



## Aviso Legal

### Capítulo de libro

Título de la obra:	México y el regionalismo norteamericano: del TLCAN al T-MEC
Autor:	Correa Serrano, María Antonia
Forma sugerida de citar:	Correa, M. A. (2021). México y el regionalismo norteamericano. Del TLCAN al T-MEC. En G. Molano-Cruz y J. Briceño-Ruiz (Eds.), <i>El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía</i> (403-427). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.
Datos del libro:	<i>El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía</i>
Diseñadora de cubierta:	Brutus Higuita, Marie-Nicole
Diseñadora de interiores:	Martínez Hidalgo, Irma
ISBN:	978-607-30-5352-5

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe, Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>

Correo electrónico: [betan@unam.mx](mailto:betan@unam.mx)

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

**Atribución:** usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.

**No comercial:** usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.

**Compartir igual:** si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

## 14. MÉXICO Y EL REGIONALISMO NORTEAMERICANO. DEL TLCAN AL T-MEC

María Antonia Correa Serrano

Después de 23 años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el presidente de Estados Unidos Donald Trump planteó la necesidad de renegociar el tratado el 17 de mayo de 2017. Su principal argumento fue el desempleo generado en Estados Unidos, como consecuencia del comercio bilateral con México, además del incremento de las importaciones desde China. Esta propuesta de renegociación surgió en un contexto de fuerte proteccionismo comercial estadounidense que llevó al presidente a la cancelación del Acuerdo Transpacífico y la paralización del Acuerdo con la Unión Europea, desde el inicio de su mandato.

De igual manera, el presidente Trump tomó la decisión unilateral de aplicar aranceles a los países con los que mantenía su déficit comercial en 2019; así como a los miembros del TLCAN, argumentando la competencia desleal y la manipulación del tipo de

cambio. Esta decisión violó las políticas de libre comercio establecidas en el multilateralismo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los principios rectores de la integración económica regional de los noventa, caracterizada por la promoción de la apertura económica y la expansión del modelo económico neoliberal.

Las causas del desempleo y del déficit comercial de Estados Unidos tienen su origen en la dinámica de contracción del crecimiento económico y las políticas instrumentadas para resolverlo, frente a una mayor competencia internacional. La reestructuración y la deslocalización de la industria como parte de la estrategia de producción en cadenas globales de valor (CGV) se ha apoyado en la normativa del TLCAN y ha sido un pilar fundamental para apoyar las ganancias de las empresas; sin embargo, ha profundizado los problemas del déficit comercial y del desempleo en la manufactura en Estados Unidos, como consecuencia de la especialización de la producción de esta industria en sectores intensivos en tecnología, en detrimento de los sectores intensivos en mano de obra.

El objetivo de este capítulo es analizar la incidencia del TLCAN en el déficit comercial y en el desempleo de Estados Unidos, como resultado de la inserción de México a la cadena productiva de su vecino del norte; así como identificar las modificaciones e inclusión de nuevos temas en la integración económica de América del Norte con el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el cual entró en vigor el 1° de julio, 2020.

El capítulo está estructurado en una primera sección por la normativa del TLCAN, que sirvió de plataforma para el dinamismo del comercio y la inversión extranjera directa durante sus 25 años. En una segunda sección se analiza el contexto del déficit comercial y desempleo de Estados Unidos, como consecuencia de las

transformaciones estructurales en Estados Unidos y una producción integrada en cadenas globales de valor (CGV). En una tercera sección y última se analiza la nueva gobernanza del T-MEC y los cambios respecto del TLCAN.

## GOBERNANZA Y EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EN EL TLCAN

La alta competencia internacional y la profundización del déficit comercial de Estados Unidos con Japón durante la década de los ochenta, le hicieron voltear su mirada hacia sus vecinos, con quienes ya se mantenía una dinámica de integración comercial que se dificultaba por la política de aranceles que permanecía para algunos sectores. La propuesta de integración económica de América del Norte buscó los mecanismos institucionales a fin de que se cubriera el doble objetivo de “creación y desviación del comercio”, para reducir la competencia internacional mediante reglas de contenido regional, sin tener que recurrir al modelo clásico de Unión Aduanera planteado por Jacob Viner en la década de los años cincuenta del siglo pasado.<sup>1</sup>

El TLCAN se creó como una zona de libre comercio, cuyo objetivo principal fue el de dinamizar el comercio y la inversión entre los tres países miembros, buscando mantener la compatibilidad entre el regionalismo y la globalización para lograr una mayor competitividad internacional, con una alta participación de las empresas transnacionales, representadas por las Cámaras de Comercio, principalmente las de Estados Unidos, desde el seno de

<sup>1</sup> Una unión aduanera implica el establecimiento de un arancel externo común y la renuncia a importar de un socio tradicional de bajo costo y mejor calidad, para comprarle al nuevo socio de alto costo y menor calidad. Militiades Chacholiades, *Economía Internacional*, 2ª ed., México, Mc Graw Hill, 1993, p. 270.

las negociaciones. En la práctica el comercio y las inversiones de Canadá y México han mantenido el mismo comportamiento que se tenía antes del TLCAN. Por lo que se trata de dos bilateralismos con reglas regionales. El comercio de México con Canadá pasó de representar alrededor del 2.6% en 1994 al 6% en 2019. De igual forma las inversiones canadienses en México pasaron de representar 4% en 1995 a cerca del 6% del total en 2018.

El objetivo de dinamizar el comercio de manufacturas incluyó el desmantelamiento de los aranceles, la eliminación de las trabas a la inversión extranjera directa (IED) con modificaciones a la Constitución y a la Ley de Inversión Extranjera Directa en México, incluyendo a casi todos los sectores y ramas de la economía para adecuarlas a la gobernanza regional del TLCAN. La inclusión de la normativa mantuvo un carácter vinculante en sus 22 capítulos para mantener por un lado, el dinamismo del comercio de manufacturas y de la inversión y, por otro, proteger a la región de América del Norte de la competencia internacional.

El capítulo XI del acuerdo referente a las inversiones permitió introducir cláusulas de mecanismos para la solución de controversias, mediante las cuales se otorgó a las empresas extranjeras la facultad de demandar al Estado nación, ante una nacionalización o para hacer frente a una disposición gubernamental que pudiese afectar las ganancias de las empresas.<sup>2</sup> De igual manera, se introdujeron las cláusulas que otorgaron a las empresas las facilidades

<sup>2</sup> El mecanismo de solución de controversias tiene un carácter internacional y no regional. Las demandas se dirimen en el seno del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial; o en la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), con sede en Estados Unidos. Este mecanismo sufrió modificaciones para Canadá en el nuevo tratado, como se verá posteriormente.

para realizar transferencias a su país de origen<sup>3</sup> y se les garantizó el Trato Nacional, y los Requisitos de desempeño; en estos últimos se limitaba la participación de las autoridades gubernamentales a establecer mecanismos que obligaran a las empresas a generar un determinado porcentaje de contenido nacional o transferir tecnología.<sup>4</sup> Con estas disposiciones y la protección a los derechos de propiedad intelectual se generaron las bases para expandir la deslocalización y la subcontratación en CGV, sin poner en riesgo el desarrollo tecnológico y las innovaciones, que quedaron protegidos en la cadena productiva desde la empresa matriz.

El acuerdo estableció reglas claras para la inversión y el comercio, cuyas disposiciones apuntaron a la reducción de aranceles y al diseño de normas para la IED y la propiedad intelectual<sup>5</sup> por arriba de las normas multilaterales, las cuales favorecieron el crecimiento de las exportaciones mexicanas y el flujo de las inversiones estadounidenses en México.

El proceso de desgravación arancelaria y no arancelaria fue gradual y selectiva; para algunos productos tuvo periodos hasta por 15 años. En ciertas industrias la desgravación se relacionó con el requisito de reglas de origen, en la medida que se cubrieran los porcentajes de contenido regional. Las reglas de origen son

<sup>3</sup> Las empresas transnacionales pueden transferir las ganancias, los dividendos y los intereses; así como también los pagos de los productos derivados de la venta de la inversión; los pagos realizados conforme a un contrato del que sea parte un inversionista o inversión.

<sup>4</sup> Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, “Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. En <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/Tlcan.pdf> pp. 389-390 (fecha de consulta: 10 de junio, 2019).

<sup>5</sup> La propiedad intelectual ya abarcaba a las patentes de los productos agrícolas, debido a que este sector en Estados Unidos mantiene grandes innovaciones en el desarrollo de productos genéticamente modificados, los cuales tendrán una incidencia en el comercio, debido a que en el nuevo tratado se incluyó la comercialización de productos biotecnológicos.

muy importantes para el dinamismo del comercio de insumos al interior de la cadena productiva y son una herramienta clave en la producción en CGV.<sup>6</sup>

En la industria automotriz se establecieron porcentajes de 62.5% para automóviles, camiones ligeros, transmisiones y motores, y de 60% para autopartes. Para la industria textil la desgravación estuvo vinculada a la regla de contenido regional, de arancel cero siempre y cuando el producto textil y del vestido utilizara insumos de los países miembros.

La desgravación del sector agrícola fue gradual y selectiva, gran parte de los productos fueron liberados desde 1994 y otros productos básicos en la alimentación mexicana, como el maíz y el frijol tuvieron un periodo de desgravación de hasta 15 años con instrumentos combinados de arancel-cuota.<sup>7</sup> La intención de los plazos de desgravación era lograr reducir la brecha en los niveles de desarrollo del sector en los dos países. Sin embargo, el comportamiento del comercio agrícola entre los dos países, nos indica que México no logró competir con los precios subsidiados de los productores estadounidenses.

Por otro lado, se incluyó en el TLCAN el tema de los energéticos en su capítulo VI de Energía y Petroquímica básica, a pesar de que en 1994 estos sectores eran propiedad del Estado, con lo

<sup>6</sup> María Antonia Correa Serrano, “Inversión extranjera directa y cadenas globales de valor México-Estados Unidos”, en María Antonia Correa y Federico Manchón [coords.], *Gobernanza de las integraciones regionales*, México, UAM-Xochimilco/ITACA, 2016, pp. 112-138.

<sup>7</sup> En un periodo de diez años se eliminaría el arancel para el pollo, la papa, cebada y grasa de cerdo, entre otros; mientras que, para los productos de consumo básico como el maíz, el frijol y la leche se les fijó una protección de 15 años. En el maíz se estableció un arancel-cuota en lugar del permiso previo de importación. El arancel se fijó en 198% con una cuota libre de arancel de 2.5 millones de toneladas métricas por año, misma que aumentaría 3% cada año.

que parecía se buscaba desde entonces ir adecuando este aspecto a la integración energética de América del Norte. En la Reforma Energética de México 2014, si bien se mantuvo la propiedad del Estado en los yacimientos, se permitió la propiedad privada de los hidrocarburos extraídos; así como la producción, refinación transporte, almacenamiento y procesamiento de gas natural y petroquímicos; en tanto se estableció el compromiso de lograr que la empresa estatal Petróleos Mexicanos (Pemex), se convirtiera en una empresa productiva, cuya regulación ya quedó establecida en el capítulo XXII, del nuevo Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), referente a empresas estatales.

Los temas laborales y de medio ambiente se incluyeron como acuerdos separados y no tuvieron un carácter normativo. El tema del medio ambiente, aunque fue incluido en el capítulo de inversiones, su normativa se dejó en libertad para que cada país estableciera su propia legislación, con la inclusión de recomendaciones en apego a las disposiciones multilaterales. Por lo que en la gobernanza del TLCAN estuvieron ausentes normas trilaterales de carácter social, que sirvieran de amortiguadores para reducir los posibles efectos negativos sobre el empleo y el medio ambiente, generados por la competencia regional y la apertura de la relación comercial con Estados Unidos. Estos dos temas actualmente forman parte de la gobernanza del T-MEC.

## EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y LA IED

La entrada de México al Acuerdo de Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986 propició que los productos de la manufactura iniciaran un proceso de eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias. A la entrada en

vigor del TLCAN en 1994, cerca del 40% de las importaciones hacia Estados Unidos desde México estaban libres de impuestos y 35% de ellas mantenían aranceles de alrededor del 7%.<sup>8</sup> Sin embargo, las importaciones que realizaba México desde Estados Unidos mantenían impuestos cercanos al 10% en 1993.

Desde 1997, los tres países ingresaron a un proceso de eliminación recíproca de aranceles. En la relación México-Estados Unidos se comenzó con el dismantelamiento arancelario en la industria química, la industria textil y la automotriz, estas dos últimas ligadas a las disposiciones de las reglas de origen, lo que incrementó las exportaciones mexicanas de automóviles a Estados Unidos y ha sido el principal sector de exportación de la manufactura. Desde su inicio desvió las exportaciones de las empresas japonesas establecidas en México.

El dinamismo que cobró el comercio regional desde 1994 es incuestionable y ha mostrado las bondades del TLCAN, el cual pasó de 290 mil millones de dólares en 1993 a 1.1 billones en 2017.<sup>9</sup> El comercio entre México y Estados Unidos se caracteriza por su concentración en industrias como la automotriz, la eléctrico-electrónica y la industria de equipo para usos diversos, con un crecimiento constante de las exportaciones mexicanas hacia su vecino del norte, las cuales mantienen la balanza comercial de México en constante superávit desde 1995. Se pasó de un déficit de 3 215 millones de dólares en 1994 a un superávit de 12 371 millones de

<sup>8</sup> M. Angeles Villarreal e Ian F. Fergusson, “NAFTA at 20: Overview and trade effects, Congressional Research Service”, 28 de abril, 2014. En [https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com/scholar?start=50&q=mexico+trade+nafta&hl=es&as\\_sdt=0,5&scioq=texas+,mexico+trade+2016&httpsredir=1&article=2272&context=key\\_workplace](https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com/scholar?start=50&q=mexico+trade+nafta&hl=es&as_sdt=0,5&scioq=texas+,mexico+trade+2016&httpsredir=1&article=2272&context=key_workplace), p. 5 (fecha de consulta: 10 de junio, 2020).

<sup>9</sup> Mary E. Burfisher, Frederik Lambert y Troy D. Matheson, “NAFTA to USMCA: What is Gained?”, en *International Monetary Fund, Working Paper*, núm. 73, 2019, pp. 1-22.

dólares en 1995, el cual se ha incrementado desde entonces, hasta llegar a los 142 458 millones de dólares en 2018.<sup>10</sup> Este superávit representa 9% del déficit de Estados Unidos, lo que ubica a México en el segundo país participante del déficit, después de China, cuya participación es de 47.5% en 2018.<sup>11</sup>

El éxito exportador se explica principalmente por la industria maquiladora de exportación con alrededor del 60% del total en el periodo TLCAN. En la manufactura destacan la industria automotriz y la industria eléctrico-electrónica,<sup>12</sup> cuya deslocalización en México es de los eslabones de la cadena productiva intensiva en mano de obra, la cual aprovechó los bajos salarios y la reducción de los costos de transacción, gracias a la normativa del acuerdo para las empresas transnacionales. Por lo que el acuerdo apoyó la especialización de la producción en los dos países con instrumentos que garantizaron el flujo de inversión y comercio al interior de las empresas.

En Estados Unidos se pensaba desde entonces, que el acuerdo ayudaría a las empresas estadounidenses a expandir sus exportaciones a un mercado creciente de casi 100 millones de personas. Los funcionarios estadounidenses también reconocieron que las importaciones de México probablemente incluirían un mayor contenido estadounidense que las importaciones de países asiáticos.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)”. En <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados> (fecha de consulta: 16 de junio, 2020).

<sup>11</sup> United States Census Bureau. En <http://www.census.gov/> (fecha de consulta: febrero de 2016 y septiembre de 2018).

<sup>12</sup> Le siguen las industrias tradicionales de bebidas, la textil y del vestido, aunque esta última ha ido perdiendo dinamismo por la competencia de China y Vietnam en el mercado estadounidense. En Alejandro Gómez Tamez, “Mexico’s Trade Relations with NAFTA Partners an with China from the Perspective of the Mexican Footwear Industry”, en Enrique Dussel Peters [ed.], *The renegotiation of NAFTA. And China?*, México, UNAM, 2018, pp. 73-83.

<sup>13</sup> Villarreal y Fergusson, *op. cit.*, p. 4.

De ahí que las exportaciones mexicanas han mantenido un alto componente de insumos importados, que forman parte de las cadenas de valor transfronterizas,<sup>14</sup> como consecuencia de la producción integrada. En 2018, alrededor del 70% del total exportado a Estados Unidos (350 mil millones de dólares) fueron exportaciones de sectores integrados en CGV, cuyo dinamismo ha estado marcado por un crecimiento de la IED en los sectores globalizados, lo que ha situado a México como exportador de bienes de mediano y alto contenido tecnológico en los últimos diez años,<sup>15</sup> gracias al crecimiento del comercio intra-industrial y a la gobernanza del TLCAN, que en la primera década protegió la región de América del Norte de la competencia internacional.

El origen de la IED en México es estadounidense, principalmente, lo cual explica alrededor del 50% del total en el periodo 1999-2018, con una alta participación de la industria automotriz, que representa alrededor del 20% del total de la IED en la manufactura en el mismo periodo. El comercio que realiza esta industria la sitúa en la principal industria integrada con la cadena de producción estadounidense,<sup>16</sup> la cual se ha mantenido en superávit durante los 25 años del acuerdo.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Alonso Ferrato, *Las cadenas globales de valor y la medición del comercio internacional en valor agregado*, Argentina, Instituto de Estrategia Internacional, 2013. En [www.cera.org.ar](http://www.cera.org.ar), pp. 1-13 (fecha de consulta: 22 de junio, 2020).

<sup>15</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe”, 2018. En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43689-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2018> (fecha de consulta: 18 de junio, 2020).

<sup>16</sup> Siguiendo el orden de la vinculación entre el comercio y la inversión, le sigue la industria eléctrico-electrónica, que, si bien no es la segunda industria captadora de IED, sí es la segunda exportadora, aun y cuando se mantiene en déficit comercial constante durante los 20 años que van de 1998 al 2018.

<sup>17</sup> El sector eléctrico-electrónico es el segundo exportador dentro de la manufactura; sin embargo, ha registrado un déficit comercial constante en los 20 años que van de 1998 al 2018, debido al alto componente de insumos importados. INEGI, *op. cit.*

Es importante señalar que el éxito exportador y superavitario de la industria automotriz, se ha registrado en la industria de automóviles con exportaciones de alrededor de 4 millones de automóviles; en cambio, la industria de autopartes se ha mantenido en déficit desde 1995, como consecuencia de la apertura y la instrumentación de las reglas de origen. En otras palabras, para tener acceso al mercado de Estados Unidos, los automóviles debían cubrir 62.5% del contenido regional establecido en el TLCAN, que permitió que los productores de automóviles pudieran realizar sus importaciones de autopartes desde Estados Unidos, situación que ha mantenido en un déficit permanente a esta industria desde 1995.

Esta misma situación se observa en la industria textil y del vestido, cuyas exportaciones libres de arancel al mercado estadounidense tuvieron que atender la regla de origen, lo que requirió de la compra de todos los insumos desde Estados Unidos, con impactos negativos en los encadenamientos productivos y en el empleo en México, seriamente agravados por la competencia internacional que en esta industria representan China y Vietnam,<sup>18</sup> y la ausencia de mecanismos de compensación por parte del Estado para amortiguar dichos efectos.

La apertura del sector agrícola en el TLCAN también ha sufrido los efectos de la competencia internacional, centrada en Estados Unidos, pues aun y cuando la desgravación fue gradual y selectiva, como se anotó arriba, el desarrollo tecnológico y los subsidios a la producción en Estados Unidos, dotan a la agricultura de una ventaja comparativa, que lejos de cerrar la brecha de las asimetrías

<sup>18</sup> Gómez, *op. cit.*, pp. 73-83.

con México la han ensanchado, con un incremento constante del déficit comercial y un crecimiento del desempleo en el sector.<sup>19</sup>

Por lo que el éxito exportador con dirección a Estados Unidos (80% del total) tiene un carácter sectorial e intra-industrial, resultado de la deslocalización de la industria en México con consecuencias en el déficit estadounidense y en el comportamiento del empleo en los dos países. En Estados Unidos se han registrado desplazamientos internos de mano de obra; sin embargo, no han sido absorbidos totalmente por los sectores en crecimiento. La pérdida de empleo en la manufactura de Estados Unidos se agudiza en el periodo TLCAN. No obstante, es un fenómeno que viene ocurriendo desde la década de los ochenta, como consecuencia de la pérdida de competitividad de sus exportaciones en el mercado mundial por el incremento de la competencia internacional. Los efectos negativos que ello generó sobre el crecimiento económico y las ganancias de las empresas, estimularon la deslocalización industrial y la producción en CGV de valor con un alto grado de especialización en Estados Unidos en bienes intensivos en desarrollo tecnológico.

La población económicamente activa (PEA) en la manufactura de Estados Unidos pasó de representar 20.7% en 1980, a sólo 14.7% en 2000 y 10.2 % en 2014. En tanto se observa un crecimiento del empleo en el sector de servicios, principalmente el sector salud y el financiero; así como en el comercio al por menor.<sup>20</sup> Estas transformaciones en los sectores demandantes de empleo, como el comercio al por menor propician que el desempleo total

<sup>19</sup> María Antonia Correa y Alex Munguía, "La agricultura mexicana: sector altamente vulnerable en el comercio México-Estados Unidos", en *Debate Económico*, vol. 8, núm. 23, mayo-agosto de 2019, pp. 5-31.

<sup>20</sup> U.S Census Bureau. En <http://www.census.gov/> (fecha de consulta: febrero de 2016 y septiembre de 2018).

se mantenga a niveles de 4% en los últimos diez años, comportamiento que también ha sido sostenido por las políticas fiscales expansivas, como mecanismo de compensación por desempleo.

En México, el empleo se ha concentrado en la manufactura de exportación y en la industria maquiladora.<sup>21</sup> Sin embargo, los empleos perdidos en los sectores tradicionales de la manufactura, principalmente en el sector textil y del vestido, la industria del calzado, y el sector agrícola han engrosado el empleo informal, carente de protección laboral y seguridad social,<sup>22</sup> debido a la baja capacidad de absorción de los sectores en crecimiento,<sup>23</sup> los cuales también demandan empleo de alta calificación.

El efecto negativo sobre el empleo en los dos países fue motivo de discrepancias entre los opositores y los promotores del TLCAN en Estados Unidos, quienes tomando en cuenta las asimetrías entre los dos países esgrimieron sus argumentos. Los defensores del acuerdo afirmaban que éste ayudaría a generar miles de empleos y reduciría la disparidad de ingresos entre México y Estados Unidos. Los opositores advirtieron que el acuerdo generaría grandes pérdidas de empleos en Estados Unidos, como consecuencia de la deslocalización de empresas para producir en México con costos más bajos.<sup>24</sup>

Los 25 años de integración de México a Estados Unidos, gracias al TLCAN, se reducen a la lógica de la integración económica clásica

<sup>21</sup> INEGI, *op. cit.*

<sup>22</sup> Miguel Ángel Vázquez Ruiz, “México y el TLCAN 20 años después. Una visión acerca de los resultados”, en María Antonia Correa Serrano y Federico Manchón Cohán [coords.], *Gobernanza de las integraciones regionales*, México, Itaca/UAM-Xochimilco, 2016, pp. 87-113.

<sup>23</sup> Pablo Ruiz, “Evolución reciente del empleo y el desempleo en México”, en *Economía UNAM*, vol. 8, núm. 23, 2011. En <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v8n23/v8n23a5.pdf>, pp. 91-105 (fecha de consulta: 10 de junio, 2020).

<sup>24</sup> Villarreal y Fergusson, *op. cit.*

de “creación y desviación de comercio”, asociada a las políticas neoliberales y al uso de instrumentos comerciales y de inversión<sup>25</sup> que favorecen la integración productiva y la competencia internacional de los sectores globalizados, con efectos negativos sobre empleo y una ampliación de la brecha salarial en los dos países, la cual se suponía se reduciría como consecuencia del incremento del comercio.

Sin embargo, esta integración gestionada de manera regional, pero practicada de manera bilateral ha hecho evidente no sólo la reducción de la brecha entre políticas económicas nacionales y regionales, sino que en algunos casos las primeras han quedado supeditadas a la normativa regional, con un ensanchamiento en la cesión de la soberanía de los Estados y un fuerte vacío de mecanismos compensatorios que amortigüen los efectos negativos sobre el conjunto de la sociedad.

La propuesta de una integración profunda se fue desarrollando desde la Alianza de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005, la cual desde entonces ponía en evidencia la necesidad de Estados Unidos de una integración con dos bilateralismos que permitieran profundizar en temas altamente vinculados de economía y de seguridad de la región, desde los intereses del gobierno de Washington. El sesgo bilateral se acentuó en el aspecto de seguridad, negociando con Canadá el cuidado de la frontera para protegerse del terrorismo, después del ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono. Con México también se negoció un acuerdo de fronteras inteligentes con Estados Unidos y el resguardo de la frontera sur con el combate al narcotráfico, a la cual se le sumó la contención de la migración en la negociación del T-MEC.

<sup>25</sup> Vázquez, *op. cit.*

## RENEGOCIAR EL TLCAN

La renegociación del TLCAN, llevó a la sustitución de este acuerdo por el T-MEC que entró en vigor el 1º de julio de 2020, después de un proceso largo de ocho rondas de negociación, desde la propuesta del gobierno de Washington en mayo de 2017 hasta la ratificación por la Cámara de los Comunes y el Senado de Canadá el 13 de marzo de 2020.<sup>26</sup> El escenario de la renegociación estuvo plagado de amenazas contra sus vecinos y de un fuerte proteccionismo económico de Estados Unidos.

La estrategia de negociación ejercida por el presidente Donald Trump fue la de presionar al máximo a fin de obtener el mayor beneficio. Dichas presiones estuvieron dirigidas principalmente a México, las cuales comenzaron con la construcción del muro fronterizo, la imposición de aranceles al acero y al aluminio; además de condicionar la aprobación del nuevo acuerdo a la participación de su vecino del sur en la contención de la migración de los países de la frontera sur del llamado “Triángulo del Norte”, integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras, amenazando con una política de mayores aranceles y el retiro de manera unilateral del TLCAN con base en las disposiciones del artículo 2205.

Frente a todas estas presiones el gobierno federal mexicano no definió una propuesta integral de renegociación del acuerdo, en atención a los intereses nacionales. En el contexto de la negociación, el gobierno saliente del presidente Enrique Peña Nieto

<sup>26</sup> La firma del T-MEC se realizó en el marco de la cumbre de Líderes del G-20 —el 30 de noviembre de 2018 en Buenos Aires, Argentina— el primer país en ratificarlo por el Senado fue México el 19 de junio de 2019, seguido de Estados Unidos 7 meses después el 16 de enero de 2020. La ratificación por parte del gobierno canadiense se logró el 13 de marzo de 2020, toda vez que dicha ratificación estuvo condicionada a la aprobación de éste por el Senado de Estados Unidos.

no dialogó, mucho menos consultó a las organizaciones civiles, sindicatos, organizaciones campesinas, universidades y pequeños empresarios. Los únicos consultados fueron las empresas que participan en el Consejo Coordinador Empresarial.<sup>27</sup>

Desde los medios académicos pensábamos que el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador tendría una propuesta de renegociación que mantuviese el trato recíproco en busca de un beneficio mutuo. Sin embargo, la sorpresa para unos y el enojo para otros fue que aun antes de tomar posesión se pronunciara por la aprobación del nuevo T-MEC, el cual requería de una revisión precisa de los puntos neurálgicos del tratado y sus consecuencias, que como parte de la estrategia estuvieron ocultos por el énfasis que se le dio a la imposición de los aranceles, contención de la migración y la amenaza de cancelar el acuerdo.

Los negociadores mexicanos asumieron una postura de cooperación frente a Estados Unidos, aun y cuando algunos empresarios de la industria del calzado de este país, como la empresa *Footwear Distributors & Retailers of America* (FDRA) hicieron pronunciamientos abiertos en contra de la cancelación, e incluso los organismos públicos y privados estadounidenses destacaron los ahorros importantes que para los consumidores estadounidenses significaba el acuerdo.

El comité negociador no tomó en cuenta que una cancelación del TLCAN no significaba una relación de suma-cero, en la cual uno gana y el otro pierde. Las cadenas globales de valor forman parte de una integración productiva entre los dos países, no fácil de desactivar en el corto plazo. De igual forma, con la imposición de los

<sup>27</sup> Jorge Alfonso Calderón, S., “Presente y futuro del TLCAN. Propuestas y alternativas”, Ponencia presentada en el V Seminario Internacional de la Red de Estudios de América del Norte “TLCAN. Renegociación o cancelación”, UAM-Xochimilco.

aranceles, también perderían los consumidores estadounidenses por el encarecimiento de los productos, cuya importación ha sido estimulada por la política fiscal estadounidense de apoyo al consumo. Esta política ha sido financiada con recursos del exterior, cuya deuda externa ha rebasado 100% del PIB en los últimos años, manteniendo apreciado el dólar, lo cual también ha incidido en la profundización del déficit comercial.

#### ESTRUCTURA DEL T-MEC, CAMBIOS E INCLUSIÓN DE NUEVOS TEMAS

Desde la visión de los negociadores estadounidenses, la mayor presencia de China en el nivel mundial requiere fortalecer nuevamente la región de América del Norte con una integración comercial y productiva, que de manera clara lleve a reducir su déficit comercial con el competidor asiático, igual que antaño lo hizo con Japón en el TLCAN. El nuevo acuerdo deja en claro en el capítulo 32 la prohibición a los socios de firmar acuerdos comerciales con países que no mantienen una economía de libre mercado.

La normativa busca una mayor protección para las cadenas de producción de Estados Unidos, con el apoyo de sus socios, al amparo de un capitulado que supera al anterior acuerdo, no sólo en número —pasan de 22 a 34—, sino en la profundidad con la cual se abordan los diferentes temas con reglas comerciales más estrictas, las cuales incidirán en la definición de la política económica en México, cuya consideración de actualización ya está presente en el discurso oficial. 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 nuevo acuerdo tiene modificaciones y adecuaciones respecto del TLCAN e incluye nuevos temas.

Se profundizó en las reglas de origen, en el comercio agrícola, modificaciones sustanciales de la solución de controversias para la inversión, los derechos de propiedad intelectual por su vinculación con la producción de productos biotecnológicos; así como la inclusión de nuevos temas que tienen que ver con las relaciones laborales y los salarios a fin de cubrir las asimetrías salariales entre México y sus socios comerciales; el comercio digital, la regulación para las pequeñas y medianas empresas, las empresas estatales, los servicios financieros, la determinación del tipo de cambio, entre otros. El medio ambiente y el tratamiento a las relaciones laborales hoy forman parte de la gobernanza del T-MEC.

## MODIFICACIONES

Las reglas de origen constituyeron uno de los puntos neurálgicos de la negociación, la cual giró en torno a su incremento para la industria automotriz con base en la propuesta del gobierno de Washington, la cual quedó establecida en el capítulo IV del T-MEC y que sustituye el capítulo III del TLCAN. En plenas negociaciones, el Fondo Monetario Internacional afirmaba que medidas más estrictas para el comercio favorecerían una mayor protección de la región de América del Norte y, a su vez, desalentarían a los miembros del T-MEC de negociar acuerdos de libre comercio con países que no siguen las reglas del libre mercado.<sup>28</sup>

En la nueva gobernanza se pasó de un contenido regional de 62.5% al 75% y los fabricantes de vehículos deben obtener al

<sup>28</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), “Informe Anual del FMI 2018”. En <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2018/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2018-es.pdf> (fecha de consulta: 22 de junio, 2019).

menos 70% de su acero y aluminio<sup>29</sup> de los tres países. Estas disposiciones también pueden tener un efecto significativo en la industria eléctrico-electrónica por el suministro de esta industria de una gran variedad de piezas para los automóviles.

Adicionalmente, se estableció el requisito de que 40% del valor de los vehículos sea fabricado en áreas que paguen salarios de 16 dólares la hora.<sup>30</sup> Esta condición implicaría un incremento salarial en la manufactura en México que en las condiciones actuales es difícil de lograr, pues los trabajadores con mejores salarios en este sector reciben un salario promedio por hora de 4 dólares, aun y cuando desde el TLCAN se argumentaba que el libre comercio reduciría la brecha salarial. Lo que sí es un hecho, son los cambios en la Reforma Laboral en México, como consecuencia de la inclusión del capítulo laboral en el nuevo Tratado. De continuar con estos niveles salariales ese 40% requerido será cubierto por los otros dos socios del T-MEC, cuyo salario en la manufactura de Estados Unidos ha pasado de 18 dólares en 2008 a 22 dólares promedio por hora en 2018.<sup>31</sup>

Frente al endurecimiento de las reglas de origen, las cámaras de las industrias tradicionales mexicanas se opusieron a las mismas y pedían que en el grado de contenido regional de esta industria se considerara a México como principal proveedor, debido a su ventaja comparativa respecto de los otros dos socios, lo cual recuperaría los encadenamientos productivos y suavizaría los

<sup>29</sup> Las industrias del acero y del aluminio como abastecedoras de la industria automotriz tendrán que cumplir los requisitos de contenido de valor de entre 70 y 75% para una serie de productos, entre los que destacan los tubos, las tuberías, cadenas, grapas, artículos similares de hierro y acero, entre otras.

<sup>30</sup> Burfisher, Lambert y Matheson, *op. cit.*, pp. 1-22.

<sup>31</sup> United States Department of Labor, "Bureau of Labor Statistics". En <https://www.bls.gov/home.htm> (fecha de consulta: febrero de 2020).

problemas de desempleo de la industria textil mexicana; sin embargo, se mantuvo la regla de origen en estas industrias.

En el capítulo XIV, referente a las inversiones y que sustituye al XI del TLCAN, México se apartó de la propuesta canadiense en la solución de controversias, en el planteamiento de su resolución a través de los tribunales nacionales, según sea el caso, con apego al derecho de soberanía nacional. El argumento canadiense fue la autonomía que cada país posee para establecer las medidas regulatorias que considere apropiadas en defensa de los intereses nacionales.

Canadá logró recuperar el derecho de solución de controversias en sus propios tribunales, mientras México se mantendrá para la Solución de Controversias en las inversiones, bajo el arbitraje internacional, como lo hacía en el TLCAN.<sup>32</sup> Por lo que el trato será diferenciado para los dos países socios de Estados Unidos. La ausencia de un frente común entre los dos países durante la negociación profundizó los bilateralismos, y reforzó la postura del presidente de Estados Unidos en cuanto un trato diferente a sus dos socios, estrategia que mantuvo durante toda la negociación con fuertes presiones para México, como se anotó arriba.

La agricultura en el capítulo III, que sustituye al capítulo VII del acuerdo anterior, mantiene la prohibición de los subsidios para productos de exportación por parte de los miembros, en apego a las normas de la OMC, por lo que los productos agrícolas no deben ser beneficiados por políticas de financiamiento estatal que pudieran distorsionar la competencia. El avance sustancial del acuerdo en este rubro es el espacio que se les abrió a las empresas

<sup>32</sup> El gobierno se seguirá sometiendo al arbitraje del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial; o, a las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

exportadoras de biotecnología agrícola, tema que ha sido motivo de grandes controversias en la sociedad mexicana, por la defensa de la producción tradicional. Esto sin duda incrementará las controversias entre las comunidades rurales y el Grupo de Trabajo para la Cooperación Biotecnológica Agrícola,<sup>55</sup> creado en el nuevo acuerdo y conformado por representantes de gobierno de cada una de las partes, quienes serán los responsables de las cuestiones relacionadas en este campo.

## NUEVOS TEMAS

La inclusión del capítulo Laboral XXIII, forma parte de las demandas de los congresistas y sindicatos de Estados Unidos y Canadá. En este apartado, los derechos de los trabajadores se tienen que apegar a los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), respecto de las negociaciones colectivas para mejorar las condiciones de trabajo. En cumplimiento de esta demanda y a fin de avanzar en la ratificación del acuerdo que México aprobó en su Reforma Laboral el 29 de abril de 2019.

El Comercio Digital en el capítulo 19 del T-MEC forma parte de los nuevos temas en el Tratado y se refiere a la comercialización de bienes intangibles que pueden ser transmitidos electrónicamente. Tiene el objetivo de promover la confianza en los consumidores y evitar obstáculos innecesarios para su uso y desarrollo; sin embargo, también implica la adecuación de la Ley Federal de Telecomunicaciones de México, para hacerla compatible con

<sup>55</sup> Gobierno de México, “Textos finales del Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos y Canadá”, México, 29 de junio, 2020. En <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202750>, p. 6 (fecha de consulta: 2 de julio, 2020).

la regulación a los servicios interactivos, dada la importancia que este tipo de servicios tienen para las pequeñas y medianas empresas y el crecimiento del comercio digital, según el nuevo acuerdo.<sup>54</sup>

Otro tema nuevo en el acuerdo es el referido a los asuntos de política macroeconómica y de tipo de cambio en el capítulo 33, con disposiciones sobre armonización de la política monetaria a fin de evitar las devaluaciones cambiarias y sus efectos negativos sobre las exportaciones e importaciones de los socios. Para el logro de la estabilidad macroeconómica de la región se estableció un Comité de Servicios Financieros integrado por representantes de cada una de las partes.<sup>55</sup> En el caso de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para Canadá el *Department of Finance of Canada* y en el caso de Estados Unidos el *Department of Treasury*. La coordinación del Comité permitirá mantener la transparencia del mercado monetario y cambiario a fin de evitar la manipulación de sus monedas. El tipo de cambio se mantendrá flexible, pero con información mensual de las intervenciones del mercado cambiario y el desglose trimestral de la información de las balanzas de pagos.

Otro asunto de relevancia por su importancia en cuanto a la protección de la región de América del Norte es el referido a la prohibición a los socios de firmar acuerdos comerciales con economías que no sean de libre mercado. También se incluyeron normas de aplicación a las pequeñas y medianas empresas, los re-

<sup>54</sup> Incluye programa de cómputo, texto, video, imagen, grabación de sonido, u otro producto que esté codificado digitalmente, producido para la venta o distribución. Este tipo de productos no incluye la representación digitalizada de un instrumento financiero, incluyendo dinero. Para los servicios interactivos se le otorgó a México un periodo de tres años después de la entrada en vigor del acuerdo, debido a que hay compatibilidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones, Gobierno de México, *op. cit.*, cap. 19, pp. 1-19.

<sup>55</sup> *Ibid.*, cap. 33, pp. 1-37.

medios comerciales que establecen las cláusulas de salvaguardias y su vinculación con las reglas de origen a fin de no rebasar los límites establecidos para los países no miembros.

Las políticas de competencia (capítulo 10), el de competitividad (capítulo 26), son temas que han quedado estancados en el seno de la OMC desde la Conferencia Ministerial de Singapur en 1996.<sup>56</sup> Su incorporación en el nuevo acuerdo junto con el de las compras públicas y el de facilitación del comercio, temas que ya se habían incluido en el TLCAN, permite al nuevo acuerdo avanzar en los temas que el multilateralismo no ha logrado destrabar, y que son importantes para una profundización de la integración en favor del comercio y las inversiones.

Los temas laborales y de medio ambiente quedaron incorporados en la normativa con un nivel de aplicación que rebasa el de las recomendaciones que se mantenía en el TLCAN, dado su carácter de “Acuerdos Paralelos”. De igual manera, el T-MEC incorpora el tema de anticorrupción (capítulo 27), con un amplio margen de acción que tiene como objetivo “prevenir y combatir el cohecho y la corrupción respecto a cualquier asunto comprendido en este Tratado”, con apego a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003.<sup>57</sup>

## CONCLUSIÓN

La normativa del TLCAN ha sido un pilar fundamental para apoyar las ganancias de las empresas, debido a que la gobernanza generada en el acuerdo garantiza la inversión, reduce los costos para

<sup>56</sup> Los llamados temas de Singapur se refieren a: inversiones, políticas de competencia, transparencia de las compras públicas y el de facilitación del comercio.

<sup>57</sup> Gobierno de México, *op. cit.*, cap. 27 y 28.

las empresas y genera una mayor fluidez del comercio, y la IED que favorece la estructura de las cadenas globales de valor, con fuertes transformaciones en el empleo, tanto en Estados Unidos como en México. Su incidencia en el déficit comercial de Estados Unidos se explica en parte por la ventaja comparativa con base en las diferencias salariales, más que por la manipulación del tipo de cambio. Es decir, las políticas instrumentadas desde el gobierno de Washington de apoyo al consumo tienen como base los ahorros del exterior, que ven en Estados Unidos una seguridad de sus inversiones en el mercado financiero, motivadas por el peso que sigue teniendo el dólar como divisa en las transacciones internacionales. La mayor demanda de esta divisa tiene como consecuencia una apreciación, que hace que los precios de los bienes importados sean más atractivos que los del mercado interno; a su vez estos bienes importados se fabrican desde economías con bajos salarios, como es el caso de México.

El problema del déficit comercial de Estados Unidos es un problema estructural de pérdida de competitividad internacional y de estrategias de deslocalización de la industria que aprovecha los salarios más bajos en una producción integrada en CGV. La gobernanza del TLCAN, protegió a Estados Unidos de la competencia internacional; pero no resolvió los problemas del déficit comercial e incluso éste se ha profundizado, porque a diferencia de los años noventa, cuyas importaciones desde Japón se producían con base en salarios altos, en el escenario de las últimas dos décadas las importaciones se realizan desde países con salarios bajos, lo que tiene consecuencias negativas sobre el déficit comercial.

Este problema busca ser resuelto con una integración que endurece las reglas comerciales y de inversión en el nuevo T-MEC, el cual profundiza la reglamentación regional a fin de, por un lado,

cerrar el mercado a la competencia internacional y por el otro, obtener mayores beneficios de los que se pueden obtener en un mundo multilateral. Se trata de una integración económica sectorial y excluyente que permite un amplio margen de acción a las reglas del juego del neoliberalismo, en el cual el espíritu de un regionalismo se ve debilitado, debido a que en la práctica dicha integración ha tenido un alto contenido bilateral.

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 y cuando se han incrementado los flujos de comercio e inversión, a causa de la apertura, sin que los beneficios del libre comercio hayan logrado una tendencia de igualación salarial.