo, el Parlamento del Reino Unido los rechazó sucesivamente (dos prórrogas mediante, para aclaraciones y garantías) en tres oportunidades, entre enero de 2019 y marzo de 2019 (Redacción BBC Mundo, 2019a; 2019b; Ball, 2019). Después del último rechazo, Theresa May renunció en junio (Redacción BBC News Mundo, 2019a), y Boris Johnson fue elegido nuevo primer ministro de GB en julio (Redacción BBC News Mundo, 2019b).

Leyen-Johnson-Trump. Buscando un nuevo acuerdo durante las complicaciones de la crisis COVID-19 (2020)

Ya como primer ministro de GB, Boris Johnson solicitó una tercera prórroga que el Consejo Europeo concedió hasta el 31 de enero de 2020, y los negociadores llegaron a un acuerdo sobre el Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte incluido en el Acuerdo de Retirada Modificado (Unión Europea *et al.*, 2020) y en la Declaración Política Modificada (DPM) (Consejo de la Unión Europea, 2020a), los cuales fueron aprobados por el Parlamento británico y por el Consejo Europeo, esperando que permitieran generar futuras relaciones preferenciales más allá del derecho internacional. Lo convenido en el Acuerdo de Retirada Modificada (ARM) fue aplicable hasta el 31 de diciembre de 2020 (Art. 126, ARM). Juridificó en siete partes con varios capítulos, tres protocolos y nueve anexos lo acordado políticamente durante el prolongado lapso que las partes necesitaron para ponerse de acuerdo. Consideraron las disposiciones comunes, los derechos de los ciudadanos, las disposiciones sobre la separación, la transición y las disposiciones finales. Los protocolos se refieren a la relación de Irlanda e Irlanda del Norte y las zonas de soberanía de GB en Chipre y Gibraltar. La DPM fue un compromiso político con el que las partes pretendieron generar un marco de acuerdos específicos sobre las relaciones futuras, cuya forma jurídica precisa se determinaría como parte de las negociaciones formales, forma jurídica que podría llegar a ser un acuerdo de asociación (Consejo de la Unión Europea, parte IV, I, DPM, 2020a).

Donald Trump informó al Congreso, en octubre de 2018, que al amparo de la Trade Promotion Authority que Barack Obama había obtenido en 2015 (US Congress, 2015), cuyo vencimiento se extendió hasta julio de 2021, para negociar el TPP y el TTIP, negociaba un TLC con GB. Y celebraba haber firmado el T-MEC con México y Canadá en sustitución del TLCAN, y haber modificado el tratado con KR KORUS 2, reforzando mediante ambos la protección de Norteamérica, principalmente en beneficio de US (Lester *et al.*, 2019), mientras intimaba a JA, con el que alcanzó un acuerdo en diciembre de 2019 con menor alcance que el TPP, y a India, CN y la UE a que negociaran con EUA con los que no logró acuerdos.

Donald Trump accedió en julio de 2018 a reiniciar las conversaciones estratégicas con la UE sobre: 1) la eliminación de medidas arancelarias, no arancelarias; las subvenciones en la industria no automovilística, y reducción de obstáculos al

comercio de servicios, soja, y productos químicos, farmacéuticos y médicos; 2) la diversificación energética europea mediante importación de gas licuado estadounidense; 3) la protección conjunta de empresas europeas y estadounidenses frente a prácticas desleales en el comercio mundial, y 4) la colaboración con socios que compartían la misma visión para la reforma de la OMC y el combate a las prácticas comerciales desleales (Comisión Europea, 2018).

En su juego de confrontación de palo y zanahoria, Donald Trump no respetó la diacronía, y mientras exhibía la zanahoria daba con el palo. Mientras se negocia, mantiene sanciones secundarias contra compañías de otros países, en especial desde la denuncia, en mayo de 2018, del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC)¹⁵ y desde el restablecimiento de sanciones a Irán, lo que fue rechazado por el resto de los firmantes y condujo a la UE a establecer el mecanismo de bloqueo para evitar que las sanciones extraterritoriales de EUA afectaran a las empresas europeas cuando hicieran uso del sistema financiero internacional dominado por el dólar (DW, 2018).

Se trata de un problema de la mayor importancia. El proceso de globalización regulatoria en que nos encontramos tiene lugar principalmente a causa de presiones diplomáticas para incidir en las negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales, y por las guerras comerciales que suspenden recíprocamente la vigencia de las preferencias otorgadas mediante justificaciones de represalias y contrarrepresalias; pero también con la creciente aplicación extraterritorial del derecho nacional, principalmente de EUA y de la UE, a través de las sanciones y multas contra determinado país o grupo de países para forzarlos a cambiar sus políticas —interna o externa, o ambas— mediante la presión de restricciones comerciales o financieras. Mientras que en la guerra comercial el objetivo es aumentar la competitividad de los productores locales de bienes y servicios con aranceles, subsidios y otras preferencias que no disfrutaban los no residentes —o inhibiéndolos de comerciar productos que puedan beneficiar a los adversarios comerciales—, las sanciones y multas extraterritoriales pretenden principalmente lograr objetivos políticos, como cambios de

¹⁵ El PAIC, actualmente vigente, aunque sin EUA, es el acuerdo internacional de abril de 2015 sobre el programa nuclear iraní, entre Irán, el P5+1 (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU más Alemania), y la UE, que le permite seguir desarrollándolo con fines pacíficos.

régimen político, contención militar y castigo a ciertos políticos u organizaciones. Que los negocios locales puedan beneficiarse es un resultado secundario.¹⁶

Los profundos motivos políticos, sociales y económicos de la convocatoria al referéndum de junio de 2016 así como del resultado del mismo —es decir: de la decisión de solicitar la secesión, y de la decisión de salir— han sido, son y seguirán siendo motivos de discusión. Los secesionistas ponen el acento en recuperar la soberanía, y focalizan la discusión en qué se debe entender por soberanía. En cualquier caso, la idea de concentración de la facultad de formulación y ejecución de políticas públicas choca con el principio de subsidiaridad de los TT de la UE, de la que GB fue miembro durante casi 40 años.

En cuanto a la situación económica, la gran mayoría opina que la situación económica empeorará para ambas partes, más para GB¹⁷ que para la UE de los 27; y si el propósito de la convocatoria fue que los ciudadanos británicos tuvieran el más alto estándar de vida, la mejor opción era permanecer en la UE (Dhingra y Sampson, 2019). Sampson señaló dos posibles hipótesis que favorecieron a los secesionistas,

¹⁶ Son restricciones por razones políticas. En EUA es prerrogativa del presidente de 1977 (Unites States Congress, 1977) que le autoriza aplicarlas mediante órdenes ejecutivas después de declarar una emergencia sobre cierto asunto. Las listas negras de destinatarios con los que es ilegal hacer negocios son elaboradas por el presidente o por agencias autorizadas por él. El Tesoro es responsable de administrar la política de sanciones a cualquier ciudadano de EUA o extranjero que opere bajo el derecho estadounidense y esté implicado en transacciones bancarias denominadas en dólares con las entidades proscritas en las listas. El Tesoro puede agregar a las listas negras a agentes no incluidos que tengan relaciones con destinatarios sancionados. Así ocurre con compañías chinas y rusas sospechosas de tener relaciones económicas con Corea del Norte. Otro castigo son las multas monetarias, que no restringen las actividades económicas. Son la herramienta más universal y flexible para aplicar sanciones secundarias; fue diseñada como lección para disuadir a los castigados de reincidir. Durante el periodo 2009-2019, 40% de las multas aplicadas por EUA fueron impuestas a compañías europeas, pero constituyeron 83% del importe total, lo que llevó a que la UE reintrodujera el Estatuto de Bloqueo de 1996 después de la denuncia de EUA de que el PAIC no ha sido lo suficientemente eficaz; estas compañías temen utilizar dicha protección porque, aun cuando puedan escapar en otros mercados, pueden ser sancionadas cuando actúan en el mercado estadounidense (Timofeev, 2019).

¹⁷ En caso de un brexit “duro”, es decir, de aceptar el principio de tratado de nación más favorecida de la OMC, siguen manteniendo vigencia los pronósticos previos al referéndum. La Tesorería británica calculó la reducción del PIB entre 5.4 y 9.5% (United Kingdom Her Majesty’s Government, 2016). Reenen (2015) estimó entre 6.3 y 9.5% la caída del PIBc. Coincide con Dhingra *et al.* (2016), y con Ebell y Warren (2016). Véase un resumen de los cálculos de efectos económicos a largo plazo en Dhingra y Sampson (2019).

compatibles entre sí. Una, si el impacto económico de la separación fuera costoso, sería un precio que valdría la pena pagar para “recuperar el control”, porque los Estados nacionales, las políticas democráticas y la integración económica internacional profunda, son mutuamente incompatibles.¹⁸ Theresa May habría sido valedora de dicha hipótesis en enero de 2017, antes de activar el Art. 50. La otra hipótesis es la del chivo expiatorio: no cuestiona directamente el proyecto político supranacional de la UE, pero afirma que mientras la geografía sea un determinante importante de la identidad de grupo, las instituciones internacionales serán siempre más vulnerables a la pérdida de apoyo popular que las instituciones domésticas.¹⁹ Si estas hipótesis fueran correctas, los integracionistas debieron haber optado, cosa que no hicieron, por canalizar el descontento popular hacia otros objetivos, o bien por abordar las causas subyacentes del descontento de los votantes afectados negativamente por la integración y la globalización con políticas para combatir la exclusión económica y social (Sampson, 2017).

En todo caso, el motivo político interno más inmediato parece haber sido una discusión interna en el PCGB, que no le impidió a los anteriores mantenerse mediante tres primeros ministros en la gestión del gobierno británico durante todo el enfrentamiento que implicó el brexit. El primer ministro David Cameron asumió el cargo en mayo de 2010 y renunció en julio de 2017; fue sustituido por la primera ministra May hasta la dimisión de ésta en julio de 2019, y poco después fue designado primer ministro Boris Johnson, actualmente en ejercicio. Johnson logró el ACC entre la UE y GB el 31 de diciembre de 2020 (Consejo de la Unión Europea, 2020b), justo el día anterior a la fecha en que, de no haber sido así, hubiera empezado a regir en la relación comercial del Programa Nacional de Bosques de la OMC.

¹⁸ Relacionada, según Sampson, con el triángulo de imposibilidad de Rodrik, en el cual, de los vértices de la integración económica global profunda, el EN y la política democrática, sólo dos de ellos pueden ser compatibles entre sí, con exclusión del tercero, generando tres regímenes internacionales posibles: camisa de fuerza de oro (EN e integración económica global profunda), compromiso de Bretton Woods (EN y política democrática), y federalismo global (integración económica profunda y política democrática).

¹⁹ Sampson (2017) cita a Colantone y Stanig (2016), que argumentaron que exponer el mercado británico a la competencia de las importaciones chinas aumentó el apoyo al brexit.

Leyen-Johnson-Biden.

Un acuerdo de mínimos, mejor que nada (2021)

Boris Johnson y la clase política británica presentan este resultado como el final feliz del enrevesado y desgastante proceso de secesión, aun a pesar de la crisis sanitaria COVID-19.

Los resultados del acuerdo de mínimos logrado *in extremis* permiten una preferencialidad que coloca las relaciones comerciales por encima del principio básico de la nación más favorecida de la OMC. Pero no contraviene las condiciones de inicio de la UE: ningún socio puede participar del mercado interno si no cumple las condiciones que todo Estado miembro debe cumplir para participar en el mismo. Sapir (2021) considera que es comparable con los recientes acuerdos de comercio de la UE con los mayores países avanzados no europeos, como China (Acuerdo Integral de Economía y Comercio) o Japón (Acuerdo de Asociación Económica UE-JA). Éstos proveen acceso preferencial en bienes, pero no libre de aranceles y cuotas, como el ACC, con la diferencia de que la proximidad geográfica explica que este último incluya adicionales condiciones de campo de juego nivelado. Y aunque los tres otorgan preferencias en comercio de servicios, no se comparan con las del mercado interno.

La decisión de dejar la unión aduanera y el mercado único es doblemente irónica. La primera ironía es que la decisión está indirectamente relacionada con el programa del mercado interno y con la cuarta ampliación, iniciativas encabezadas por gobiernos británicos. El primero parió el euro, que GB rehusó adoptar; lo que lo frustró fue ser excluido de importantes decisiones, sobre todo durante la crisis de deuda soberana en la eurozona. Y que el mercado interno y la expansión hacia el Este ocasionó la inmigración de trabajadores extranjeros a los que GB dio inicialmente la bienvenida, pero que después generó una reacción por la percepción de la presión que ejercían sobre ciertos servicios públicos.

La segunda ironía es que la decisión es completamente opuesta al esfuerzo del mercado interno durante los últimos 60 años por evitar quedar en desventaja económica en Europa. Hoy el mercado interno se encuentra fuera de la UE y con acceso menos favorable en los mercados de ésta que cualquier otro país europeo. Todos sus viejos compañeros del AELC han ingresado en la UE, o permaneciendo fuera, ingresan en el mercado interno. Ciertamente, afuera GB es libre de establecer sus propias

reglas; pero deberá continuar adhiriéndose a las reglas de la UE para mantener el acceso al mercado de la UE, que combina tamaño y proximidad geográfica como ningún otro mercado en el mundo (Sapir, 2021).

Conclusiones

Donald Trump no obtuvo su segundo mandato. Joseph Biden manifestó que EUA volvería al multilateralismo, rehaciendo relaciones con las organizaciones internacionales y sus principales socios. Pero algunos resultados de la gestión republicana de Donald Trump en política internacional de EUA se mantendrán, empezando con dos muy significativos que directamente afectan a la relación transatlántica: 1) la sustitución del apoyo de Barack Obama a la integración de la UE por una política de balcanización de la UE que fue factor relevante del brexit y que logró debilitar tanto a la UE como a GB. Y 2) la sustitución del TLCAN por el T-MEC, ya que este último fortaleció la integración subordinada de México y de Canadá a Norteamérica. Ambos resultados modifican la condición de la restauración de la relación transatlántica, mejorando la capacidad de negociación de EUA y empeorando correlativamente las de la UE y de GB.

Aunque no hemos pretendido considerar los efectos de la política internacional estadounidense en los estados miembros y el sistema internacional, esta modificación en la relación transatlántica, resultado en gran medida del cambio de la política exterior durante la gestión Donald Trump, sigue ocurriendo durante el debilitamiento relativo tanto de EUA como de la UE y GB con respecto a Asia.

Joseph Biden podría establecer un TTIP entre tres, pero debido a las heridas todavía abiertas por el brexit, es posible que mantenga dos negociaciones simultáneas, privilegiando la que desarrolle con la UE sobre la sostenga con el Reino Unido.

Bibliografía

Asthana, A. (2016), "Barack Obama: Brexit would put UK 'back of the queue' for trade talks", en *The Guardian*, 22 de abril, recuperado de <<https://www.theguardian.com/politics/2016/apr/22/barack-obama-brexit-uk-back-of-queue-for-trade-talks>>.

- _____ (2017), “Trump Expects Trade Deal with UK to be Completed ‘Very, Very Quickly’”, en *The Guardian*, 8 de julio, recuperado de <<https://www.theguardian.com/world/2017/jul/08/theresa-may-in-bid-to-boost-post-brex-it-trade-with-g20-meetings>>.
- Bache, I., y M. Flinders (2004), *Multi-level Governance*, Oxford, Nueva York.
- Ball, Peter (2019), “Brexit: cómo fracasó el 29 de marzo como ‘el día de la independencia’ de Reino Unido”, en *BBC News*, 30 de marzo, recuperad de <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47754669>>.
- British Broadcasting Corporation (BBC) (2016), “EU Referendum: Donald Trump Backs Brexit”, en *BBC News*, 6 de mayo, recuperado de <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36219612>>.
- Campos, N. F. (2019), “B for Brexit: A Survey of the Economics Academic Literature”, discussion paper series, IZA Institute of Labor Economics, recuperado el 12 de septiembre de 2018, de <<http://ftp.iza.org/dp12134.pdf>>.
- Campos, N. F., y F. Coricelli (2015), “Why did Britain join the EU? A new insight from economic history”, en *VOX EU CEPR*, 3 de febrero, recuperado el 3 de febrero de 2020, de <<https://voxeu.org/article/britain-s-eu-membership-new-insight-economic-history>>.
- Cendón, A. B. (2017), “El Reino Unido y la Unión Europea: inicio y fin de una relación atormentada”, en *Universidad Nacional de Educación a Distancia. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, pp. 141-180, recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/326268327_El_Reino_Unido_y_la_Union_Europea_inicio_y_fin_de_una_relacion_atormentada>.
- Comisión Europea (2018), “Declaración conjunta EE.UU.-EU tras la visita del presidente Juncker a la Casa Blanca”, 25 de julio, statement/18/4687, Washington, D. C., recuperado de <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/STATEMENT_18_4687>.
- Consejo Europeo (2016), “Reunión del Consejo Europeo (18 y 19 de febrero de 2016)-Conclusiones”, 19 de febrero, Bruselas, pp. 1-16, recuperado de <<https://www.consilium.europa.eu/media/21772/st00001es16.pdf>>.
- _____ (2017a), “United Kingdom notification under Article 50 TEU” (OR.en) XT 20001/17 BXT 1, 29 de marzo, Bruselas, recuperado de <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>>.

- _____ (2017b), “Consejo Europeo extraordinario (Art. 50), 29 de abril de 2017”, en *Consejo Europeo Consejo de la Unión Europea*, recuperado de <<https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/04/29/>>.
- Consejo de la Unión Europea (2020a), “Declaración política en la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 31 de enero, pp. C 34/16, recuperado de <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12020W/DCL&from=ES>>.
- _____ (2020b), “Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra”, 31 de diciembre, pp. 1-1365, recuperado de <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=ES)>.
- Deutsche Welle (DW) (2018), “¿Puede la UE eludir las sanciones de Estados Unidos contra Irán?”, en *DW*, 6 de agosto, recuperado de <<https://www.dw.com/es/puede-la-ue-eludir-las-sanciones-de-estados-unidos-contra-iran/a-44975733>>.
- Dhingra, S., *et al.* (2016), “The consequences of Brexit for UK trade and living standards”, en *VOX EU CEPR*, 4 de abril, recuperado de <<https://voxeu.org/article/economic-consequences-brexit>>.
- Dhingra, S., y N. Sampson (2019), *Brexit Economics, CEP Election Analysis*, Centro para el Desempeño Económico-Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, noviembre, recuperado de <<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/ea048.pdf>>.
- Ebell, M., y J. Warren (2016), “The Long-Term Economic Impact of Leaving the EU”, en *National Institute Economic Review*, vol. 236, mayo, recuperado de <<https://www.cambridge.org/core/journals/national-institute-economic-review/article/longterm-economic-impact-of-leaving-the-eu/3D47EAD6E63462831C0C425DEC007014#>>.
- Efeusa (2017), “Trump promoverá en su gira europea una relación más constructiva con Rusia”, en *Agencia Efe*, 2 de julio, recuperado de <<https://www.efecom/efe/america/ame-hispanos/trump-promovera-en-su-gira-europea-una-relacion-mas-constructiva-con-rusia/20000034-3314158>>.

- Faus, J. (2017), “Trump: Merkel cometió un error catastrófico al acoger a todos esos ilegales”, en *El País*, 16 de enero, recuperado de <https://elpais.com/internacional/2017/01/16/estados_unidos/1484521260_435183.html>.
- Foreign & Commonwealth Office (2012), “Review of The Balance of Competences”, en *GOV.UK*, 12 de diciembre, recuperado el 10 de febrero de 2021, de <<https://www.gov.uk/guidance/review-of-the-balance-of-competences>>.
- Freedland, J. (2016), “It Took Barack Obama to Crush the Brexit Fantasy”, en *The Guardian*, 22 de abril, recuperado de <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/apr/22/barack-obama-crush-brexit-fantasy-eu-referendum>>.
- Groningen Growth and Development Centre (2018), “Maddison Historical Statistics”, en *University of Groningen*, 7 de diciembre, recuperado de <<https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/?lang=>>.
- Jones, E. (2016), “The New Transatlantic Relationship: Between Continuity, Change, and Disillusionment”, hoja de trabajo, núm. 64, julio, Instituto per Gli Studi di Política Internazionale, pp. 1-14, recuperado de <<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/new-transatlantic-relationship-between-continuity-change-and-disillusionment-15579>>.
- Lester, S., I. Manak, y K. Kyoung-hwa (2019), “Trump’s First Trade Deal: The Slightly Revised Korea-U.S. Free Trade Agreement”, en *Cato*, boletín núm. 73, 13 de junio, recuperado de <<https://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/trumps-first-trade-deal-slightly-revised-korea-us-free-trade>>.
- Manchón, F. (2016), “Brexit or Not Brexit?”, ponencia presentada en la *XVIII Reunión de Economía Mundial “Europe-America: Strategic Aliances in the World Economy”*, Search Engine Marketing, junio, Madrid.
- Mars, A. (2018), “Trump: ‘La Unión Europea es un enemigo’”, en *El País*, 15 de julio, recuperado de <https://elpais.com/internacional/2018/07/15/actualidad/1531667658_392011.html>.
- Obama, B. (2016), “As Your Friend, Let Me Tell You That the EU Makes Britain Even Greater”, en *The Telegraph*, 21 de abril, recuperado de <<https://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/21/as-your-friend-let-me-tell-you-that-the-eu-makes-britain-even-gr/>>.
- Office of the United States Trade Representative* (2017a), “The United States Officially Withdraws from the Trans-Pacific Partnership”, enero, recuperado de <ht-

[tps://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/january/US-Withdraws-From-TPP](https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/january/US-Withdraws-From-TPP)>.

_____ (2017b), “U.S.-EU Joint Report on TTIP Progress to Date”, enero, recuperado de <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/january/us-eu-joint-report-t-tip-progress-0>>.

_____ (2021), “US-UK Trade Agreement Negotiations”, recuperado el 5 de abril de 2021, de <<https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/europe/united-kingdom/us-uk-trade-agreement-negotiations>>.

Phinnemore, D. (2018), “A UK-EU Association Agreement: making use of treaty provisions from 1957 originally drafted for the UK”, en *UK in a Changing Europe*, 26 de abril, recuperado de <<https://ukandeu.ac.uk/partner-reports/a-uk-eu-association-agreement-making-use-of-treaty-provisions-from-1957-originally-drafted-for-the-uk/>>.

Ponniah, K. (2017), “La Cumbre de los Tres Mares y otras poderosas razones de Donald Trump para visitar primero Polonia y desairar al resto de la Unión Europea”, en *BBC News Mundo*, 5 de julio, recuperado de <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40512778>>.

Prime Minister’s Office, 10 Downing Street, Department for Exiting the European Union y The Rt Hon Theresa May MP (2017), “Un Reino Unido Global”, en *GOV.UK*, 17 de enero, recuperado de <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speeches>>.

Redacción BBC Mundo (2016), “‘Es fantástico que Reino Unido haya salido de la Unión Europea’: ¿qué tienen en común la campaña de Donald Trump y el Brexit?”, en *BBC News*, 24 de junio, recuperado de <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36626380>>.

_____ (2017), “‘La OTAN ya no es obsoleta’: el cambio de opinión de Trump sobre la alianza militar”, en *BBC News*, 13 abril, recuperado de <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39587002>>.

_____ (2019a), “Brexit: el Parlamento británico rechaza por una amplia mayoría el acuerdo negociado por Theresa May para la salida de Reino Unido de la Unión Europea”, en *BBC News*, 15 enero, recuperado de <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46884908>>.

- _____ (2019b), “Brexit: el Parlamento británico rechaza por segunda vez el acuerdo sobre la salida de Reino Unido de la Unión Europea”, en *BBC News*, 12 de marzo, recuperado de <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47532130>>.
- Redacción BBC News Mundo (2019a), “Brexit y la renuncia de Theresa May: cómo Europa se convirtió en la tumba de los últimos primeros ministros conservadores de Reino Unido”, en *BBC News Mundo*, 25 de mayo, recuperado de <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48403851>>.
- _____ (2019b), “Boris Johnson, el excéntrico primer ministro de Reino Unido que logró la victoria más abrumadora para los conservadores en más de 30 años”, en *BBC News Mundo*, 23 de julio, recuperado de <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49073282>>.
- Reenen, J. Van (2015), “Brexit’s Long-Run Effects on the U.K. Economy”, en *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 2, pp. 367-383, recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/314085507_Brexit%27s_Long-Run_Effects_on_the_UK_Economy>.
- Sampson, Th. (2017), “Brexit: The Economics of International Disintegration”, en *VOUX EU CEPR*, 19 de octubre, recuperado de <<https://voxeu.org/article/brexit-economics-international-disintegration>>.
- Sapir, A. (2021), “The double irony of the new UK-EU trade relationship”, en *Bruegel* [blog], 12 de junio, recuperado de <<https://www.bruegel.org/2021/01/the-double-irony-of-the-new-uk-eu-trade-relationship/>>.
- Timofeev, I. (2019), *Europe Under Fire from US Secondary Sanctions*, Valdai Discussion Club, junio, recuperado de <<https://valdaiclub.com/files/24619/>>.
- Unión Europea, Comunidad Europea de la Energía Atómica y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (2018a), “Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community”, 25 de noviembre, recuperado de <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759019/25_November_Agreement_on_the_withdrawal_of_the_United_Kingdom_of_Great_Britain_and_Northern_Ireland_from_the_European_Union_and_the_European_Atomic_Energy_Community.pdf>.

- _____ (2018b), “Political Declaration Setting Out the Framework for the Future Relationship Between the European Union and the United Kingdom”, 25 de noviembre, recuperado de <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759021/25_November_Political_Declaration_setting_out_the_framework_for_the_future_relationship_between_the_European_Union_and_the_United_Kingdom_.pdf>.
- _____ (2020), “Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica”, en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 31 de enero, pp. L 29/187, recuperado de <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12020W/TXT&from=ES>>.
- United Kingdom Her Majesty’s Government (2015), “A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union”, 10 de noviembre, recuperado de <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf#page=5>.
- _____ (2016), “HM Treasury analysis: the long-term economic impact of EU membership and the alternatives”, abril, recuperado de <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/517415/treasury_analysis_economic_impact_of_eu_membership_web.pdf>.
- Unites States Congress (1977), “International Emergency Economic Powers Act. PL 95-223”, Public Law 95-223, 95th Congress, 28 de diciembre, recuperado de <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-91/pdf/STATUTE-91-Pg1625.pdf>>.
- _____ (2015), “Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015”, Public Law 114-26, 114th Congress, 29 de junio, recuperado de <<https://www.congress.gov/114/plaws/publ26/PLAW-114publ26.pdf>>.
- Xinhua (2017), “Presidente de EEUU elogia cumbre de Tres Mares”, en *Xinhua Español*, 6 de julio, recuperado de <http://spanish.xinhuanet.com/2017-07/06/c_136423277.htm>.

Siglas utilizadas (ISO)

AA	Acuerdo de asociación
ACC	Acuerdo de Comercio y Cooperación entre Reino Unido y Unión Europea
AELC	Acuerdo Europeo de Libre Comercio
AR	Acuerdo de Retirada
ARM	Acuerdo de Retirada modificado
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
AT	Austria
BE	Bélgica
BG	Bulgaria
CA	Canadá
CCEE	Comunidades Europeas
CE	Comisión Europea
CECA	Europea del Carbón y el Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Económica de la Energía Atómica
CH	Suiza
CN	China
CY	Chipre
CZ	República Checa
DE	Alemania
DK	Dinamarca
DP	Declaración Política
DPM	Declaración Política modificada
EE	Estonia
EM	Estado(s) miembro(s)
EN	Estado(s) nacional(es)
ES	España
EUA	Estados Unidos de América
EZ	Eurozona

FI	Finlandia
FR	Francia
GB	Reino Unido
GR	Grecia
HU	Hungría
HR	Croacia
IE	Irlanda
IS	Islandia
IT	Italia
JA	Japón
KR	Corea del Sur
LI	Liechtenstein
LT	Lituania
LU	Luxemburgo
LV	Letonia
MT	Malta
MI	Mercado interior de la UE/CEE
NL	Países Bajos
NO	Noruega
PAIC	Plan de Acción Conjunta
PCGB	Partido Conservador de GB
PIBc	Producto interno bruto per cápita
PIGB	Partido de la Independencia de GB
PL	Polonia
PLDGB	Partido Liberal Demócrata de GB
PLGB	Partido Laborista de GB
PT	Portugal
SE	Suecia
SI	Eslovenia
SK	Eslovaquia
TdeM	Tratado de Maastricht
TdeL	Tratado de Lisboa

TFUE	Tratado de Funcionamiento de la UE
TT	Tratados de la UE: TUE y TFUE
TUE	Tratado de la UE
UA	Unión aduanera
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria

LA GUERRA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS CONTRA CHINA Y SU IMPACTO EN EL TRATADO ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

*Ana Teresa Gutiérrez del Cid**

Introducción

Desde los primeros años del siglo XXI, la economía estadounidense ha sufrido varios problemas derivados del excesivo gasto en las guerras llevadas a cabo, desde inicios del siglo XXI, en Afganistán, Irak y Libia, por medio de las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y en Siria; gran parte del presupuesto estatal se utilizó en financiar estos ataques, y además la presidencia de George W. Bush, que inició en el año 2000, aplicó políticas de reducción de impuestos a las grandes corporaciones, lo que propició un deterioro del gasto público para salud, educación y empleos.

Según el diagnóstico de Joseph Stiglitz:

La crisis financiera de 2008-2009 dejó a la deriva a un gran número de estadounidenses [...] cinco años después, cada uno de los estadounidenses querría un trabajo a tiempo completo, pero sigue sin encontrarlo [...] una gran cantidad de ciudadanos veía como se evaporaban los ahorros de toda su vida, aproximadamente ocho millones de familias han recibido la orden de abandonar sus hogares y varios millones más prevén que van a recibir una orden de desahucio en un futuro no muy lejano (Stiglitz, 2012: 47).

* Profesora-investigadora, Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.

Pero durante las tres décadas anteriores al siglo XXI la desigualdad venía aumentando, y la crisis de las hipotecas de alto riesgo, y la recesión que las siguió, empeoró la situación económica aún más.

A inicios del siglo XXI, Estados Unidos ya tenía más desigualdad que los países de Europa, Canadá y Australia. Desde su llegada al poder, el presidente Donald Trump representó la política exterior de una potencia en decadencia, debido a la política de sus transnacionales de desindustrializar el país porque los salarios en naciones menos desarrolladas son mucho menores que en Estados Unidos y porque los países, con tal de tener inversión extranjera, casi no cobran impuestos a ésta.

Mientras que los demócratas mostraban cifras macroeconómicas positivas y se congratulaban mutuamente por capear el temporal de 2008, la desindustrialización, la creciente desigualdad y la precariedad laboral impedían a gran parte del país aplaudir sus méritos. Además, la brutalidad policial oprime a la población afroamericana. Existe un creciente hartazgo del frecuente intervencionismo militar que apoyan las élites de Washington (Tamames, 2016).

Sin embargo, esta política ha tenido graves consecuencias para el poderío de la economía estadounidense, pues su perfil básicamente se ha vuelto de servicios. Además, la política económica llevada a cabo desde la administración Reagan, ha sido el recorte a los impuestos de las grandes fortunas, el gasto del presupuesto nacional orientado al armamentismo, y una baja productividad industrial, lo que finalmente condujo a una enorme deuda externa.

Actualmente,

la clase gobernante estadounidense está optando por este nacionalismo económico más agresivo propuesto por Trump, con el apoyo de secciones considerables del Partido Demócrata. Los estratos dominantes de la burguesía y sus dos partidos políticos respaldan la agenda de Trump: de guerra, destrucción de los derechos democráticos y las reducciones drásticas de impuestos a las grandes fortunas, además de la intensificación en sus ataques contra la clase obrera (Martin, 2016).

Así,

el gobierno de Trump fue la expresión de la dictadura de la oligarquía estadounidense en su forma más despiadada. Su gabinete, repleto de multimillonarios y militares, estaba decidido a expandir radicalmente su poderío militar para una agenda belicista, mientras

intensificaba la contrarrevolución social dentro de Estados Unidos [...] estos procesos implicaron recortes en salud y educación pública, además de la eliminación de todas las restricciones a la acumulación de ganancias corporativas. Para implementar este programa, deberán desechar hasta las formas democráticas más básicas de gobierno (Martin, 2016).

Tanto para la visión de Trump como para la del actual presidente estadounidense, Joseph Biden, China es el mayor obstáculo para que Estados Unidos se repositone como una gran potencia económica. El enorme superávit comercial de la relación bilateral —375 000 millones de dólares (Palumbo, 2018)— es un hecho que subraya la debilidad económica e industrial de Estados Unidos.

La presidencia de Donald Trump

En Estados Unidos, el crecimiento económico se desaceleró hasta 1.5 % en el segundo trimestre de 2012. Al mismo tiempo, la creación de empleos se debilitó gradualmente desde 250 000 empleos mensuales entre diciembre de 2011 y febrero de 2012, hasta 100 000 empleos mensuales entre marzo y junio de 2012, con sólo 80 000 empleos en ese último mes. Con la tasa de recuperación del empleo que muestra esta reactivación, el nivel de empleo anterior a la crisis se alcanzaría solamente en 2025 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2012).

Estos datos evidencian que el crecimiento del país era bajo y vulnerable, cinco años después de iniciada la crisis *subprime*. Su desempeño en ese periodo es el más bajo de todas las recuperaciones ocurridas desde la década de 1970, pese a los elevados programas de reactivación (Cepal, 2012).

En 2013 se produjo una nueva recesión en Estados Unidos. La razón fue que en enero de ese año existía el riesgo de que entraran en vigor automáticamente alzas tributarias y recortes del gasto por un total de 560 000 millones de dólares (un 4.7 % del producto interno bruto [PIB]), si no se llegaba a un acuerdo político en el Congreso para postergar una parte de dichas medidas.

En esa ocasión, los republicanos, con mayoría en la Cámara de Representantes, no cedieron, y finalmente, ante la imposibilidad de obtener todos los recursos ne-

cesarios mediante un incremento en los impuestos a los contribuyentes con mayor nivel de ingresos, los demócratas y el Ejecutivo, representado por Barak Obama, aceptaron la puesta en operación de un programa de reducción del gasto público equivalente a un billón 200 000 millones de dólares entre marzo de 2013 y diciembre de 2021, incluyendo intereses (Gutiérrez Rodríguez, 2013).

Esta situación explica el discurso pronunciado por Donald Trump en su inauguración como presidente, discurso que no tiene paralelo en la historia de Estados Unidos. Fue una exposición violenta y nacionalista. Trump proclamó que su programa era “América Primero”, amenazando al resto del mundo con graves consecuencias si no se sometía a sus demandas, tanto económicas como políticas.

El discurso era todo menos un “discurso inaugural” en el sentido de delinear al comienzo de una administración presidencial los ideales generales a los que se dedicará e intentará dar a estos un cierto significado universal, por muy hueco, torpe o falso que pudiera ser el esfuerzo.

En 1933, Franklin Roosevelt declaró, en medio de la Gran Depresión, que el pueblo estadounidense no tenía “nada que temer”. El mensaje de Trump fue justo lo contrario: “Tememos al mundo, pero todo el mundo debe temernos”.

A diferencia de los presidentes estadounidenses del siglo pasado, que se auto-proclamaban líderes del “mundo libre”, o que sugirieron que Estados Unidos tenía interés en el desarrollo global, Trump trató a todos los países extranjeros como enemigos económicos y los culpó de la crisis del capitalismo estadounidense. “Debemos proteger nuestras fronteras de los estragos de otros países que fabrican nuestros productos, robando nuestras empresas y destruyendo nuestros trabajos” (Trump, 2017).

Trump ganó las elecciones en estados industriales devastados económicamente, como Pensilvania, Ohio, Michigan y Wisconsin, sacando provecho de la devastación social en ciudades fabriles y áreas rurales: ofreció una solución a la crisis sobre la base del nacionalismo económico. Éste fue el tema principal de su discurso inaugural: el país enriqueció a la industria extranjera a expensas de la industria estadounidense, y gastó billones y billones de dólares en el extranjero, mientras que la infraestructura de Estados Unidos había caído en deterioro y decadencia. “Hemos hecho que otros países sean ricos, mientras que la riqueza, la fuerza y la confianza de nuestro país se han disipado en el horizonte” (Trump, 2017).

Trump resumió su perspectiva chauvinista con la frase: “La riqueza de nuestra clase media ha sido arrancada de sus hogares y luego redistribuida por todo el mundo”. Sin embargo, la riqueza producida por los trabajadores ha sido “robada” y “redistribuida”, pero no por los extranjeros, sino por los empresarios estadounidenses, la pequeña élite de aristócratas financieros como Trump mismo y gran parte de su gabinete, los millonarios y multimillonarios.

La “gran mentira” de Hitler

era culpar a los judíos, no a los capitalistas, por las devastadoras consecuencias de la crisis del sistema de ganancias que produjo la Gran Depresión de los años treinta. La “gran mentira” de Trump ofreció un chivo expiatorio diferente, los migrantes y otros países, para desviar la ira popular por la crisis económica que estalló en 2008, pero esta explicación es tan falsa como la de Hitler (Martin, 2017).

Como en Alemania en la década de 1930,

la perspectiva de restaurar la grandeza nacional a través de la autarquía económica y la expansión militar lleva inevitablemente a la guerra. El discurso de Trump fue una justificación directa del crecimiento del militarismo estadounidense durante el último cuarto de siglo, que se debe al esfuerzo de la élite gobernante de Estados Unidos para encontrar una solución violenta a la decadencia económica a largo plazo de los Estados Unidos (Martin, 2017).

También para América Latina, los denominados cambios estructurales, producto de las necesidades de las grandes corporaciones internacionales, han profundizado el subdesarrollo. El incremento de la pobreza y la falta de redistribución de la riqueza

se deben en gran medida a la reproducción simple del capitalismo con niveles muy bajos de inversión en la creación y ampliación de empresas locales, esto a pesar de las elevadas ganancias [...] pero en América Latina hay un fuerte estancamiento de la inversión en los últimos decenios. En 1980 la inversión global en América Latina equivalía a 53 %. En los últimos años sólo equivale al 20 %. Esto contrasta con el crecimiento de la inversión extranjera. Pero en realidad, la inversión extranjera ha venido a comprar empresas ya existentes (Caputo, 2007: 31-32).

Por ello existe una disminución de la reproducción económica y social de la región. Una de las muestras más evidentes de esta situación es que de nuevo, a partir de 1999, América Latina se ha vuelto a convertir en un exportador de materias primas. Además, los recursos naturales se han transformado en propiedad privada nacional y de las empresas extranjeras. Por lo que las principales movilizaciones y cambios políticos en América Latina en los últimos años tienen como origen el rescate de los recursos naturales.

El proceso de declive de Estados Unidos

El fenómeno político que representó Trump es

la consecuencia del declive de Estados Unidos como la mayor potencia mundial, porque la actual crisis internacional conjuga tres tipos de procesos interdependientes no siempre concordantes:

- a) la crisis internacional en sí misma, originada en Estados Unidos y su sistema financiero especulativo con su actual desplazamiento a Europa.
- b) la declinación histórica del capitalismo estadounidense, derivada tanto de factores internos como de la competencia internacional de China y de otros países en desarrollo.
- c) la crisis del orden mundial actual o de la globalización neoliberal (Dabat y Leal, 2016: 2).

La crisis financiera de 2008 inició con la explosión de la burbuja inmobiliaria estadounidense en 2005 con los créditos *subprime*, los cuales se otorgaban a personas que no tenían suficientes recursos; al inicio tenían un bajo interés y después se elevaba fuertemente. Las constructoras y los consumidores estaban satisfechos, y la industria de la construcción se hallaba al margen del gobierno debido a la desregulación financiera.

En 2005 y 2006, las tasas de las hipotecas *subprime* se dispararon y muchos propietarios no pudieron pagarlas o refinanciarlas. Los activos de la deuda se dividieron y se vendieron a inversionistas y a bancos de todo el mundo en complicados paquetes financieros difíciles de analizar. Por su parte, los bancos ya no otorgaron

más créditos y hubo entonces poca liquidez. En julio de 2008, los bancos y las principales instituciones financieras mundiales anunciaron pérdidas por alrededor de 435 000 millones de dólares (Gutiérrez Andrade, 2011).

Las causas de la crisis financiera de 2008 tienen aún un origen anterior, durante la administración de Ronald Reagan, porque éste redujo el papel del gobierno federal en la economía. Antes de 1980, fecha de su llegada al poder, las administraciones republicanas siempre habían sido conservadoras en materia fiscal, nunca gastaban más de lo que se recaudaba en impuestos; pero Reagan disminuyó los impuestos sin reducir los gastos del gobierno federal y, debido a esto, se acumuló un gran déficit fiscal. El argumento consistía en que el recorte de impuestos aumentaría las inversiones privadas, lo que expandiría la base gravable para recaudar los impuestos necesarios y equilibrar así el presupuesto.

La administración Reagan también disminuyó el papel del gobierno en la economía al reducir impuestos y al desregular los mercados, so pretexto de que la supervisión estatal imponía a los mercados una burocracia ineficiente, y de que éstos por sí solos podían autorregularse (Gutiérrez Andrade, 2011).

La administración Clinton recurrió nuevamente al alza de impuestos y continuó con las políticas de desregulación de los mercados financieros; además llevó a cabo una serie de prácticas financieras que se constituyeron también en las causas directas de la actual crisis, por cuanto consistieron en la eliminación de leyes que prohibían la interacción de marcas comerciales con la banca de inversión y la prestación de servicios de seguros.

También Clinton le quitó autoridad a la Comisión de Comercio de Futuros de Materias Primas para regular el mercado de derivados.

Y la siguiente administración republicana, la de George W. Bush,

no sólo continuó con la desregulación financiera, sino que, además, regresó a la misma política fiscal de hacer recortes impositivos y realizar gastos irresponsablemente y en exceso. De esta manera, la suma de toda la deuda nacional acumulada hasta el momento en que Bush terminó su segunda administración fue de 10.638.331.208.924.31 dólares (19 de enero de 2009) Así, la suma de toda la deuda nacional acumulada hasta el segundo periodo de George W. Bush fue de más de 10.5 trillones de dólares el día 19 de enero de 2009 (Gutiérrez Andrade, 2011: 120).

Hay que anotar que la deuda estadounidense se mantuvo en un nivel bajo desde finales de la segunda guerra mundial hasta 1983, lo que significa que con la administración Reagan (1981-1989) empezó a aumentar la deuda.

Por lo tanto, el gobierno estadounidense practicó el gasto deficitario ayudado por las instituciones financieras, y el gobierno les asignó la tarea de estimular la economía. Hubo un consumo mayor que la producción y se empezó a hacer uso del crédito. La deuda familiar aumentó casi al triple en 2008 comparada con la suma de 1974 (Gutiérrez Andrade, 2011).

Otro problema es que la mayoría del consumo en Estados Unidos proviene de las importaciones. Debido a esto, el déficit comercial con el resto del mundo se incrementó y esta circunstancia fue lo que motivó a Donald Trump a renegociar los tratados de libre comercio y particularmente la relación bilateral con Alemania, donde Estados Unidos tiene un importante déficit. Por eso también la estrategia comercial alemana (cuyas exportaciones batieron todos los récords históricos en 2016) figuraba entre las desaprobaciones de Trump. Sus acusaciones iban en el sentido de debilitar a la Unión Europea: Alemania, dijo, compra poco y vende mucho, por lo que no estimula el consumo interno del resto de países socios. Era una advertencia interesada, porque la clave de la exportación alemana radica en la competitividad que les imprime a sus productos la enorme red de maquiladoras del Este de Europa, la cual monta o elabora los componentes de productos que acaban como *Made in Germany*. “Pero Trump no puede pisar este huerto, porque eso estaría en contradicción con su política respecto a las maquiladoras mexicanas” (Llorente, 2017).

Así, entre 1980 y 2008 se acumuló un déficit total de más de ocho trillones de dólares. Entre 1960 y 1979, el déficit sumaba alrededor de 44 billones. Es evidente que el déficit comercial del gobierno estadounidense aumentó drásticamente desde 1980 (Gutiérrez Andrade, 2011).

A partir de ese año Estados Unidos aumentó su déficit comercial; hubiera sido imposible contrarrestarlo sin el superávit equivalente en cuenta de capitales, debido a la venta de bonos realizada por el gobierno estadounidense para pagar su déficit presupuestal. Estos bonos los compraron países asiáticos, como Japón (por 580 000 millones de dólares) y China (por 390 000 millones de dólares) según datos de 2007 (Gutiérrez Andrade, 2011).

El superávit en la cuenta de capitales tendía a aumentar el déficit en la cuenta de bienes porque sobrevaluaba al dólar; por esto se abarataban las importaciones y

se encarecían las exportaciones, y por ello los estadounidenses prefieren comprar bienes de importación.

La interdependencia de China y Estados Unidos

Este patrón de consumo contribuyó a fomentar el crecimiento económico en Asia, cuyo modelo de desarrollo industrial ha dependido del acceso de sus productos al mercado estadounidense. La exportación de mercancías asiáticas a Estados Unidos se basaba en un arreglo comercial con este país que daba libre acceso a su mercado a los bienes de consumo producidos por los países asiáticos. Por su parte, estos países otorgaban a Estados Unidos el derecho de exportarles libremente sus bienes intermedios y de capital.

Los países asiáticos tenían una política monetaria de subvalorar su moneda frente al dólar, por medio de la compra con su ahorro nacional de bonos de la deuda emitida por Estados Unidos.

Esta relación entre Estados Unidos y los países asiáticos se mantuvo en equilibrio hasta principios de los ochenta; pero entonces Estados Unidos empezó a perder competitividad rápidamente con respecto a la producción de bienes manufactureros de los países asiáticos, y además estos países empezaron a exportarle bienes intermedios y de capital, aparte de los bienes de consumo que ya antes se producían en Asia. Desde este momento se aceleró el déficit comercial de Estados Unidos con Asia, y para compensarlo se inició la compra de más bonos de deuda estadounidense por los bancos centrales asiáticos.

El resultado de esta situación es una terrible paradoja: por un lado, consumo excesivo en Estados Unidos, financiado mediante endeudamiento y, por el otro, la inhibición del consumo, incluso de productos básicos en los países en desarrollo en Asia, debido a su excesiva tasa de ahorro. Los desequilibrios inherentes en esta situación constituyen la causa última de la crisis de 2008 (Gutiérrez Andrade, 2011: 122).

Desde el inicio de la administración Reagan, los grandes corporativos se dedicaron al comercio especulativo, porque a partir de la crisis bursátil de 1987 Wall Street actuó al margen de la ley Glass-Steagall, promulgada en 1933 para combatir la corrupción y manipulación financiera que provocó más de 5 000 quiebras banca-

rias en los años siguientes a la caída de Wall Street en 1929. Así, el Departamento del Tesoro dejó de interferir en los mercados financieros, y las bolsas de Nueva York y Chicago establecieron las reglas violando abiertamente esta ley.

Además, para asegurar la desregulación y abrir el camino a los grandes consorcios financieros en 1999, el Congreso de Estados Unidos aprobó la ley Gramm-Leach Bliley, denominada “ley de modernización de los servicios financieros”, que canceló todas las restricciones anteriores al desempeño de los grandes consorcios financieros.

El economista Oswaldo Walter Gutiérrez Andrade nos dice al respecto:

Bajo las nuevas normas, ratificadas por el Senado de Estados Unidos y aprobadas por el presidente Clinton, los bancos comerciales, los corredores de bolsa, las inversiones institucionales y las compañías de seguros podían ya invertir libremente en cualquier negocio e integrar completamente sus operaciones financieras (Gutiérrez Andrade, 2011: 123).

La abolición de la regulación en las actividades financieras dio origen a una desenfrenada carrera especulativa en el sector financiero. Así, el colapso financiero estaba estrechamente vinculado con el crecimiento sin control de operaciones especulativas muy planeadas. Por ello, la competencia mundial por apoderarse de las riquezas a través de la manipulación financiera es la fuerza motriz fundamental de esta crisis (Gutiérrez Andrade, 2011).

Cuando estalló la crisis de 2008, las familias ya estaban muy endeudadas y el porcentaje de la deuda representaba el 72 % de la economía. El plan anticrisis de George Bush no logró revertir la recesión, porque se llevó a cabo al final de su último periodo en 2007. El precio de las viviendas empezó a caer y la deuda de ese año fue la más alta desde 2001. Poco después quebraron 75 empresas de bienes raíces. Rápidamente el impacto de las hipotecas con problemas tuvo repercusiones más allá de las fronteras de Estados Unidos. Los bancos de inversión sufrieron pérdidas en todo el mundo. Las empresas se rehusaron a comprar bonos con valor de miles de millones de dólares a causa de las condiciones del mercado.

El dólar estadounidense sufrió un proceso constante de depreciación y el déficit comercial continuó batiendo récords. La ventaja exportadora de tener un dólar débil, fue anulada en el intercambio comercial por el alza de los precios del petróleo, del cual Estados Unidos importaba el 50 %. Millones de familias perdieron sus

hogares. General Motors, Ford, Chrysler y también las aerolíneas empezaron a tener dificultades.

El economista Oswaldo W. Gutiérrez Andrade concluye que, a pesar de la crisis de 2008, “[Estados Unidos tiene un papel determinante] en el plano financiero y por esta razón los teóricos del declive son más cautelosos en los diagnósticos de este sector. Reconocen la continuada actuación de los bancos estadounidenses, que perdura como un factor determinante de la globalización financiera” (Gutiérrez Andrade, 2011: 128).

La Reserva Federal actuó durante la crisis de 2008 a 2010 como un Banco Central con influencia mundial, y definió la política predominante de bajísimas tasas de interés. Japón se sometió a esta directriz y el Banco Central europeo fue incapaz de adoptar otras medidas significativas.

Así, la centralidad de las finanzas estadounidenses se debe al papel estratégico que continúa desempeñando ese sector en la internacionalización del movimiento de capitales. Su circulación no quedó interrumpida por ninguna de las crisis de las últimas décadas. Al contrario, cada colapso bancario vigorizó la globalización del capital. Hay que anotar quiénes son los socios y custodios de los flujos financieros diseminados en todo el mundo.

Por ello existen muchas discusiones sobre la magnitud real del endeudamiento externo estadounidense y del costo de su refinanciación externa a partir de un déficit comercial que aumentó de 1.7 % en 1982-1997 a 5-6 % del PIB de 2003 a 2010. Las calificadoras han reducido el puntaje de confiabilidad de la deuda y los republicanos impulsaron una comisión para monitorear una gran reducción del pasivo. Estos datos son representativos del debilitamiento interno de la economía estadounidense (Gutiérrez Andrade, 2011).

Sin embargo, Estados Unidos continúa teniendo una importancia estratégica como comprador de mercancías a nivel mundial. Por esta razón la postura de China y de las demás potencias fue que era indispensable el rescate de este mercado; decidieron refinanciar el déficit estadounidense para continuar vendiéndole, pero es difícil comerciar a crédito.

El viernes 5 de agosto de 2011, la calificadora Standard&Poors rebajó la calificación de la deuda soberana de Estados Unidos de triple A, la máxima calificación de confiabilidad, a AA+, calificación que coloca los bonos de la deuda gubernamental de Estados Unidos por debajo de los mismos títulos de potencias no tan po-

derosas, como Francia, Reino Unido y Alemania. Este hecho es inédito después de la segunda posguerra y no había sucedido desde 1941. En suma, Estados Unidos es el país más endeudado del mundo, con 14.2 billones de dólares, suma equivalente al 100 % de su PIB.

Sin embargo, “Estados Unidos es una potencia sin rivales inmediatos, impulsada por una economía dinámica, protegida por dos océanos y al mando de un entramado global de alianzas y bases militares sin precedentes históricos. Su peso decrece en un mundo multipolar, pero mantiene un papel central en la arena internacional” (Tamames, 2016).

La desregulación financiera regresa

El 3 de febrero de 2017, el presidente Donald Trump decidió dar marcha atrás a la política de regulación financiera de Obama, cuyo objetivo fue evitar futuras crisis en el sistema financiero estadounidense y, por lo tanto, del mundo.

Mediante una orden ejecutiva así lo decidió. A partir de ahí, la mayoría republicana en el Senado y la Cámara de Representantes ha tocado a tambor batientes para iniciar la modificación de la Ley Dodd-Frank, y, por consiguiente, volver a la época de desregulación financiera, que fue la causa fundamental de la Gran Recesión que continúa causando estragos en distintas partes del mundo, a pesar de haberse iniciado hace una década (Fernández, 2017).

Ese proyecto fue aprobado en 2010; es el que se conoce como la Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y de Protección a los Consumidores. Con la aplicación de ese dispositivo legal y la puesta en ejecución de políticas de estímulo al crecimiento, la economía estadounidense logró un cierto nivel de recuperación en lo relativo a la estabilidad macroeconómica, al crecimiento y a la recuperación del empleo.

La Regla vetaba a los bancos respaldados por la Reserva Federal llevar a cabo operaciones por cuenta propia con el dinero de sus clientes, así como impedir que éstos pudieran poseer una posición superior al 3 % en fondos especulativos (los llamados de cobertura o de capital privado). Obligaba a los bancos a demostrar que no estaban haciendo pasar apuestas especulativas por transacciones legítimas.

En esencia, separaba la banca comercial (los depósitos y los créditos comerciales e hipotecarios de particulares y empresas) de las actividades más arriesgadas de la banca de inversiones (Fernández, 2017).

Así, las bases que destruyó la desregulación efectuada por Trump son, básicamente, cuatro:

- La Ley Dodd-Frank
- La llamada Regla Volker
- El asesoramiento independiente del inversor
- Los organismos de regulación bancaria internacionales

La Regla Volker fue otro puntal de la reforma tras la crisis: prohibía a los bancos invertir en actividades de alto riesgo en su propio beneficio (Llorente, 2017).

Asimismo, la contrarreforma de Trump eliminó la Oficina de Protección al Consumidor Financiero, creada en 2010, la cual vigilaba las quejas de los consumidores y la protección de las informaciones que se entregaban a éstos sobre sus inversiones. Se cerró así el organismo que atendía las protestas de los usuarios bancarios y dictaba procedimientos medianamente entendibles de las ofertas de los bancos (Llorente, 2017).

En cuanto a los organismos de regulación bancaria internacionales, Patrick McHenry, vicepresidente del Comité Financiero de la Cámara de Representantes, escribió —en febrero de 2017— una insólita carta pública a la entonces presidenta de la Junta de Reserva Federal (FED), Janet Yelien, en la que exigía que la FED dejara de participar en las reuniones de los dos principales foros internacionales de regulación bancaria: el Financial Stability Board, y el Basel Committee on Banking and Supervision. En dicha carta se acusaba a esos organismos de “penalizar injustamente al sector financiero estadounidense” y de “ralentizar el crecimiento económico de Estados Unidos” (Llorente, 2017).

Así pues, la medida adoptada por el presidente Trump de volver a una etapa —que se creía superada— de desregulación financiera, no sólo consolida el poder del sector financiero de Estados Unidos, el más prominente de la economía del país, sino que le permite adquirir aquello de lo que siempre había carecido: poder político.

La orden ejecutiva firmada por el presidente Donald Trump, en presencia de los más destacados líderes del sector bancario, de las bolsas de valores, de las compañías

de seguros y de los mercados financieros, ha sido la expresión simbólica de cómo la oligarquía financiera estadounidense ha pasado a tener el control de la Casa Blanca (Fernández, 2017).

La guerra comercial de Trump contra China

En cuanto a la postura hostil de Trump hacia China, Symonds nos dice:

Está vinculada con el intenso conflicto entre diferentes intereses dentro de la clase política estadounidense, particularmente sobre el futuro del país en cuestiones de política exterior y militar. Después de sufrir los desastres en Siria, Irak, Libia y Afganistán, la interrogante que apremia a los círculos gobernantes es: cómo utilizar lo que queda de la supremacía militar de Estados Unidos para garantizar su hegemonía mundial y contra cuál rival iniciar, Rusia o China (Symonds, 2017).

Trump “representa a una capa de la élite corporativa, política y militar que considera el surgimiento de China, la segunda economía más grande del mundo, como un peligro mayor para los intereses de Estados Unidos” (Symonds, 2017).

La estrategia de Trump hacia China se basa en la concepción geopolítica de Henry Kissinger, que es el principal consejero de política exterior. Esto significó un distanciamiento de la estrategia de los demócratas, basada en el pensamiento geopolítico de Zbigniew Brzezinski.

La estrategia de Zbigniew Brzezinski, reconocido asesor que murió recientemente, consistía en acercarse a China para proponerle una alianza con miras a formar una arquitectura internacional que él denominaba “Chimerica” y para la cual el enemigo común era Rusia y el objetivo inmediato era la desintegración de Rusia.

Rusia debe afrontar el hecho de que Europa y China son económicamente más poderosas y que está perdiendo frente a China en el cometido de la modernización —planteaba Brzezinski—. Una Rusia con un sistema de confederación blanda, “compuesto de una República Europea, una República Siberiana y una República del Lejano Oriente, podría más fácilmente cultivar relaciones económicas cercanas con sus vecinos [...]. Una Rusia descentralizada sería menos susceptible de una movilización imperial” (Brzezinski, 1997: 56).

Sin embargo, el liderazgo chino no aceptó el proyecto de “Chimerica”, debido a la alianza estratégica que Rusia y China han construido desde el fin de la Guerra Fría. Dicha alianza tuvo lugar a causa de que la visión geopolítica de Estados Unidos ha sido guiada básicamente por la intención de debilitar a Rusia y a China, aunque Brzezinski propusiera una alianza con China. Ello logró que ambas potencias orientales se acercaran en 1996 para consolidar aún más su alianza, después del golpe de Estado al presidente Víctor Yanukovich en Ucrania en 2014. Fue entonces cuando Rusia —como represalia a las sanciones impuestas por Occidente debido a la decisión estratégica de reabsorber Crimea— pacta con China la construcción del gasoducto Fuerza Siberia, que recorrería el territorio ruso y llegaría a China. El acuerdo es la venta de gas por 30 años.

Pero a la administración Trump, así como hoy en día a la de Biden, les falta esta comprensión de la gran alianza sino-rusa; en sus intentos de atraer a Rusia, no han evaluado oportunamente la experiencia que China y Rusia han acumulado desde el fin de la Guerra Fría en relación con las acciones de Estados Unidos.

La perspectiva inicial del proyecto planeado por Kissinger, a diferencia del proyecto Chimerica, fue separar a Rusia de China, ya que la unión de ambas naciones, cuya influencia ha crecido mucho en la escena internacional, representa un obstáculo para las aspiraciones hegemónicas de Estados Unidos.

Desde la campaña de Trump, el plan de acción consistía en asegurar a Rusia que EUA quitaría las sanciones impuestas por la administración Obama por Crimea, ofreciéndole además reconocer este territorio como parte de Rusia.

Un análisis de esta estrategia lleva a la conclusión de que Kissinger pertenece a la escuela británica denominada “Balance de poder”, escuela cuya práctica erigió al Reino Unido en el gran Imperio Británico. Dicha estrategia fue concebida en 1386, cuando se firmaron el Tratado de Windsor y la alianza con Portugal contra el poderoso reino español. La estrategia geopolítica de balance de poder de Reino Unido le permitió ser la mayor potencia mundial hasta el final de la segunda guerra mundial, cuando fue desplazado por Estados Unidos y la Unión Soviética.

Esta práctica consiste en buscar una alianza con la potencia más débil entre sus rivales con el fin de atacar a la más fuerte, para después proceder a saquear también a la más débil.

Así, “a pesar de la intensidad de las luchas internas, las divisiones [en la élite política estadounidense] son tácticas. El ultranacionalismo de Trump, bajo la con-

signa de “América primero”, dejó claro que no tolerará ningún desafío al poder hegemónico de Estados Unidos de parte de ninguno de sus rivales, incluyendo a Rusia” (Symonds, 2017).

*Efectos del alza de los aranceles
en la relación chino-estadounidense*

Los economistas del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, la Universidad de Princeton y la Universidad de Columbia calcularon que las tasas impuestas a una amplia gama de importaciones, desde acero hasta lavadoras, cuestan a las empresas y consumidores de Estados Unidos, unos 3 000 millones de dólares mensuales en impuestos adicionales (Thomas, 2019).

El expresidente de Estados Unidos, Donald Trump, afirmó en repetidas ocasiones que China pagaría por las nuevas tarifas; pero su asesor económico, Larry Kudlow, admitió que son las empresas estadounidenses las que en realidad pagan los aranceles sobre los productos traídos de China.

Ante el temor a una espiral de medidas y contramedidas de corte proteccionista, la economía mundial se ha venido desestabilizando. Las bolsas han tenido altibajos, con todo lo que conlleva esto, pero también hay repercusiones sobre la economía real.

Los importadores estadounidenses, no las empresas chinas, son los que pagan los aranceles en forma de impuestos al gobierno de Estados Unidos, confirma Christophe Bondy, abogado de Cooley Limited Liability Partnership. Bondy —quien fue asesor del gobierno canadiense durante las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre Canadá y la Unión Europea— afirma que es probable que estos costos adicionales simplemente se transfieran a los consumidores estadounidenses en forma de precios más altos (Zamir, 2019).

En un duro Twitter, Trump aseguró en su momento que su país “no necesita a China”, y criticó al país asiático por el supuesto robo de propiedad intelectual estadounidense, una de las causas de la guerra comercial entre los dos países, según Estados Unidos.

Trump acusó también a China de devaluar artificialmente su moneda y de robar su tecnología. A este respecto, Óscar Ugarteche y Alfredo Ocampo argumentan lo siguiente:

Esta guerra comercial frente a la Organización Mundial del Comercio (OMC), se acompaña del quejido de que los chinos les hacen ingeniería de reversa a sus productos y aceleran las innovaciones tecnológicas sin costo, en una repetición de lo que hicieron antes Japón y Corea del Sur. El problema es que los chinos innovan sin el costo hundido de la investigación. Productos que salen al mercado en Estados Unidos con cinco años de investigación, son rebasados por actualizaciones chinas meses más tarde, haciendo la innovación no rentable para los americanos, pero muy rentable para los chinos (Ugarteche y Ocampo, 2018).

La guerra comercial que inicia Estados Unidos contra China se debe básicamente al rezago tecnológico que tiene con respecto a ésta en áreas como las telecomunicaciones, automóviles eléctricos, celulares y computadoras, debido a que no ha modernizado su planta manufacturera. “[La] deslocalización de la producción para reducir costos, a partir de fines de la década de los ochenta, implicó la transferencia de tecnología hacia las economías emergentes. China, a diferencia de México, puso en vigor políticas de investigación y desarrollo tecnológicos a partir de estas transferencias” (Ugarteche y Negrete, 2019).

“Se ordena a nuestras grandes compañías estadounidenses que comiencen inmediatamente a buscar una alternativa a China, que incluya traer sus empresas a casa y fabricar sus productos en Estados Unidos”, afirmó Trump (Redacción British Broadcasting Corporation [BBC] News Mundo, 2019). Esta orden a las empresas estadounidenses, seguida de la ronda de aranceles chinos, provocó una gran inquietud entre los inversionistas y golpeó los precios de las acciones en los mercados de Estados Unidos y Europa.

“A partir del 1 de octubre de 2019, los 250 000 millones de dólares de bienes y productos procedentes de China, que actualmente están gravados con un 25 %, estarán gravados con un 30 %”, dijo Trump (Redacción BBC News Mundo, 2019), cuestión que finalmente no se llevó a cabo.

Sin embargo, un desplazamiento de las empresas hacia otros lugares debe reorientar la productividad y las cadenas de valor, lo que tiene un costo elevado y conlleva mucho tiempo.

China también es una potencia industrial que empequeñece a sus rivales más cercanos, lo que dificulta su reemplazo en las cadenas de suministro globales. Washington viene sumando cuentas pendientes con Pekín desde los años del presidente Obama.

A las protestas contra los subsidios de China a sus exportaciones, se suman el voluminoso déficit estadounidense en el comercio bilateral, la denuncia de “robo de propiedad intelectual” por las prácticas chinas para hacerse de tecnología, y las consecuencias de estas prácticas sobre el empleo y la fortaleza industrial de Estados Unidos.

China invirtió en educación de alto nivel, con estudios especializados en las universidades occidentales más avanzadas, para formar cuadros capaces de hacer ingeniería de reversa y, a partir de allí, construir desarrollos propios. Así, comenzó a desarrollar capacidad productiva y tecnológica capaz de inundar el mercado mundial con productos con mayor composición tecnológica a menor precio comparado a occidente (Ugarteche y Negrete, 2019).

El presidente chino Xi Jin Ping busca desactivar esas acusaciones, que no sólo afectan su comercio exterior sino también la inversión de las corporaciones chinas en el extranjero. La respuesta de Pekín fue adecuada a los términos en que China viene aun enmarcando lo que llama su “ascenso pacífico”, y a los intereses todavía compartidos entre ambas potencias: Estados Unidos es uno de sus principales mercados de exportación, y a la vez China sostiene financieramente a Washington al ser el principal tenedor mundial de bonos del Tesoro estadounidense.

Sin embargo, las nuevas fricciones bilaterales desmienten la difundida ilusión de que la disputa económica entre estas grandes potencias es garantía de que sus intereses encontrados no derivarán en un mayor conflicto.

El plano comercial no es más que un aspecto parcial de un conflicto mayor: la competencia hegemónica entre las dos mayores potencias del siglo XXI, la cual se proyecta a todos los campos de las relaciones internacionales. En este contexto sobresale el debilitamiento industrial y exportador de Estados Unidos, así como la sobreproducción china en acero, la fibra móvil de quinta generación y los electrónicos.

El peso de la industria petrolera estadounidense es tal que no ha comenzado a sustituir la matriz energética, no sólo por ecología sino por costos. La primera ronda de aranceles impuestos por Estados Unidos en agosto de 2017 fue contra

paneles solares producidos en China. Esto es síntoma de la incapacidad tecnológica de liderar la transición energética. China está a la vanguardia del cambio de matriz energética (Ugarteche y Negrete, 2019).

Así, los intereses de las grandes compañías petroleras estadounidenses impiden que Estados Unidos lidere la transición hacia las energías renovables y limpias. El gobierno de Trump fue la expresión de los intereses petroleros de Estados Unidos; y este país, durante todo el siglo XXI, se ha dedicado a adueñarse, mediante invasiones, del petróleo irakí y libio.

La división internacional del trabajo de las últimas siete décadas ha dejado a Estados Unidos centrado en el petróleo y como procesador de materias primas. Sus principales exportaciones son: gasolina, autos a gasolina, aviones a gasolina y productos agrícolas (Ugarteche y Negrete, 2019).

En América Latina, la competencia de las corporaciones y de los intereses y proyectos estadounidenses y chinos, pone a nuestros países en la situación de elegir y tomar partido en un tablero en el que se juega la pugna hegemónica global (Laufer, 2018).

La creciente influencia de China y de sus socios locales, y la competencia de intereses encontrados entre las potencias en la región, tienen probablemente mucho que ver con que el proceso latinoamericano de integración esté transitando más bien por un camino de desintegración.

Ambas potencias tienen numerosos instrumentos de presión para imponer sus prioridades comerciales y políticas: son los grandes compradores de nuestras exportaciones: soya, minería, petróleo; son los grandes proveedores de bienes industriales y de capital; y son los grandes inversores y prestamistas de los que en buena medida dependen las balanzas de pagos y hasta los empleos de la región (Laufer, 2018).

Laufer concluye:

Muchas grandes corporaciones chinas se han convertido en los socios externos de poderosos sectores agrarios, industriales, comerciales y financieros locales, a través de los cuales las corporaciones estatales y privadas de China adquieren influencia económica y política y obtienen contratos, en el marco de asociaciones bilaterales o interregionales que perfilan un verdadero “consenso de las infraestructuras”. En muchos casos lo hacen desplazando a empresas estadounidenses o europeas. Como consecuencia de la

presencia interna de esos intereses [...] se ha ido consolidando de nuevo, durante las dos últimas décadas en casi todos los países de la región, la vieja especialización primario-exportadora, y una orientación en esencia desindustrializadora (Laufer, 2018).

*El T-MEC y el artículo 32:
primer tratado internacional adverso a China*

Aunque China no tiene un tratado de libre comercio con los países del T-MEC (México, Estados Unidos y Canadá, ha cobrado cada vez mayor importancia en este espacio de integración.

Sin embargo, Estados Unidos logró incluir en las negociaciones del T-MEC el artículo 32, que está dirigido a China, pues establece que cada uno de los miembros deberá abstenerse de entablar relaciones con economías que no son de mercado. Se trataría así del primer tratado internacional que explícitamente es adverso a China.

Larry Kudlow, que fue el principal asesor económico de Donald Trump, señaló que el acuerdo comercial recién alcanzado con México y Canadá envía una señal a China en un momento de crecientes tensiones entre ambos países.

“Creo que envía una señal a China de que estamos trabajando como uno solo (con México y Canadá), y creo que eso es muy bueno” (Sin Embargo, 2018), afirmó Kudlow en declaraciones a periodistas en la Casa Blanca. “El continente está ahora unido contra lo que voy a llamar prácticas comerciales injustas por parte de ya saben quién, que empieza con la C y termina con la A” (El blog financiero, 2018), agregó en referencia al gigante asiático.

El asesor de Trump opinó que hay “una coalición comercial de valientes que van a arreglar muchas áreas rotas del comercio internacional mediante la cooperación” (El blog financiero, 2018).

La política de Donald Trump se ha caracterizado, en lo que a México se refiere, por el discurso del muro, y por ir contra el libre comercio y la inmigración, mientras que con China ha conducido una ofensiva proteccionista que ha llevado a ambos países al borde de una guerra comercial con resultados impredecibles, pero que tendrían impacto en el comercio global, así como la cláusula 32 del T-MEC.

Estados Unidos ha dirigido su ofensiva contra ambos países, que son, en definitiva, sus principales socios comerciales. China es un importante socio comercial de los tres países del T-MEC; es incluso un desafío teórico, ya que autores pioneros, como J. Viner (1950) o, más tarde, Dornbusch (1992), señalaban que para los países miembros de los bloques económicos se producían ganancias de bienestar a expensas del resto del mundo.

En teoría, las importaciones intra-TLCAN sustituirán en términos relativos a las del resto del mundo. Sin embargo, existe la evidencia empírica de que Estados Unidos ha perdido participación en el mercado mexicano a expensas de China, y a su vez México ha perdido participación en el mercado de Estados Unidos a expensas de China. Y con Canadá ha ocurrido el mismo fenómeno.

China se ha convertido en los últimos años en un actor destacado en el comercio mundial, y para América del Norte no es la excepción. Este país asiático, aunque no ha firmado un tratado comercial con los países del T-MEC, ha irrumpido en esta área comercial ganando terreno como proveedor de mercancías.

Estados Unidos tiene un déficit enorme con México, pero no se acerca al déficit con China, que es equivalente a 5.4 veces el de México. En síntesis, se hace necesario recurrir al análisis empírico para establecer cuáles son las principales transformaciones económicas ligadas al proceso del TLCAN (T-MEC), y en particular cómo China se ha insertado en él, especialmente como proveedor y no tanto como comprador. Así, paradójicamente, a pesar de la cláusula 32 y del proteccionismo de Estados Unidos, China seguirá ganando participación en estos mercados.

Diferencias entre el TLCAN y el T-MEC

Según Arturo Huerta, “por lo general en los acuerdos comerciales se imprime la voluntad del país más fuerte a favor de sus empresas y no se busca el beneficio del país vecino. En las negociaciones, el país hegemónico da a cambio concesiones a los otros países que no afectan su dinámica económica, sino que son complementarios a sus intereses” (Huerta, 2017: 119).

TABLA 1
Exportaciones e importaciones de México en 2017 (millones de dólares)

	<i>Exportaciones</i>		<i>Importaciones</i>		<i>Saldo</i>
<i>Mundo</i>	409451.4	100%	420369.1	100%	-10917.7
<i>Canadá</i>	11376.5	2.8	9787.8	2.3	1588.7
<i>China</i>	6713.0	1.6	74145.3	17.6	-67432.3
<i>Estados Unidos</i>	327357.9	80.0	194992.2	46.4	132365.7

Fuente: recuperado de United Nations Comtrade.

En esencia, los tratados de libre comercio son tratados de protección a las empresas transnacionales, a la banca y a los servicios estadounidenses para su expansión en América Latina, con cinco objetivos: desplazar a Europa y recientemente a Rusia; recuperar los espacios tomados por los europeos; apropiarse de los recursos estratégicos, exportar masivamente mercancías estadounidenses subsidiadas en condiciones de *dumping*, y proyectar a América latina como plataforma para el comercio con el Pacífico, ya que el gran mercado no es Estados Unidos sino Asia (Duque, 2006).

El T-MEC contiene una serie de condiciones distantes al tratado original; su incumplimiento implicará la aplicación de aranceles a los envíos de mercancías entre los socios comerciales y, en algunos casos, concretamente para México. Contrariamente a las afirmaciones del presidente Trump, el nuevo pacto retrocede en este aspecto crítico (integración regional) e impone nuevas restricciones que impedirán el comercio y la inversión regionales, rezagando el crecimiento económico (Ríos Ruiz, 2019).

En el sector automotriz se aumentó el contenido regional a 75 %, mientras que en el TLCAN era de 62 %. Los automóviles se fabricarán ahora en la zona de altos salarios, mientras que en el marco del TLCAN no importaban las zonas de salarios altos.

Para la solución de controversias, durante el TLCAN se realizaban paneles tri-laterales si se presentaban diferencias entre sus miembros. Con la aprobación del T-MEC sólo habrá pláticas bilaterales si sus miembros llegan a tener diferencias.

En cuanto a la cláusula de revisión, en el marco del TLCAN era permanente, y si existían diferencias se negociaba el capítulo en controversia, a diferencia del T-MEC que tendrá una duración de 16 años, pero con revisiones cada seis años.

En el T-MEC también se dio mucha importancia al combate a la corrupción, mientras que en el TLCAN no existía este objetivo.

En cuanto al tipo de cambio, se acordó respetar los tipos de cambio en el mercado y no realizar manipulaciones cambiarias.

En el sector energético, México ha logrado una mayor seguridad y soberanía, cuestión que no existía en el TLCAN.

En cuanto a la política laboral (que tampoco existía en el TLCAN), en el T-MEC se analizarán las legislaciones en los contratos laborales.

En lo que respecta a los medicamentos biotecnológicos, la protección de la patente era de ocho años en el TLCAN, mientras que en el T-MEC será de 10 años.

Uno de los principales desacuerdos del presidente Trump con el TLCAN era el déficit que tiene Estados Unidos con el sector automotriz en la balanza comercial con México, por lo que el T-MEC prevé que la exportación de vehículos a Estados Unidos se haga bajo las siguientes condiciones:

- El 75 % de su valor deberá ser de alguno de los países del T-MEC, a diferencia del TLCAN, que era de 62 %.
- El 70 % del acero y del aluminio del automóvil tendrá que provenir de América del Norte.
- El 40 % del valor del automóvil (45 % en el caso de las camionetas) será elaborado por trabajadores que ganen al menos 16 dólares la hora (Ríos Ruiz, 2019: 7).

Esto obligará a las automotrices a modificar su cadena de suministros; casi la mitad de los modelos de autos fabricados en México no se beneficiarán del arancel 0% al exportarlos. Pero según las normas de la OMC de nación más favorecida, pagarán sólo 2.5 % de arancel, lo que no perjudicará a la industria mexicana (Ríos Ruiz, 2019).

Debido a esto, la industria automotriz mexicana perderá competitividad, pues el 25 % de las partes del auto serán fabricadas en zonas de salarios de más de 16 dólares la hora, lo que excluye a México.

Además, en cuanto a la industria de productos del acero, de confección y electrónica, no podrán tener comercialización libre de aranceles si no tienen un mayor contenido regional, aunque resulta más costoso adquirir algunas materias primas en la región. Así, automóviles, lavadoras, muebles y estufas tendrán que ser elaborados en un 70 % con acero de cualquiera de los tres países (Ríos Ruiz, 2019).

En el sector textil se exigirá que el hilo de coser, la tela para los bolsillos, los cierres y los elásticos de una prenda, provengan de los países del tratado.

En cuanto a la política laboral, se acordó que los trabajadores votarán libremente por sus líderes sindicales, y que las condiciones laborales se adhieran a la Organización Internacional del Trabajo.

Finalmente, el 1 de julio de 2020 entró en vigor este nuevo tratado que rige las relaciones comerciales entre Canadá, Estados Unidos y México. En sus 34 capítulos busca impulsar la integración industrial en la zona. A diferencia de su antecesor (el TLCAN), incluye 10 capítulos nuevos que explican los cambios estructurales en el comercio internacional, la diversificación en las cadenas regionales de valor, y dan cuenta de los avances e impactos de las tecnologías de la información en todos los sectores de la economía (Rosas, 2020).

El 15 de mayo de 2021 tuvo lugar la primera reunión de evaluación de este tratado. En ella dominaron los asuntos laborales y energéticos. Katherine Tai, representante comercial de la Casa Blanca, y Tatiana Clouthier, secretaria de Economía, participaron en la reunión virtual de la Comisión de Libre Comercio del T-MEC, que se llevó a cabo de manera virtual también el 16 de mayo de 2021.

La embajadora Katherine Tai fungió como la anfitriona del encuentro virtual, en el que también participó Mary Ng, ministra de Pequeñas Empresas, Promoción de Exportaciones y Comercio Internacional de Canadá.

Para monitorear y evaluar los esfuerzos de reforma laboral de México, la legislación estadounidense de implementación del T-MEC estableció una Junta Independiente de Expertos Laborales de México, conformada por 12 expertos en política laboral y comercial de Estados Unidos. La junta sugirió que el gobierno de Estados Unidos y sus representantes en México deben enviar un mensaje contundente a las empresas que producen bienes y servicios en México para exportar al mercado

estadounidense: no habrá más negocios cuando se trate de respetar los derechos de los trabajadores a organizarse y negociar. A la vez, han sido notorias las preocupaciones de Estados Unidos de que las políticas energéticas de México puedan violar el T-MEC y podrían obstaculizar las relaciones económicas bilaterales.

Para la Cámara de Comercio de Estados Unidos, la reciente reforma a la Ley de la Industria Eléctrica de México es “profundamente preocupante” (Morales, 2021).

La Cámara ha planteado que los cambios conducen a abrir la puerta para el restablecimiento de un monopolio en el sector eléctrico, además de que contravendrían los compromisos de México en el T-MEC.

A partir del surgimiento de la pandemia de COVID-19, México compró vacunas a la compañía inglesa Astra-Zéneca; sin embargo, las entregas de las vacunas se demoraron por la necesidad de Estados Unidos de atender a su población con un enorme número de contagiados. En esta situación, el gobierno mexicano adquirió las vacunas en Rusia y China, diversificando su relación con estos dos países, que empezaron a mandar vacunas en el momento más crítico de la pandemia. La adquisición de emergencia de estas vacunas les permitió a Rusia y a China, la gran excluida del T-MEC, tener una fuerte presencia en México y en América Latina.

Conclusión

En este nuevo tratado resalta la guerra comercial contra China, ya que el capítulo 32 del T-MEC impide que los países miembros tengan relaciones comerciales con economías de no mercado, con lo cual se hace una velada referencia a China, como ya se afirmó.

Dicho capítulo obliga a los miembros a poner en revisión cualquier acuerdo con un país considerado como no economía de mercado, y se revisará por los otros miembros 30 días antes de su firma, para que éstos consideren si perjudica sus intereses.

Todo esto significa que el T-MEC dejará a México en una posición más débil. Además, el acuerdo fue concertado con mucha prisa, antes del cambio de gobierno en México, por lo que se tuvieron que hacer concesiones importantes en puntos en los cuales, en un principio, el país no estaba dispuesto a ceder, particularmente en la

industria automotriz, donde las nuevas reglas beneficiarán más a la producción de Estados Unidos y Canadá (Ríos Ruiz, 2019).

Con la aprobación del T-MEC, la presión económica y política estadounidense es muy fuerte sobre México. En la medida en que Estados Unidos pierde la carrera tecnológica frente a China, su intervencionismo en el continente crecerá e intentará cerrar acuerdos comerciales lo más favorablemente posibles para su economía, sobre todo para la obtención de recursos naturales.

A este respecto, Ugarteche plantea lo siguiente:

China lidera el cambio tecnológico con la red móvil 5G en telecomunicaciones. Lidera el cambio de matriz energética, y exporta transformadores de energía renovables [...] la vanguardia en los automóviles eléctricos, la nueva energía limpia, y celulares de alta tecnología a una fracción del precio americano; controla el mercado de tierras raras e insumos materiales para producciones estratégicas (Ugarteche y Negrete, 2019).

Y como se anotó arriba, China incursionó en América Latina con sus vacunas contra el COVID-19, a pesar de la posición estadounidense contraria a esta situación.

A pesar de los intentos de Estados Unidos para acotar la expansión comercial china con medidas proteccionistas y con acuerdos comerciales como el T-MEC, que impiden a los países miembros tener acuerdos comerciales con China, estas medidas no han tenido éxito, y tampoco lo ha tenido la pretensión de que China revalúe su moneda, ya que recientemente la ha vuelto a devaluar para ser más competitiva frente al proteccionismo estadounidense.

Bibliografía

- Brzezinski, Z. (1997), "A Geostrategy for Eurasia", en *Revista Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 5, septiembre-octubre, pp. 50-64.
- Caputo, O. (2007), "La economía mundial a inicios del siglo XXI", en M. A. Gandazegui (coord.), *Crisis de hegemonía de Estados Unidos*, Siglo XXI, México, pp. 25-38.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2012), *La crisis financiera y sus repercusiones en América Latina y el Caribe*, Cepal / Naciones Unidas.

- Dabat, A., y P. Leal (2016), “La declinación de Estados Unidos y repercusiones generales para México”, Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 1-30, recuperado de <http://www.proglocode.unam.mx/sites/proglocode.unam.mx/files/La%20declinaci%C3%B3n%20EEUUcontexto%20hist%20Prob%20des%2021%2001%2013%20%282%29%20%281%29_0.pdf>.
- Dornbusch, R. (1992), “En defensa de la apertura comercial en los países en desarrollo”, en *Análisis Económico*, vol. X, núm. 20, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- Duque, M. A. (2006), *La agenda oculta geoestratégica de la integración USA. Colombia, IIRSA, TLC, Plan Puebla Panamá*, Desde Abajo, Bogotá.
- El blog financiero (2018), “Previsión para el 2019”, en *Facebook*, 3 de octubre, recuperado el 15 de marzo de 2019, de <<https://www.facebook.com/HazCrecerTusAhorros/photos/a.1703370419972843/1898044377172112/?type=3>>.
- Fernández, L. (2017), “La oligarquía financiera en la era de Trump”, en *Listin Diario*, 6 de febrero, recuperado de <<https://listindiario.com/la-republica/2017/02/06/453108/la-oligarquia-financiera-en-la-era-de-trump/>>.
- Gómez Chiñas, C. (2017), “Perspectivas del Comercio México-Estados Unidos ante el resurgimiento del proteccionismo y la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (US-Mexico Trade Perspectives on the resurgence of protectionism and the re-negotiation of the North American Free Trade Agreement [NAFTA])”, en *Cimexus: Revista Nicolaita de Políticas Públicas*, vol. XII, núm. 1, pp. 81-100.
- Gutiérrez Andrade, O. W. (2011), “La crisis de EE.UU. y el futuro del dólar”, en *Perspectivas*, núm. 28, julio-diciembre, pp. 113-136.
- Gutiérrez Rodríguez, R. (2013), “La primera crisis financiera global del siglo XXI: origen, contención e implicaciones productivas y laborales”, en *Economía. Teoría y Práctica*, núm. 39, pp. 145-193.
- Huerta, A. (2017), “Impacto de la política proteccionista de Estados Unidos en la economía mexicana”, en *Economía UNAM*, vol. 14, núm. 42, pp. 119-135.
- Laufer, R. (2018), “La guerra comercial entre Estados Unidos y China: repercusiones para América Latina”, en *REDCAEM*, 15 de abril, recuperado el 8 de mayo de 2019, de <<http://chinayamericalatina.com/la-guerra-comercial-entre-estados-unidos-y-china-repercusiones-para-america-latina/>>.

- Llorente, M. A. (2017), “La desregulación financiera de Trump y las guerras de la globalización”, en *Mientras Tanto*, 20 de febrero, recuperado el 10 de agosto de 2018, de <<http://www.mientrastanto.org/boletin-155/ensayo/la-desregulacion-financiera-de-trump-y-las-guerras-de-la-globalizacion>>.
- Martin, P. (2016), “Margen del voto popular contra Trump alcanzó los 1.7 millones”, en *World Socialist Web Site*, 28 de noviembre, recuperado el 10 de diciembre de 2019, de <<https://www.wsws.org/es/articles/2016/11/28/popu-n28.html>>.
- (2017), “Trump’s Fascistic Diatribe: On the Road to World War III”, en *World Socialist Washington Web Site*, 21 de enero, recuperado de <<https://www.wsws.org/en/articles/2017/01/21/pers-j21.html>>.
- Morales, R. (2021), “Energía y trabajo dominan en roces rumbo a primera cumbre del T-MEC”, en *El Economista*, 17 de mayo, recuperado el 14 de junio de 2021, de <<https://www.economista.com.mx/empresas/Energia-y-trabajo-dominan-en-roces-rumbo-a-primera-cumbre-del-T-MEC-20210517-0032.html>>.
- Palumbo, D. (2018), “China vs. Estados Unidos: 6 gráficos que explican la dimensión de la ‘mayor guerra comercial en la historia’”, en *BBC News Mundo*, 7 de julio, recuperado el 10 de noviembre de 2018, de <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-44747895>>.
- Rosas, G. (2020), “Las consideraciones medioambientales en el T-MEC”, en *América Latina en movimiento*, 7 de julio, recuperado el 14 de junio de 2021, de <<https://www.alainet.org/es/articulo/207706>>.
- Redacción British Broadcasting Corporation (BBC) News Mundo (2019), “Guerra comercial entre Estados Unidos y China: cómo recrudecieron su conflicto con un aumento recíproco de aranceles (y cómo esto desplomó los mercados)”, en *BBC News Mundo*, 23 de agosto, recuperado el 26 de agosto de 2019, de <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49452816>>.
- Ríos Ruiz, A. A. (2019), “Diferencia entre el TLCAN y el T-MEC y sus posibles impactos para México”, en *Perfiles de las Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 13, julio-diciembre, pp. 1-19.
- Stiglitz, J. (2012), *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*, Taurus, Madrid.
- Symonds, P. (2017), “La pronta confrontación de Trump con China”, en *World Socialist Web Site*, 9 de enero, recuperado de <<https://www.wsws.org/es/articles/2017/01/09/chin-j09.html>>.

- Sin Embargo (2018), “El acuerdo con Canadá y EU aleja a México de China, de la mayor economía del mundo, dice el CCE”, en *Agendamx*, 10 de marzo, recuperado el 15 de marzo de 2019, de <<https://agendamx.com.mx/index.php/2018/10/03/el-acuerdo-con-canada-y-eu-aleja-a-mexico-de-china-de-la-mayor-economia-del-mundo-dice-el-cce/>>.
- Tamames, J. (2016), “Estados Unidos, ¿imperio en decadencia?”, en *Política Exterior*, 21 de diciembre, núm. 79, recuperado de <<https://www.politicaexterior.com/articulo/estados-unidos-imperio-en-decadencia/>>.
- Thomas, D. (2019), “¿Quién pierde en la guerra comercial entre China y Estados Unidos?”, en *BBC News Mundo*, 14 de mayo, recuperado el 10 de junio de 2019, de <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48265320>>.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1993), publicado el 20 de diciembre, marco normativo del Consejo Nacional de Derechos Humanos, recuperado de <<https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-2017-0331-II01.pdf>>.
- Trump, D. (2017), “El discurso de investidura de Donald Trump, en español”, en *El País*, 20 de enero, recuperado de <https://elpais.com/internacional/2017/01/20/actualidad/1484940369_431912.html>.
- Ugarteche, O., y A. Ocampo (2018), “La guerra comercial Estados Unidos-China: una visión panorámica”, en *América Latina en Movimiento*, 8 de octubre, recuperado de <<https://www.alainet.org/es/articulo/195773>>.
- Ugarteche, O., y A. Negrete (2019), “El corazón de la guerra comercial: la carrera y la transición tecnológicas”, en *Observatorio Económico Latinoamericano*, 17 de septiembre, recuperado el 8 de agosto de 2019, de <<http://www.obela.org/analisis/el-corazon-de-la-guerra-comercial>>.
- Viner, J. (1950), *The Customs Union Issue*, Fondo Carnegie para la Paz Internacional, Nueva York.
- Zamir, M. (2019), “US-China Trade War Escalating International Tension”, en *The Financial Express*, 23 de junio, recuperado el 8 de agosto de 2019, de <<https://thefinancialexpress.com.bd/views/opinions/us-china-trade-war-escalating-international-tension-1561303333>>.

SEMBLANZAS DE LOS AUTORES

José Briceño Ruiz

Doctor en ciencia política (Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia). Es profesor-investigador del Centro de Estudios de América Latina y el Caribe (CIALC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entre 2017 y 2018 fue profesor de la Universidad Cooperativa de Colombia-sede Bogotá. Entre 2013 y 2017 fue profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, en Venezuela. Ha sido profesor invitado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad de Buenos Aires, la Universidad de San Pablo, Aoyama Gakuin University en Tokio y la Universidad de Sonora en México. Actualmente es editor regional de Latin American Policy. Es autor y editor de varios libros sobre integración latinoamericana y sus artículos han sido publicados en revistas académicas en América, Europa, África y Asia.

Jorge Alfonso Calderón Salazar

Economista mexicano originario de Sinaloa, México. Doctor en relaciones internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana en 2014. Realizó un posgrado en relaciones internacionales en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de Francia (1976) y es licenciado en economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (1973). Obtuvo el Premio de Investigación en Economía Agrícola por el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, en 1985. Fue Diputado Federal en el Congreso de la Unión de México (1991-1994), Senador de la República en el Congreso de la Unión de México (1997-2000) y presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores IV. Actualmente es Profesor Titular de Desarrollo Económico y Economía Internacional en la Facultad de Economía de la UNAM (1971-2021).

Ma. Antonia Correa Serrano

Doctora en relaciones internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora e investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Unidad Xochimilco, en la Licenciatura de Economía y la Maestría de Relaciones Internacionales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Coordinadora en la comisión de creación de la Maestría de Relaciones Internacionales de la UAM-Xochimilco, coordinadora de la Maestría de Relaciones Internacionales, coordinadora de la Red de Estudios de América del Norte de la UAM-Xochimilco. Especialista en temas de inversión extranjera directa, globalización e integración regional, desarrollo sustentable y medio ambiente, comercio y finanzas internacionales. Es autora de varios artículos y capítulos de libros por editoriales nacionales e internacionales. Ha dictado conferencias magistrales en universidades nacionales e internacionales y ha tenido estancias académicas en la Université Lumière Lyon 2, en el Centre d'Études Sur l'intégration et la Mondialisation, Université du Québec à Montréal. Ha sido profesora invitada en el Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Université Sorbonne Nouvelle, Universidad de Estocolmo, Universidad de Varsovia, la Universidad de Utrecht, la Universidad Externando de Colombia y la Universidad Nacional de Colombia, entre otras.

María Cecilia Costero Garbarino

Doctora en ciencias políticas y sociales con orientación en relaciones internacionales por la FCPyS/UNAM. Maestra en estudios de África subsahariana por el Centro de Estudios de Asia y África del Colegio de México. Actualmente es Profesora-Investigadora del Programa de Estudios Políticos e Internacionales, El Colegio de San Luis. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Autora de libros, capítulos de libros y artículos sobre minería canadiense en México, paradiplomacia de las entidades federativas en México, procesos de integración regional frente al desarrollo local.

Entre sus publicaciones se encuentran: *Lo internacional y lo local. Estudio de caso de Metalclad Corporation en Guadalcázar, San Luis Potosí, México* (El Colegio de San Luis, 2017) e *Internacionalización económica, historia y conflicto ambiental en la minería, el caso de Minera San Xavier* (El Colegio de San Luis, 2008).

Ana Teresa Gutiérrez del Cid

Doctora en relaciones internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Obtuvo el grado de Licenciatura y Maestría en Historia Mundial por la Universidad de la Amistad de los Pueblos, Moscú, Unión Soviética. Actualmente es Profesora de Carrera Titular “C” Departamento de Política y Cultura en Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.

Leonardo Federico Manchón Cohan

Doctor y maestro en economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y licenciado en derecho por la Universidad Nacional de Litoral, Argentina. Cuenta con el reconocimiento de mención honorífica en la obtención del grado de doctor en economía por la UNAM y con el diploma por proyecto del libro “Relaciones económicas internacionales” por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Profesor e investigador en la UAM-Unidad Xochimilco. Sus líneas de investigación son globalización y regionalización económica, aspectos monetarios y financieros de la integración europea.

Christine Elizabeth McCoy Cadot

Es economista egresada de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco, con estudios de economía en el CIDE; Maestría en Relaciones Internacionales y Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid en 2004 y Maestría en Administración de Negocios por la Universidad Interamericana para

el Desarrollo, sede Cancún en 2010. Obtiene el grado de doctor en desarrollo económico sectorial y estratégico en la UPAEP, Puebla. En 2019, en conjunto con la maestra Pilivet Aguiar, ganó el premio estatal a la investigación científica con el proyecto Plataforma para medir la Calidad de vida y sostenibilidad. Caso Cancún.

Jorge Eduardo Mendoza Cota

Doctor en economía por The University of Utah. Actualmente es profesor-investigador en El Colegio de la Frontera Norte, adscrito al Departamento de Estudios Económicos. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III, CONACyT.

Entre las principales distinciones se encuentra el ser miembro del Comité Técnico de Evaluación de la Calidad de las Actividades de Investigación Socioeconómica y Política para el Financiamiento Público a las Agrupaciones (INE), Miembro del Comité Técnico del Programa Interinstitucional de Estudios sobre la región de América del Norte (PIERAN), del Consejo Editorial y del Consejo Académico de El Colegio de La Frontera Norte, Evaluador de proyectos de CONACyT, del Consejo Nacional de Acreditación de la Ciencia Económica (CONACE). Miembro Consejo Editorial de las revistas Estudios Frorizos, Econoquantum y Somos Americanos

José Armando Pineda Osnaya

Doctor en economía por la Universidad Alexander von Humboldt de Berlín, Alemania, obtuvo el grado de maestro en el CIDE y es egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México. Recibió el Premio Internacional Dr. Ernest Feder del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, y el premio del Gobierno del Estado de México en el Primer Concurso de Ensayo “Desafíos sociodemográficos: Retos mexiquenses”.

Fue asesor en la Presidencia de la República, la Secretaría del Trabajo y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Fue profesor invitado en la Universidad Simon Fraser, en Canadá, ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Göttingen, Alemania y en la Universidad de Humboldt en Berlín, Alemania. Ac-

tualmente es profesor Investigador de Tiempo Completo en el Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

María del Rosío Vargas Suárez

Doctora en ingeniería en energía por la UNAM (2003). Realizó Posdoctorado en el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM, de julio de 2018 a julio 2019. Maestría Economía y Política Internacional en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1981-1983. Licenciatura en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana (1976-1980). Adscrita como investigadora titular “B” de tiempo completo en el CISAN-UNAM desde octubre de 1989 hasta la actualidad, 2021.

*La integración de América del Norte
y la política internacional de Estados Unidos,*
de Ma. Antonia Correa Serrano
y Leonardo Federico Manchón Cohan (coordinadores).
Se terminó de imprimir en junio de 2022.
El cuidado estuvo a cargo de David Moreno Soto
y Caricia Izaguirre Aldana.
Formación de originales: Maribel Rodríguez Olivares.

La renegociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá se dio en un escenario en el que la política internacional de la administración Trump violentó el marco normativo del sistema multilateral de vocación universal y diplomática de gobiernos anteriores, sustituyéndola por la imposición de lo que a Estados Unidos conviniera, independientemente de cómo ello afectara a los demás, obstaculizando además la concreción del multilateralismo efectivo. Este cambio se vio reflejado en la estrategia de renegociación del nuevo acuerdo de comercio en el cual imperó el deseo de pasar del trilateralismo a la formalización de dos bilateralismos, pues desde el inicio se estableció una agenda de negociación para México y otra para Canadá de acuerdo con los intereses estadounidenses en un ambiente hostil y agresivo para ambos socios comerciales.

En esta obra se evalúan los resultados económicos de 25 años de la integración regional de América del Norte y se hace énfasis en el impacto generado en los distintos actores de la economía mexicana, en un contexto de aceleración de la competencia internacional de China, por el papel que desempeña en las exportaciones y la inversión extranjera directa en el escenario mundial.

Colaboran en este volumen José Briceño Ruiz, Jorge Alfonso Calderón Salazar, Ma. Antonia Correa Serrano, María Cecilia Costero Garbarino, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Leonardo Federico Manchón Cohan, Christine McCoy Cador, Jorge Eduardo Mendoza Cota, José Armando Pineda Osnaya y Rosío Vargas Suárez.

