



# La reestructuración de Norteamérica

a través del libre comercio:  
del TLCAN al TMEC

Oscar F. Contreras  
Gustavo Vega Cánovas  
Clemente Ruiz Durán  
coordinadores

EL COLEGIO DE MÉXICO  
EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE



LA REESTRUCTURACIÓN DE NORTEAMÉRICA  
A TRAVÉS DEL LIBRE COMERCIO: DEL TLCAN AL TMEC



LA REESTRUCTURACIÓN  
DE NORTEAMÉRICA A TRAVÉS DEL LIBRE  
COMERCIO: DEL TLCAN AL TMEC

Oscar F. Contreras  
Gustavo Vega Cánovas  
Clemente Ruiz Durán  
*Coordinadores*

382.917  
R329

La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio : del TLCAN al TMEC / Oscar Contreras, Gustavo Vega, Clemente Ruiz Durán, coordinadores. – 1ª ed. – Ciudad de México, México : El Colegio de México : El Colegio de la Frontera Norte, 2020.  
602 p. : mapas., gráf., diagr. ; 23 cm.

ISBN 978-607-564-179-9

Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá. 2. Tratado de Libre Comercio de América del Norte. 3. Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos – Evaluación. 4. América del Norte – Relaciones económicas exteriores. 5. América del Norte – Integración económica. I. Contreras Montellano, Oscar F., coord. II. Vega Cánovas, Gustavo, coord. III. Ruiz Durán, Clemente, coord.

*La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al TMEC*  
Oscar F. Contreras, Gustavo Vega Cánovas y Clemente Ruiz Durán (coordinadores)

Primera edición, junio de 2020

D.R. © El Colegio de México, A. C.  
Carretera Picacho Ajusco, núm. 20  
Ampliación Fuentes del Pedregal  
Alcaldía Tlalpan  
14110, Ciudad de México, México  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

D.R. © El Colegio de la Frontera Norte, A. C.  
Carretera Escénica Tijuana-Ensenada, km 18,5  
San Antonio del Mar, 22560 Tijuana  
[www.colef.mx](http://www.colef.mx)

ISBN: 978-607-564-179-9

Impreso en México

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: del TLCAN al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) <i>Gustavo Vega Cánovas y Oscar F. Contreras</i> . . . . .	11
--	----

### PRIMERA PARTE

#### COMERCIO Y SECTORES AGROPECUARIO Y MANUFACTURERO

1. El TLCAN: un proyecto de reestructuración de largo plazo <i>Clemente Ruíz Durán</i> . . . . .	31
2. El TLCAN y el sector agropecuario y rural mexicano: mitos, realidades y perspectivas <i>Antonio Yúnez-Naude, George A. Dyer y Alan Hernández Solano</i> . . . . .	61
3. El comercio de manufacturas entre México y Estados Unidos y el cambio del TLCAN al TMEC <i>Jorge Eduardo Mendoza Cota</i> . . . . .	93

### SEGUNDA PARTE

#### CADENAS DE VALOR Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

4. La renegociación del TLCAN y China: escenarios, efectos arancelarios y el caso de la cadena del calzado <i>Enrique Dussel Peters</i> . . . . .	121
---	-----

5. La paradoja del TLCAN: alta productividad y bajos salarios en la industria automotriz  
*Jorge Carrillo y Humberto García* . . . . . 163
6. Pequeñas empresas tecnológicas mexicanas en las cadenas de valor de Norteamérica  
*Oscar F. Contreras y Maciel García Fuentes* . . . . . 185

TERCERA PARTE  
SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

7. Los procedimientos de solución de diferencias en *antidumping* e inversión en el TLCAN y en el TMEC  
*Gisela Bolívar Villagómez* . . . . . 209

CUARTA PARTE  
IMPACTOS REGIONALES Y COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

8. Los impactos de la renegociación del TLCAN en la frontera entre México y Estados Unidos: amenazas a la cooperación y la gobernanza transfronteriza  
*María del Rosío Barajas* . . . . . 263
9. La facilitación del comercio en la renegociación del TLCAN y en el TMEC  
*Gustavo Vega Cánovas y Francisco Campos Ortiz* . . . . . 297
10. TLCAN: tratados bilaterales y comunidades fronterizas  
*James Gerber* . . . . . 331
11. Gobernanza ambiental en América del Norte en el contexto de la renegociación del TLCAN  
*Roberto Sánchez Rodríguez* . . . . . 359

QUINTA PARTE  
MIGRACIÓN Y REMESAS: IMPLICACIONES GLOBALES DE LA RENEGOCIACIÓN

12. Migración y remesas en México bajo la administración Trump  
*Juan José Li Ng* . . . . . 395

13. Migración y remesas en el nuevo escenario migratorio.  
De la crisis económica a la renegociación del TLCAN  
*Alejandro I. Canales* . . . . . 423

SEXTA PARTE  
ESCENARIOS

14. ¿Volver al futuro? La renegociación del TLCAN  
y la agenda de seguridad en la relación México-Estados Unidos  
*Arturo Santa Cruz* . . . . . 465

15. México y Estados Unidos: de asociación estratégica  
a conflictiva. Líneas de quiebre y tendencias  
*Isidro Morales* . . . . . 481

SÉPTIMA PARTE  
ALTERNATIVAS

16. La renegociación del TLCAN: la agenda clave  
que quedó pendiente  
*Robert A. Blecker, Juan Carlos Moreno-Brid e Isabel Salat* . . . . . 533

17. Empleos en México bajo presión: con o sin TLCAN  
*Graciela Bensusán* . . . . . 553

EPÍLOGO  
*Gustavo Vega Cánovas, Oscar F. Contreras y Clemente Ruiz Durán* . . . . . 597



## INTRODUCCIÓN: DEL TLCAN AL TRATADO ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ (TMEC)

*Gustavo Vega Cánovas*  
*Oscar F. Contreras*

LAS RELACIONES ENTRE México y Estados Unidos están experimentando su fase más contenciosa y crítica desde que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Durante la campaña presidencial de 2016, el entonces candidato por el partido republicano Donald Trump calificó el TLCAN como el peor acuerdo comercial negociado por Estados Unidos en su historia y se comprometió a renegociarlo, tan pronto fuera elegido presidente, para mejorarlo. Tras su elección como tal, en mayo de 2017, Trump notificó oficialmente al Congreso estadounidense su intención de iniciar la renegociación del TLCAN.

Los gobiernos de México y Canadá mostraron de inmediato su disposición a aceptar la invitación de Estados Unidos, lo cual no fue una sorpresa, ya que ambos países habían mostrado anteriormente su interés por renegociar el TLCAN al participar en la negociación y firma del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), acuerdo que ambos gobiernos contemplaron como una forma de modernizar el TLCAN. Sin embargo, una vez que el gobierno de Trump decidió retirarse del TPP, México y Canadá aceptaron negociar directamente con Estados Unidos a fin de buscar la necesaria modernización del acuerdo vigente hasta la fecha. Tras nu-

merosas rondas de negociación que generaron momentos de gran tensión entre los países socios y una gran incertidumbre que afectó el entorno económico, en particular en México, el 30 de septiembre de 2018 México, Estados Unidos y Canadá anunciaron un nuevo acuerdo trilateral, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC). Dicho acuerdo fue firmado dos meses después por los presidentes de los tres países: el 30 de noviembre de 2018, en el marco de la reunión del G20 en Buenos Aires. Sin embargo, para su entrada en vigor, prevista para el 1º de enero de 2020, se requiere la aprobación de los legislativos de los tres países.

Este libro presenta una discusión crítica de los avances logrados y las limitaciones persistentes en el marco del TLCAN, así como de los escenarios futuros y las implicaciones para la integración regional en el caso de la eventual ratificación del TMEC.

A partir de 1994, las relaciones económicas de los países de América del Norte experimentaron cambios profundos. El TLCAN se propuso incrementar el comercio y los flujos de inversión a fin de mejorar la competitividad de los tres países y propiciar la integración de un mercado regional. Estos objetivos sin duda se lograron. El principal impacto del TLCAN es que ha permitido la consolidación de un importante grupo de cadenas regionales de valor que han generado flujos comerciales y de inversión crecientes, los cuales han propiciado ganancias agregadas netas para los tres países. El TLCAN involucra a una región de 470 millones de personas; los tres países que la conforman representan más de la cuarta parte del Producto Interno Bruto (PIB) mundial y producen anualmente bienes y servicios por más de 19 billones de dólares.

En este marco, ¿cuál es el papel de México en las nuevas cadenas regionales de valor y qué retos enfrenta el país ante los cambios ocurridos en el ámbito internacional? En particular, aquellos derivados de la activa participación de China en el mercado mundial y de las reglas establecidas por el nuevo acuerdo comercial.

## PRIMERA PARTE. COMERCIO Y SECTORES AGROPECUARIO Y MANUFACTURERO

La primera sección del libro se concentra en caracterizar y dimensionar la participación de México en las cadenas globales de valor y

en el comercio intrarregional, y en explorar los posibles efectos en los sectores productivos mexicanos ante el escenario de la aprobación del TMEC o su rechazo por parte de los legislativos de los tres países y una potencial salida de éste por parte de Estados Unidos.

En el primer capítulo, Clemente Ruiz Durán reconoce que el rediseño estratégico de Norteamérica propiciado por el TLCAN permitió la acumulación de capital en áreas estratégicas y articuló amplias Cadenas Globales de Valor (CGV). Sin embargo, la modernización institucional en el nuevo acuerdo y la profundización de una estrategia para lograr un mayor contenido nacional en el comercio interregional continúan siendo tareas pendientes. El autor muestra cómo la nueva dinámica comercial y productiva ha expandido y reacomodado el comercio de mercancías, ha dinamizado el comercio de servicios comerciales y ha propiciado el crecimiento exponencial de la Inversión Extranjera Directa (IED). Parte de los cambios han sido positivos, como el superávit de México con Canadá y Estados Unidos, así como un comercio trilateral multiplicado, pero esto no ha significado que el valor agregado en las exportaciones mexicanas se incremente. A excepción de algunos sectores específicos, como el automotriz, México requiere una mayor integración de valor agregado en las cadenas de producción generadas en el marco del TLCAN.

En el capítulo se analizan los principales objetivos de México y Estados Unidos detrás de la renegociación, identificando los distintos grupos de apoyo y de oposición al acuerdo, y concluye que ante un escenario negativo en el que no se ratifique el TMEC habría efectos nocivos para Canadá y Estados Unidos en las exportaciones de ambos países, así como en la pérdida de empleos que dependen del comercio con México. Pero, en caso de que el TMEC sea ratificado, a este acuerdo deberán sumarse políticas que permitan alcanzar un balance intrarregional para revitalizar la región norteamericana e incrementar su competitividad.

Los siguientes dos capítulos analizan los sectores agropecuario y manufacturero mexicanos. Estos sectores son de gran importancia no sólo por el crecimiento que han tenido a partir de la entrada en vigor del TLCAN, sino también desde la perspectiva de política interna de nuestro país, en la que siempre han sido cruciales dado el peso y valor económico y social que representan. En el caso del sector agropecuario, el TLCAN fue el primer acuerdo con el cual el

sector agrícola mexicano abría su mercado con Estados Unidos y Canadá, resultado extraordinario si se considera que, incluso hasta ahora, en el sistema multilateral se han dado pocos avances en la liberalización de la agricultura.

El capítulo de Antonio Yúnez-Naude, George A. Dyer y Alan Hernández Solano aborda el sector agropecuario con una mirada crítica sobre las reformas constitucionales y la implantación del TLCAN; los autores concluyen que la agricultura ha tenido resultados mixtos bajo el TLCAN. Mientras que el comercio agropecuario de México con Estados Unidos creció y logró un incremento de las exportaciones en diversos productos, como el aguacate, el sector en conjunto no ha logrado la prometida convergencia económica con dicho país; por el contrario, se ha estancado el ingreso real de los hogares rurales, por lo que subsiste una alta incidencia de pobreza en el campo.

Entre las razones por las que las altas expectativas sobre el sector agropecuario mexicano no se han cumplido destacan el nuevo tipo de intervención del Estado mexicano en el sector, que en ocasiones llega a ser contraproducente para los agricultores, por ejemplo, debido al sesgo de las políticas de apoyo a la comercialización; o privilegiar los apoyos individuales frente a la opción de invertir en obras de infraestructura, sanidad, inocuidad e investigación, intervenciones que han inhibido el avance del sector. En este marco de claroscuros, los autores analizan los retos que enfrenta el Estado mexicano para promover un desarrollo incluyente del campo y, en consecuencia, para lograr la seguridad alimentaria del país.

En cuanto al sector manufacturero, este se convirtió en el centro del interés del nuevo presidente de Estados Unidos, quien prometió regresar los empleos manufactureros a su país. Esta idea se expresó de manera patente en la renegociación de la regla de origen del sector automotriz, bajo la premisa de que los productos fabricados bajo el nuevo acuerdo comercial debían ser “genuinamente hechos en Estados Unidos y en Norteamérica”, lo cual se lograría al elevar el contenido de insumos estadounidenses en el sector. En el mismo sentido, el componente salarial del acuerdo buscó imponer a México la obligación de elevar los salarios en el sector.

Jorge Eduardo Mendoza Cota, autor del tercer capítulo, se encarga de analizar la dinámica comercial incentivada por el TLCAN, en el marco de las características del sector manufacturero mexicano. El autor señala que en México las industrias automotriz y

electrónica fueron las más beneficiadas. Entre los factores que ampliaron las condiciones favorables para el crecimiento de las manufacturas basadas en exportaciones destacan el desmantelamiento de los aranceles, los incentivos para la Inversión Extranjera Directa (IED), la proximidad geográfica con Estados Unidos y los bajos salarios de la mano de obra mexicana.

Sin embargo, Mendoza identifica diversas limitantes que impiden que el desarrollo manufacturero contribuya a mitigar el desempleo o a reducir los desequilibrios macroeconómicos y a mejorar la productividad. Por ejemplo, menciona la baja convergencia entre el comercio de México y Estados Unidos, la ausencia de una política de desarrollo orientada a la investigación, así como políticas enfocadas a la innovación y al fortalecimiento de las cadenas productivas. Una limitante estructural que persiste en el nuevo acuerdo es que la industria manufacturera está basada en un comercio intraindustrial con déficit comercial, en donde las exportaciones de insumos de Estados Unidos se transforman en México y se reexportan a Estados Unidos. La superación de esta limitante implica medidas de política y estrategias sectoriales para que las manufacturas mexicanas se involucren más con las cadenas globales de suministro de insumos intermedios.

En ese contexto, la participación de China en el comercio de América del Norte es un factor crucial. En los últimos años ese país ha modificado la estructura del comercio manufacturero. El incremento de exportaciones chinas en el mercado de Norteamérica ha generado una seria competencia para México en el comercio de manufacturas basadas en trabajo intensivo, de modo que el país se ha visto impulsado a buscar una mayor diversificación de mercados en sus exportaciones, pero a la vez ha limitado el potencial exportador de México hacia Estados Unidos. Así, las variables del TLCAN que derivan de la geografía, como los bajos costos de transporte y mano de obra, ya no son suficientes para garantizar el crecimiento de las actividades manufactureras. México debe enfrentar los nuevos desafíos con una política interna diseñada para mejorar la competitividad, pero a la vez incrementar el valor agregado, un aspecto indispensable para concretar los beneficios de la inserción en las cadenas de valor de Norteamérica.

## SEGUNDA PARTE. CADENAS DE VALOR Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

A lo largo de la vigencia del TLCAN los flujos de inversión y el grado de apertura fueron distintos para cada industria, lo que se ha reflejado en distintos niveles de desarrollo e integración regional. Esta segunda parte del volumen aborda temas específicos de diversas industrias. Tres casos que muestran la diversidad y complejidad de los factores involucrados en las negociaciones comerciales son la industria del calzado, que ha perdido competitividad pero que ha tenido beneficios parciales del TLCAN; la industria automotriz, que fue sin duda la que mayor impulso recibió en estos 25 años del tratado, y las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), que en general quedaron rezagadas respecto de la integración a las cadenas de valor del TLCAN.

En el primer capítulo de esta sección, Enrique Dussel Peters identifica las implicaciones del impacto arancelario para el calzado y las otras industrias en caso de una eventual cancelación del TLCAN. El autor identifica los objetivos de los gobiernos mexicano y estadounidense en la renegociación, las implicaciones de la regla de origen y las tendencias comerciales de Estados Unidos y México con sus principales socios comerciales. Una de las conclusiones es que, si bien los aranceles a las importaciones de Estados Unidos y México en la actualidad son muy bajos, ya que se gravan a un arancel por debajo de 1%, un escenario en el que se aplicara la tasa arancelaria NMF en el sector calzado no tendría un impacto considerable; en cambio, industrias como la automotriz, autopartes y electrónica serían las más afectadas por la cancelación del TLCAN debido al volumen de exportaciones y las tarifas arancelarias. Esto explica por qué la discusión en la renegociación se concentró en la cadena autopartes-automotriz. Al igual que en otros capítulos de este libro, el autor concluye que México deberá emprender acciones específicas para incentivar la proveeduría regional.

El caso de la industria automotriz fue uno de los más álgidos en las negociaciones, debido a las fuertes presiones del gobierno de Estados Unidos por modificar la regla de origen para elevar el contenido regional, y por establecer controles para reducir la brecha salarial de México con sus dos socios comerciales. El capítulo de Jorge Carrillo y Humberto García analiza la situación actual de los salarios en la industria automotriz mexicana. Con base en el concepto de *salario digno*, los autores describen los niveles de deterioro

salarial que se han generado en las diferentes regiones mexicanas donde se ha establecido la industria automotriz, así como la brecha entre el salario pagado y el salario digno.

Históricamente, la industria automotriz ha sido clave para el desarrollo industrial de México, con ciclos de reestructuración aproximadamente cada treinta años, de la mano con los “decretos automotrices” emitidos por el gobierno federal, en los cuales se ha especificado la política industrial y comercial. La industria automotriz ha tenido un crecimiento enorme, en buena medida como resultado de las condiciones favorables para el comercio intraindustrial e intrafirma generados por el TLCAN, y su pronóstico para el futuro cercano es de mayor crecimiento. De acuerdo con los autores, para México el principal problema radica en el pobre impacto de esta próspera industria en términos de desarrollo social. En dicho sentido, México es presa de una paradoja dado el marcado contraste entre el crecimiento de la productividad en el sector automotriz y los bajos salarios; durante las últimas dos décadas la productividad ha aumentado de forma notable, en tanto que los salarios se contraen conforme aumenta la productividad.

Los autores realizan una estimación de la diferencia entre los salarios pagados en la industria automotriz respecto de lo que sería un salario digno, es decir, uno que permitiese acceder a una calidad de vida aceptable en función de estándares nacionales e internacionales. Los hallazgos en la investigación de campo los lleva a cuestionar la interpretación de que los salarios bajos son un resultado de las fuerzas del mercado y que su incremento depende exclusivamente del aumento en la productividad. Para México, este argumento no es válido, ya que el valor agregado por persona se ha incrementado sin que aumenten las remuneraciones.

Una de las críticas más persistentes y mejor documentadas luego de 25 años de vigencia del TLCAN se refiere al agudo contraste entre el exitoso desempeño exportador de las grandes empresas, sobre todo las multinacionales, y la pobre generación de encadenamientos productivos con las economías locales, muy particularmente hacia las PYME, que han sido excluidas en gran medida de los beneficios del libre comercio. El capítulo de Oscar F. Contreras y Maciel García Fuentes presenta los resultados de una investigación de campo sobre el surgimiento de algunas pequeñas empresas tecnológicas en las cadenas de valor generadas en el marco del TLCAN.

Un hallazgo relevante de ese capítulo es la constatación de que, durante el periodo del TLCAN, se gestó un proceso de formación y escalamiento de las PYME de alta tecnología, en parte como resultado de la demanda de bienes y servicios de las empresas multinacionales (EMN). Buena parte de estas PYME locales fueron creadas por exempleados de las EMN (gerentes, ingenieros, técnicos), que tras años de experiencia en procesos productivos y administrativos altamente exigentes, así como de una fluida inserción en las redes sociales de las EMN, logran un conocimiento experto y contactos sociales que les permiten crear sus propias empresas. Otra parte, la minoría, son producto de procesos de incubación y políticas de apoyo en regiones con una infraestructura institucional relativamente madura de estímulo a la innovación y al emprendimiento.

Entre las novedades del TMEC está la inclusión de un capítulo (el 25) dedicado a las PYME. Se trata sin duda de un avance respecto del TLCAN, pues en éste no se incluyeron previsiones al respecto, aunque su alcance es marginal por estar dedicado principalmente a medidas de acceso a la información, capacitación e inclusión social. Más allá de dichas medidas, México requerirá de políticas focalizadas para estimular la formación y consolidación de las PYME capaces de participar en las CGV con productos y servicios de alto valor agregado, ya que se trata de una de las vías más eficaces para que la demanda generada por los mercados globales tenga impactos locales, mediante el fortalecimiento del tejido empresarial y la creación de empleos de alta calidad.

### TERCERA PARTE. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Las primeras dos partes de este volumen muestran cómo los flujos comerciales y de inversión durante la vigencia del TLCAN han fortalecido la integración e interdependencia económica entre los tres países, además de facilitar la articulación de nodos regionales de diversas CGV. Un elemento fundamental que contribuye a reducir la incertidumbre son los procedimientos de solución de discrepancias en temas de *antidumping* e inversión, ya que son clave para brindar un marco de seguridad en los flujos comerciales y de inversión. En las negociaciones recientes, Estados Unidos intentó eliminar el capítulo 19 sobre “Revisión y Solución de Controversias en Materia

de Cuotas Antidumping y Compensatorias”; además de modificar el capítulo 11 sobre “Inversión”.

En la tercera parte de este libro Gisela Bolívar Villagómez analiza los resultados de la aplicación de los mecanismos de solución de controversias de los capítulos 19 y 11, destacando que las negociaciones originales del TLCAN en estos temas fueron ríspidas. Las normas del capítulo 19, por ejemplo, se negociaron en un entorno en el que Estados Unidos no tenía la voluntad para acordar mecanismos sustanciales en materia de *antidumping* y medidas compensatorias. Sin embargo, en los 25 años del TLCAN los mecanismos han tenido resultados importantes. En el caso del capítulo 19, ha tenido 126 casos, de los cuales 78 han sido contra Estados Unidos, 18 contra México y 22 contra Canadá. Sin embargo, 90% de las decisiones en los casos contra Estados Unidos concluyen por las devoluciones o por desistimiento de las partes. De acuerdo con la autora, el hecho de que sean pocos casos los que llegan a las últimas instancias significa que el mecanismo ha probado ser eficiente, equitativo y menos proteccionista de lo que hubiera tenido un sistema como el estadounidense. De hecho, las investigaciones en materia de *antidumping* o en materia de subsidios han disminuido notablemente, no así en investigaciones fuera del TLCAN. En la interpretación de la autora, ese capítulo se ha vuelto una herramienta de control equitativo e imparcial contra la oleada de políticas comerciales como la de Estados Unidos, razón por la que México y Canadá persistieron en el propósito de mantenerlo. En cuanto al capítulo 11, sobre “Inversiones”, la autora explora las implicaciones de una modificación que pudiese convertirlo en un instrumento asimétrico y voluntario.

El resultado de las negociaciones recientes fue que en el TMEC se conservaron tanto el capítulo 19 (ahora cap. 10) como el 11 (ahora cap. 14). Esto asegura una alternativa a los procedimientos de revisión internos de los países, mayor transparencia, objetividad y posibilidad de mejora en el funcionamiento del sistema de solución de controversias (cap. 10), así como certeza y seguridad jurídicas para los inversionistas y los Estados receptores, además de la posibilidad de mejoras con la inclusión de temas de desarrollo sustentable (cap. 14). Éstos son logros importantes, en la medida en que los mecanismos de solución de controversias y acuerdos internacionales de inversión son herramientas necesarias que aseguran el desarrollo y crecimiento económico de los países a través de la IED.

#### CUARTA PARTE. IMPACTOS REGIONALES Y COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Otro aspecto controvertido que ha requerido la voluntad y el compromiso de las partes, y que a la vez muestra la convergencia derivada de la relación económica y política de los países, es sobre las regiones transfronterizas, en especial el caso de la frontera México-Estados Unidos.

La ventaja comparativa de México y de su frontera depende en parte de que exista eficiencia y seguridad. Las consecuencias van más allá de la dimensión puramente económica, debido a que en la zona existen recursos naturales compartidos, flujos migratorios históricos y retos de seguridad que involucran a ambos países; todo ello hace patente la necesidad de una agenda compartida entre dos países que aún tienen marcadas asimetrías. Su complejidad ha requerido que las instituciones se fortalezcan y generen diálogo y acciones en distintos ámbitos.

La cuarta parte de este volumen incluye cuatro capítulos dedicados a analizar diversos aspectos de la región fronteriza México-Estados Unidos como espacio de flujos e interacciones. En el análisis de esta dinámica el componente económico resulta ser crucial, pero involucra además temas sociales, de seguridad y ambientales, los cuales son de gran relevancia para determinar los retos y las implicaciones que enfrenta la región transfronteriza en el marco del TLCAN y su posible continuación en el TMEC.

El capítulo de María del Rosío Barajas aborda algunos aspectos centrales de la dinámica construida en el espacio transfronterizo, al analizar las principales actividades productivas en el marco del TLCAN, así como las amenazas que se ciernen sobre los procesos de cooperación y gobernanza multinivel en caso de su cancelación. La autora explica que en la región transfronteriza la integración económica generada por los flujos comerciales ha propiciado la creación de instituciones en las que participan actores de diversa índole (privados, gubernamentales y sociales) y de diferentes niveles (municipal, estatal, transfronterizo, bilateral y trilateral). En México, la creación de instituciones binacionales para la cooperación abarca muy diversas áreas, incluidos el desarrollo económico, la prevención del crimen organizado y otras amenazas a la seguridad, la cooperación para el desarrollo, la de-

mocracia, los derechos humanos, la cultura y la investigación académica, entre otras.

De acuerdo con la autora, el proceso formal de integración económica entre México y Estados Unidos se ha gestado a lo largo de un prolongado periodo, mucho antes del TLCAN, pero se ha basado fundamentalmente en la cercanía geográfica y los costos de producción, especialmente los costos salariales, un tipo de ventajas que ha impedido que México asuma un papel más relevante en el plano del desarrollo tecnológico, la innovación y la captura de segmentos productivos de mayor valor agregado. El proceso de renegociación puso al descubierto la vulnerabilidad de este modelo de desarrollo, que ha resultado en niveles salariales bajos y en una muy limitada capacidad para dinamizar las economías regionales.

De acuerdo con Barajas, en los 25 años del TLCAN la relación de México con Estados Unidos ha mantenido un carácter asimétrico y complejo. Si bien hay sectores como el automotriz, que logró incorporar procesos productivos de mayor valor agregado, o el turismo, que se ha desarrollado de manera sustancial en la frontera, subsisten numerosos retos. El avance de la integración económica ha representado nuevos problemas para el cruce fronterizo de mercancías y personas, debido a los insuficientes puertos de entrada en la frontera. En ese marco, destaca la puesta en marcha de diversos proyectos para facilitar el comercio bilateral y transfronterizo, impulsados por actores locales tanto privados como públicos, que constituyen la base de una gobernanza multinivel. En ella también intervienen otras instituciones, destacan el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y la Comisión de Cooperación Ecológica-Fronteriza (COCEF), que han sido claves en la integración.

La autora señala que la región fronteriza tendría fuertes afectaciones en el caso de la cancelación del TLCAN. Un menor flujo de IED generaría pérdida de empleos por la relocalización de la industria en Estados Unidos o en otras partes del mundo, lo que además tendría como consecuencia un retroceso en la especialización productiva adquirida en las décadas recientes. Asimismo, los proyectos de cooperación binacional e integración regional tendrían impactos negativos por la pérdida de recursos de instituciones como el BDAN en materia de infraestructura urbana en ambos lados de la frontera; en general, habría un retroceso en la cooperación formal en el

ámbito transfronterizo y mayores dificultades para avanzar en la gobernanza transfronteriza.

Ante los obstáculos crecientes y la pérdida de dinamismo que ha enfrentado en los últimos años el comercio bilateral, el tema de la facilitación de los flujos comerciales es clave para mejorar la competitividad frente a otras regiones. Gustavo Vega Cánovas y Francisco Campos Ortiz tratan el tema de la facilitación del comercio como pieza fundamental para la dinámica regional. De acuerdo con los autores, este tema ha tomado urgencia en virtud del enorme crecimiento del comercio regional generado por el TLCAN. Dado que 86% del comercio de Estados Unidos con México y Canadá se hace por transporte terrestre (del cual 65% se realiza con camiones de carga), las medidas y los programas que se han implementado en los últimos años para el funcionamiento eficiente y seguro de las cadenas de suministro en la frontera son de gran relevancia.

Sin embargo, pese a la creciente cooperación, persisten y se acumulan rezagos en áreas como la operación de las aduanas, el procesamiento de cargamentos internacionales, la calidad de la infraestructura, el seguimiento y rastreo de envíos y la rapidez en la entrega de bienes, entre otros elementos de relevancia indicados por el Índice de Facilitación del Comercio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En el caso de México, Estados Unidos y Canadá la facilitación del comercio y la cooperación en aduanas es crucial debido a la importancia económica que representan los flujos comerciales por vía terrestre para la región. El TMEC sienta buenas bases para alcanzar acuerdos de altos estándares en el comercio regional, pero, afirman los autores, éstos deben concretarse mediante proyectos bilaterales o trilaterales que promuevan la interconectividad en la región.

El capítulo de James Gerber analiza los escenarios para la frontera México-Estados Unidos en el caso de la cancelación del TLCAN. A diferencia del argumento de Barajas, Gerber afirma que la frontera México-Estados Unidos seguiría siendo una región dinámica y vibrante porque el TLCAN no es el más importante de los factores que determinan la dinámica de la región fronteriza; de hecho, las economías fronterizas han sobrevivido a varios choques exógenos en las últimas décadas, como la intensificación de los controles fronterizos en 2001, la creciente violencia en el lado mexicano de la frontera en 2006, y la crisis económica de 2007-2009, cuyos

severos impactos fueron más negativos de lo que potencialmente tendría la cancelación del TLCAN en la dinámica de las interacciones fronterizas.

Por otra parte, los cambios pactados en el TMEC son marginales y no hay elementos que alteren significativamente el comercio entre los tres países. La proximidad geográfica y el tamaño de las tres economías aseguran que tanto México como Canadá seguirán teniendo a Estados Unidos como su principal socio comercial. Por ello, no hay razones para que los empleos asociados con los flujos comerciales a lo largo de la frontera México-Estados Unidos tengan cambios significativos en el corto plazo. Son otros los factores de la interacción fronteriza los que pueden impactar de manera más directa, como ha ocurrido en el pasado con el cambio en la política de control fronterizo de Estados Unidos, así como en las políticas de control de drogas, las de control de armas y numerosos acuerdos que tratan temas no tan visibles de las relaciones bilaterales, pero esenciales para el desarrollo de la región, como los protocolos de telecomunicaciones y la respuesta a emergencias, entre otros. Si el interés de las comunidades fronterizas se centra en el bienestar de los residentes de la región, afirma Gerber, los esfuerzos para obtener más bienes públicos internacionales y para administrar mejor los recursos del fondo común darían mayores dividendos que un cambio marginal en las reglas comerciales.

Por último, el capítulo de Roberto Sánchez Rodríguez aborda la dimensión del medio ambiente en el contexto de las expectativas creadas por el acuerdo ambiental paralelo del TLCAN y por la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA). Su trabajo muestra que esas expectativas fueron eclipsadas por el poder de los intereses empresariales y comerciales, con el apoyo de los tres gobiernos. Uno de los logros más importantes de la CCA, durante los primeros años de su trabajo, fue ampliar el conocimiento de la compleja relación entre comercio y ambiente. Sin embargo, ese conocimiento no fue aprovechado para reducir las implicaciones ambientales negativas del comercio y potenciar las positivas, perdiendo así la oportunidad de mejorar la gobernanza ambiental en la región.

En la práctica, de acuerdo con el autor, el esfuerzo de los tres gobiernos en este ámbito se ha centrado en evitar que el ambiente constituya una barrera para el comercio. Llama la atención que el

nuevo TMEC no haya tomado en cuenta las lecciones y experiencias obtenidas durante los 25 años del TLCAN, y en el nuevo acuerdo no se advierten avances significativos para una mayor transparencia en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente y la gobernanza ambiental. Por el contrario, las tendencias actuales apuntan a un mayor fortalecimiento de los flujos comerciales, con un mayor apoyo por parte de los gobiernos. En contraste con la activa participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos ambientalistas durante la negociación del TLCAN a inicio de la década de 1990, en las negociaciones que condujeron al TMEC no hubo discusiones sobre las implicaciones para el ambiente y el desarrollo sostenible, y tampoco hubo una mínima participación de los grupos ambientalistas. En este sentido, el nuevo texto del TMEC en su dimensión ambiental representa un retroceso.

#### QUINTA PARTE. MIGRACIÓN Y REMESAS:

##### IMPLICACIONES GLOBALES DE LA RENEGOCIACIÓN

Más allá de la integración comercial e industrial entre México y Estados Unidos que el TLCAN ha favorecido e intensificado, otro aspecto de la relación binacional con amplias repercusiones tanto económicas como sociales es el de la migración, particularmente aquella que se dirige del sur al norte. Los flujos migratorios de México hacia Estados Unidos han transformado a las sociedades de ambos lados de la frontera. Actualmente alrededor de 15 millones de mexicanos trabajan en Estados Unidos y las remesas enviadas desde ese país a México ascendieron a alrededor de 25 000 millones de dólares anuales durante los últimos años.

Los dos capítulos incluidos en esta sección coinciden en señalar que el fenómeno migratorio no está directamente asociado a la dinámica del TLCAN, pero sus argumentos apuntan hacia un proceso más amplio de integración e interdependencia entre México y Estados Unidos, del cual el TLCAN/TMEC forma parte. Por ello no es casual o irrelevante que en el texto del TMEC aparezca por primera vez, así sea de forma marginal, el tema de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes.

Juan José Li Ng afirma que los cambios en la política migratoria de la administración Trump, derivados de un exacerbado nacio-

nalismo, pueden tener efectos importantes en México, sobre todo a nivel sectorial y regional. Al igual que la cancelación del TLCAN, tendría impactos más negativos en las zonas de mayor especialización manufacturera y exportadora una política migratoria más estricta en Estados Unidos, o la imposición de restricciones a las remesas tendría mayores impactos en las regiones que más reciban personas retornadas o con mayor dependencia de las remesas.

México enfrentará en los próximos años desafíos cada vez más importantes ante la política antiinmigrante de Trump y el posible retorno de mexicanos, de forma voluntaria y forzada, a territorio nacional. La reinserción en el mercado laboral mexicano, certificación de habilidades laborales, revalidación de estudios, reincorporación social en sus comunidades de retorno, reintegración familiar, entre otros, formarán parte de la agenda de atención a retornados que afrontarán los diferentes niveles de gobierno, empresas, sociedad civil y población en general.

Por su parte, Alejandro I. Canales plantea que la perspectiva de un colapso de la migración de México hacia Estados Unidos, que traería un declive catastrófico en el flujo de las remesas, está lejos de ser un escenario realista. Sostiene que incluso en las actuales condiciones sociales y políticas no hay elementos para prever un eventual desplome de las remesas; en el pasado reciente, por ejemplo, aun en el contexto de las políticas antiinmigrantes de Estados Unidos y la deportación masiva de mexicanos, los volúmenes de remesas mantuvieron una tendencia de crecimiento.

Canales afirma que los impactos de un eventual escenario de declive de las remesas no se reflejarían de manera notable en la dinámica y las tendencias de los indicadores macroeconómicos del país, sino en las dimensiones microeconómicas y sociales, particularmente en la situación social y económica de la población y en los hogares receptores de las remesas, específicamente, en algunas entidades del centro-occidente con una alta tradición migratoria que no han logrado consolidar un dinamismo económico local y regional. El autor concluye que las remesas no son el problema de fondo, sino las condiciones estructurales que han mantenido a la economía mexicana con un limitado crecimiento económico y con un nivel de pobreza muy elevado, el cual ha perdurado por más de 30 años.

## SEXTA PARTE. ESCENARIOS

La sexta parte del libro está dedicada a explorar los escenarios en la dimensión geoestratégica y de seguridad de la relación bilateral entre México y Estados Unidos. El capítulo de Arturo Santa Cruz analiza las perspectivas de la cooperación en el ámbito de seguridad y lucha contra el crimen organizado en el caso de una eventual terminación del TLCAN. Una conclusión general de esta reflexión es que, si bien en el corto plazo pudiera haber desencuentros y retrocesos debido a que la relación depende en parte de un personaje tan veleidoso como Trump, en el mediano y largo plazo la relación bilateral en su conjunto continuará con el curso que tenía antes de la presidencia de Trump. Dado que los vínculos se han estrechado tanto, resulta difícil deshacerlos; así, tanto los lazos económicos como en el ámbito de seguridad, y la relación en general, volverán más temprano que tarde.

Por su parte, Isidro Morales analiza la relación de México y Estados Unidos en términos de la asociación estratégica iniciada en el terreno comercial con el establecimiento del TLCAN y consolidada en el plano geoestratégico después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Esta alianza, afirma el autor, comenzó a experimentar diversos resquebrajamientos y fracturas tanto en el campo comercial como en el migratorio y en el de seguridad, los cuales se manifestaron desde antes de la llegada de Trump a la Casa Blanca, quien simplemente los retomó para hacer de México el blanco de sus ataques y fobias. La renegociación del TLCAN, desde esta perspectiva, fue solamente la cara visible de un replanteamiento mucho más amplio del papel geoeconómico y geopolítico que México ha jugado para Estados Unidos desde el final de la Guerra Fría. De una posición de socio estratégico, Trump lo ubicó como un país que pone en riesgo sus intereses nacionales, consiguiendo promover esta percepción entre amplias capas de la sociedad y la clase política estadounidenses, una percepción que tomará tiempo revertir.

Si alguna ventaja ha tenido para México la llegada de Trump a la presidencia de Estados Unidos, afirma el autor, es el haber sacudido el entendimiento bilateral, provocando un punto de inflexión y un espacio para la redefinición de papeles que parecían ya estables; en ese marco México debe fijar su propia agenda y estrategia, asu-

miendo que la vecindad geográfica es inevitable, pero que admite diversos proyectos de integración.

#### SÉPTIMA PARTE. ALTERNATIVAS

Dada la profundidad y asimetría del proceso de integración entre México y Estados Unidos, la estrategia de México para avanzar hacia la convergencia regional y la prosperidad compartida deberá contemplar algo más que un acuerdo comercial, aun en el mejor escenario de que el TMEC transite sin problemas por los legislativos de los tres países. Tal como lo plantean la mayoría de los autores en este libro, la política económica interna es un componente crucial para fijar el rumbo y las metas de la integración del país en América del Norte, de manera que los flujos de inversión y de comercio contribuyan al desarrollo económico y social del país.

En el capítulo de Robert A. Blecker, Juan Carlos Moreno-Brid e Isabel Salat se retoma el tema de la paradoja del TLCAN, que ha resultado en notables incrementos en el comercio regional y en la IED en México, pero impactos pobres en el crecimiento económico, el empleo y la convergencia subregional. Dados esos resultados, afirman, es el momento de que México revise su enfoque estratégico poniendo énfasis en el fortalecimiento del mercado interno, de tal modo que se logre una redistribución significativa de los ingresos para reforzar el poder adquisitivo de los trabajadores y la clase media emergente.

En general, los autores consideran que la mayoría de las medidas económicas que deben tomar tanto México como Estados Unidos no son políticas comerciales, sino políticas enfocadas a la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como para reforzar la demanda de los consumidores. Además, un acuerdo comercial que realmente contribuya al desarrollo económico en toda América del Norte también debería contemplar la creación de un banco de desarrollo regional con fondos suficientes que podría invertir en industrias y educación en regiones desfavorecidas de los tres países. El nuevo TMEC, en caso de aprobarse, representa un pequeño avance; las tres naciones de América del Norte deben hacer que sus propias economías sean más equitativas y competitivas, principalmente por medio de sus propios esfuerzos nacionales.

Por último, en el capítulo de cierre del libro, Graciela Bensusán plantea que las condiciones de inserción de México en el TLCAN/TMEC, junto con la inevitable aceleración del cambio tecnológico en los países desarrollados, podrían llevar a una significativa pérdida de empleos y al aumento de la informalidad laboral en el país. Por ello, México debería replantearse por completo el arreglo sociolaboral que acompañó el auge del modelo exportador en las últimas décadas. No sólo por las posiciones proteccionistas en Estados Unidos, sino debido al carácter excluyente de este modelo económico y a que ante el avance de la innovación tecnológica el bajo salario ya no será por mucho tiempo el principal factor de atracción de las inversiones.

México, argumenta Bensusán, deberá diseñar las políticas y estrategias que le permitan contrarrestar los efectos de la cuarta revolución industrial, diversificando las exportaciones, creando otro tipo de incentivos a las inversiones y fortaleciendo el mercado interno. En ese marco una nueva interlocución sindical verdaderamente representativa, como la que resultaría de la implementación de los nuevos principios constitucionales, es una condición necesaria para que este nuevo proceso de reestructuración no sea excluyente ni genere precariedad, como lo hizo el anterior en la década de 1990 para acoplarse al TLCAN. A su vez, se requiere redefinir por completo la política laboral, fortalecerla y darle a la generación de empleo de calidad, bien remunerado, la centralidad que le corresponde en el conjunto de las políticas públicas. Estas políticas son las únicas capaces de filtrar los efectos negativos y potenciar los positivos que puedan derivarse de una integración en el norte del continente que sigue siendo asimétrica, aunque cada vez más regulada, como la que se pactó en el TMEC, al menos por lo que se refiere a la agenda laboral.

PRIMERA PARTE  
COMERCIO Y SECTORES  
AGROPECUARIO Y MANUFACTURERO



## 1. EL TLCAN: UN PROYECTO DE REESTRUCTURACIÓN DE LARGO PLAZO

*Clemente Ruiz Durán*

SE DISCUTE AQUÍ la necesidad de recrear las instituciones que gobiernan el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y próximamente el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) para ahondar en las relaciones comerciales y de inversión en la región. En especial, se sugiere aumentar el proceso de integración regional con la creación de nuevas instituciones que apunten, más allá de las relaciones comerciales, hacia un mercado común, con visos de propiciar la cooperación transnacional para que se establezca un área de prosperidad compartida.

### MULTILATERALISMO VS. BILATERALISMO

El TLCAN fue producto de la globalización en un mundo de instituciones multilaterales. Este acuerdo alejó a Estados Unidos de la agenda bilateral del siglo xx —al aceptar los resultados de la Ronda de Uruguay—, que desembocó en 1995 con el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la cual sustituyó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). La nueva institucionalidad contribuyó a fijar reglas más claras para el comercio internacional y una normatividad para los acuerdos regionales. En este sistema multilateral de

comercio se incluyeron, por primera vez, el comercio de servicios, la agricultura, los textiles y la propiedad intelectual.

En 2001, se inició la Ronda de Doha, cuyos objetivos particulares consistían en la plena incorporación de los países en vía de desarrollo en los beneficios de la liberación del comercio mundial, a más de ampliar la liberalización. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio fue el primer acuerdo significativo que se alcanzó en la Ronda de Doha, el cual explicitó la necesidad de utilizar un tratamiento diferencial entre países al poner de manifiesto que los países en vía de desarrollo no estarían obligados a asumir sus compromisos antes de contar con las capacidades necesarias para tal propósito. Para hacerlo efectivo, se creó el Comité Preparatorio, que dependería del Consejo General de la OMC, para asegurar su rápida entrada en vigor y eficiente funcionamiento. El acuerdo contribuyó a fomentar el rol de las Cadenas Globales de Valor (CGV) mayormente coordinadas y organizadas por redes de empresas transnacionales, por cuyo intermedio se lleva a cabo alrededor de 80% del comercio mundial (medido por las importaciones y exportaciones), que alcanzó un monto global de 35.7 billones de dólares en 2017.<sup>1</sup> Esta institucionalidad estableció el marco de la mega tendencia que ha dominado la economía global en las últimas décadas, caracterizada por:

- *Expansión y reacomodo del comercio de mercancías en América del Norte.* La expansión intrarregional se dio en medio de una fuerte expansión del comercio mundial y los nuevos actores modificaron el peso de los actores tradicionales. Las exportaciones de América del Norte pasaron de 17.9% del total mundial en 1993 a 14.3% en 2016, consecuencia del surgimiento de nuevas economías en el comercio internacional, como la de China, cuyas exportaciones pasaron de 2.5 a 13.6% del comercio mundial. Un fenómeno similar acaeció con la importación de mercancías de América del Norte, que pasaron de 21.3 a 19.4% del total mundial durante el mismo periodo, mientras que las de China pasaron de 2.7 a 10%, lo cual propició un déficit creciente en América del Norte, que pasó de 150 000 millones a 854 000 millones de dólares, en tanto que China pasó de ser una nación

<sup>1</sup> Véase <<http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBViewData.aspx?Language=E>>.

deficitaria de 10000 millones de dólares a una superavitaria con 523000 millones de dólares.

- *Dinamización del comercio de servicios.* La nueva fase de expansión de la economía mundial se acompañó de una estructura productiva más dependiente del comercio de servicios que la región de América del Norte proveyó dinámicamente. Estados Unidos proveyó 15.2% del total global, lo cual, sumado a 1.7% de Canadá y 0.5% de México, permite que América del Norte genere 17.4% de las exportaciones de servicios comerciales, en tanto que las importaciones alcanzan sólo 12.7% del total mundial, al generar un superávit de 230000 millones de dólares, circunstancia que contrasta con China, que sólo participa con 4.3% de las exportaciones de servicios comerciales y con 9.6% de las importaciones, lo que genera un déficit de 243000 millones de dólares.
- *Crecimiento de los flujos de inversión extranjera directa.* La expansión del comercio de mercancías y servicios fue producto de un rediseño de la actividad productiva mundial que se expresó en la creación de CGV. Este proceso promovió la reubicación de plantas para sacar mayor provecho de los diferenciales en los costos de producción, especialmente los bajos salarios. México recibió un flujo de inversión extranjera acumulada en el periodo de 1995 a 2017 de 542 millones de dólares en total: 271000 de Estados Unidos, 35000 de Canadá y 237000 del resto del mundo, según las estimaciones del Banco de México.

La nueva era del multilateralismo ha dado lugar a otra faceta del desarrollo comercial y productivo al rediseñar la estructura económica mundial con la creación de CGV y su interacción, lo que condujo al crecimiento exponencial de flujos de comercio y de inversión. Difícil es pensar que pueda volverse al pasado. Con todo, el proceso de desarrollo institucional se encuentra lleno de anécdotas de avances y retrocesos.

#### EL REDISEÑO DE AMÉRICA DEL NORTE CON EL TLCAN

En la década de 1990, Canadá, Estados Unidos y México decidieron formar una región de libre comercio, movidos por la idea de

que incorporar una economía en desarrollo en un tratado de libre comercio podría ser útil para su competitividad y crecimiento. Por otra parte, los países industriales podrían tener ventaja del excedente laboral para fortalecer su competitividad, según plantea la teoría del desarrollo (Jomo y Reinert, 2005). La expectativa era la generación de un desbalance comercial, ya que los insumos de bajos salarios se producirían en México para incorporarse en bienes finales de Estados Unidos y Canadá. El éxito del proceso fue que la exportación de bienes intermedios llevaría la de bienes finales a costos menores que los prevalecientes en Canadá y Estados Unidos.

El comercio intrarregional se multiplicó en 3.2 veces, al pasar de 350 000 millones a 1.116 billones de dólares. La expansión fue más intensa en el caso de México, que multiplicó cinco veces su nivel de exportaciones; Estados Unidos, 3.2 veces, y Canadá, 2.4. Esta dinámica permitió que tanto Canadá como México obtuvieran superávits. Canadá elevó su superávit 1.7 veces, México alcanzó uno de 102 700 millones de dólares en 2016 y Estados Unidos aumentó su déficit de 17 161 millones de dólares en 1994 con el intercambio regional a 102 661 millones de dólares en 2016 (véase cuadro 1.1). Esto concuerda con los principios de la teoría del desarrollo, según la cual un país grande debe generar altos déficits para que impulse las economías pequeñas.

Los intercambios comerciales permitieron que América del Norte conformara un mercado dinámico. En 1992, la región contaba con 373 millones de habitantes con un ingreso promedio de 16 786 dólares, pues alcanzó los 486 millones de habitantes y el ingreso de 35 942 dólares, lo que la convirtió en una región de fuertes intercambios comerciales, que apenas si superan los de la Unión Europea.

El intercambio comercial se dinamizó con la creación de cadenas de valor en sectores clave, con el propósito de que pudieran tener un alto contenido regional, para lo cual se establecieron reglas de origen en el acuerdo comercial que se especificaron en el anexo 401 del TLCAN, como informan dos secciones y 46 capítulos atinentes a las diversas fracciones en las que se catalogan los productos.

Cuadro 1.1. Comercio intrarregional, 1994-2016 (miles de dólares)

	1994					
	<i>Canadá</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>México</i>	<i>Intra-TLC</i>	<i>Porcentaje (%)</i>	<i>Balanza comercial</i>
Canadá	0	131 916 213	1 620 254	133 536 467	38.1	17 736 175
Estados Unidos	114 253 037	0	50 834 162	165 087 199	47.1	-17 162 559
México	1 547 254	50 333 546	0	51 880 799	14.8	-573 616
Intra-TLCAN	115 800 291	182 249 759	52 454 416	350 504 466	100	
Participación	33	52	15	100		
	2016					
	<i>Canadá</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>México</i>	<i>Intra-TLC</i>	<i>Porcentaje (%)</i>	<i>Balance comercial</i>
Canadá	0.0	296 607 266	9 631 526	306 238 792	27.4	29 883 674
Estados Unidos	265 928 095	0.0	230 959 086	496 887 181	44.5	-102 661 692
México	10 427 023	302 941 607	0	313 368 629	28.1	72 778 018
Intra-TLCAN	276 355 117	599 548 873	240 590 612	1 116 494 602	100	
Participación	24.8	53.7	21.5	100		

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la OECDE.

Cuadro 1.2. Variación del Valor Agregado de las Exportaciones Intrarregionales del TLCAN, 1950-2011

<i>Actividad</i>	<i>Canadá</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	-2.32	-5.45	-4.15
Minería y extracción	1.61	-1.01	-6.33
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	-1.85	-1.91	-4.66
Textiles, productos textiles, cuero y calzado	-7.38	-6.17	-3.36
Madera, papel, productos de papel, impresión y publicación	0.10	-11.83	-2.93
Productos químicos y productos minerales no metálicos	-4.92	-12.32	-12.01
Metálicos básicos y productos de metal fabricados	-11.83	3.25	-11.69
Maquinaria y equipo	-5.85	-4.77	-8.13
Equipo eléctrico y óptico	-10.46	-3.29	2.28
Suministro de electricidad, gas y agua	-1.58	-7.63	-1.18
Construcción	-0.98	-0.59	-3.97
Servicios totales del sector empresarial	-2.59	-0.72	-1.63
Equipo de transporte	-6.22	-8.63	-12.91
Transporte y almacenamiento, correos y telecomunicaciones	-0.67	-2.99	-3.78
Servicios comunitarios, sociales y personales	1.30	0.77	-2.18

Fuente: Elaboración propia con base en OECD, Stats (2019), *International Trade and Balance of Payments*, ISIC Revisión 4, TIVA diciembre 2019, <<http://www.oecd.org/sti/ind//measuring-trade-in-value-added.htm>>.

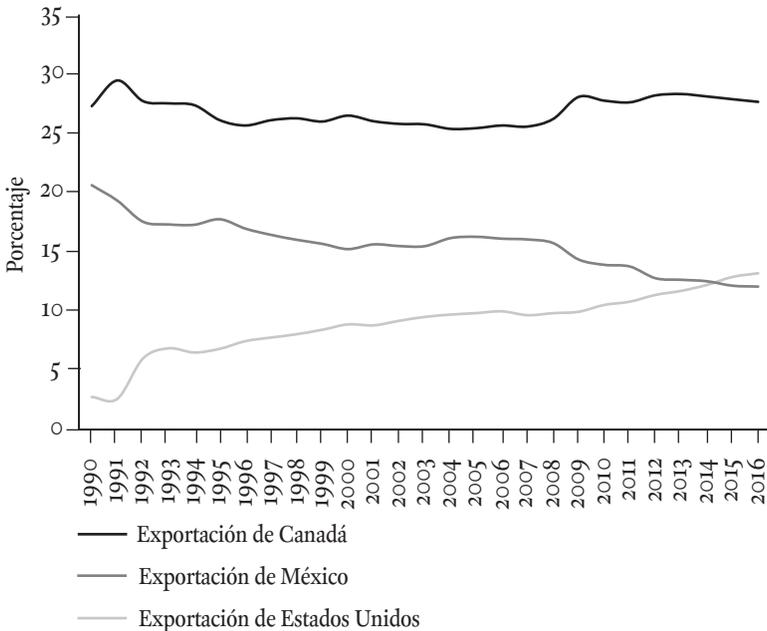
Para estimar el cambio en el contenido regional, se evaluó el Valor Agregado Doméstico de las Exportaciones Intrarregionales (VADEI)<sup>2</sup> para el periodo 1995-2011. El resultado muestra que en los

<sup>2</sup> La estimación se hizo con las estadísticas del reporte de la OCDE, *Trade in Value Added: Mexico*, <[https://www.oecd.org/sti/ind/tiva/CN\\_2015\\_Mexico.pdf](https://www.oecd.org/sti/ind/tiva/CN_2015_Mexico.pdf)>.

diferentes sectores disminuyó el contenido del valor agregado regional (véase cuadro 1.2), esto apunta a que al aumentar el comercio intrarregional se genera un proceso con otras regiones, salvo el caso de metales básicos y productos de metal fabricados en México y de equipos eléctrico y óptico, por lo que atañe a Estados Unidos, donde se elevó el valor agregado regional.

Un factor importante de este proceso fue el cambio en el tipo de exportaciones e importaciones que realizan entre sí los países miembros, ya que los insumos intermedios se elevaron de 45.4% en 1995 a 52.6% en 2015, lo que revela la consolidación de cadenas de valor en la región, como señala la OMC (WTO, 2017), para la cual se trata de una característica del comercio intra-TLCAN, en la que se dio un creciente papel de México en el intercambio de insumos manufactureros entre 1995 y 2015, en tanto que Canadá redujo su participación y la de Estados Unidos fluctuó en un amplio rango, según se observa en la gráfica 1.1.

Gráfica 1.1. Comercio de bienes intermedios de la región del TLCAN, 1990-2016



Fuente: Estimaciones propias con base en OECD, Stats (2019), *Bilateral Trade in Goods by Industry and End-use*, ISIC Revisión 4, <<https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=64755>>.

Al proceso de rediseño de la región se sumó el comercio en servicios que aumentó de forma considerable. Estados Unidos logró elevar sus exportaciones regionales 2.5 veces, en tanto que sus importaciones sólo aumentaron 2.3, con lo que lograron obtener un superávit casi tres veces mayor entre 1999 y 2017, lo cual es consecuencia de su alto nivel tecnológico que aventaja sustancialmente al que prevalece en Canadá y México.

El comercio de mercancías y servicios muestra un creciente grado de complementariedad entre los tres países, al evidenciar un proceso creciente de integración productiva en la región de América del Norte.

#### LA INVERSIÓN INTRARREGIONAL, ELEMENTO CLAVE DEL REDISEÑO DE AMÉRICA DEL NORTE

Las inversiones intrarregionales se cuadruplicaron, al pasar de 114 138 en 1994 a 457 235 millones de dólares en 2016, según se muestra en el cuadro 1.3, donde se observa que los mayores flujos fueron de Estados Unidos hacia Canadá y viceversa; México también los recibió, aunque fueron sensiblemente menores. El flujo acumulado de inversión en el periodo 1994-2016 de Estados Unidos hacia Canadá alcanzó los 382 381 millones de dólares y en el caso mexicano alcanzó los 155 195 millones de dólares. Los flujos de inversión se concentraron en dos grandes proyectos: la conformación de un clúster automotriz regional y el desarrollo de una red energética entre Estados Unidos y Canadá por el proyecto de exportación de petróleo y gas de Alberta, Canadá, hacia Estados Unidos (Keystone XL, Pipeline) que dotaría de mayor independencia energética a este último, aunque tuvo resistencia entre los ecologistas canadienses y algunos grupos indígenas en Estados Unidos.<sup>3</sup>

Las inversiones que más comercio impulsaron fueron las ligadas a la construcción del complejo automotriz intrarregional, del que participan las grandes empresas estadounidenses, como Ford, Chrysler y General Motors, que se convirtió en un atractivo para inversionistas extrarregionales por la posibilidad de exportar en mejores condiciones a Estados Unidos, como en el caso de las em-

<sup>3</sup> Véase <<http://www.bbc.com/news/world-us-canada-30103078>>.

presas alemanas (Volkswagen, Audi, Mercedes Benz, BMW), japonesas (Nissan, Toyota, Honda), coreanas (Hyundai y KIA), la española (Seat) y, de un tiempo acá, China (BAIC). Tales inversiones permitieron la integración de la cadena de valor automotriz intrarregional y atrajeron a pequeños y medianos empresarios para integrarse como proveedores en el sector de autopartes,<sup>4</sup> lo que permitió el aumento del valor agregado de exportación de la manufactura global (VAEMG) en la fabricación de automóviles y camiones (clase 3361), que pasó de 19.4% en 2003 a 41.7% en 2016. México logró aprovechar el aumento en el comercio intrarregional, en especial en la fabricación de partes para vehículos automotores (clase 3363), que es una de las actividades que elevó en siete puntos su participación sobre el VAEMG al pasar de 9.5% en 2003 a 16% en 2016.

Cuadro 1.3. Inversión intrarregional, 1994-2016  
(millones de dólares)

1994					
	<i>Canadá</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>México</i>	<i>Intra-TLCAN</i>	<i>%</i>
Canadá	0.0	102 629.0	177.0	102 806.0	90
Estados Unidos	4584.0	0.0	1 058.0	5 642.0	5
México	739.0	4 951.1	0.0	5 690.1	5
Intra-TLCAN	5 323.0	107 598.1	1 235.0	114 156.1	100
2016					
	<i>Canadá</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>México</i>	<i>Intra-TLCAN</i>	<i>%</i>
Canadá	0.0	388 336.0	1 856.0	390 192.0	85
Estados Unidos	51 922.0	0.0	2 036.0	53 958.0	12
México	2 174.4	10 910.2	0.0	13 084.6	3
Intra-TLCAN	54 096.4	399 246.2	3 892.0	457 234.6	100

Fuente: Elaboración propia con base en BEA, Statistics Canada, Secretaría de Economía.

<sup>4</sup> Esto se puede constatar analizando la rama 3363 de los *Censos Económicos* de 2008 y 2013, en donde se muestra que las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) (empresas con 0 a 250 trabajadores) aumentaron su participación en el valor agregado de 10.8 a 12.1 por ciento.

Los empresarios mexicanos incursionaron en la inversión intraregional, en especial en Estados Unidos, en el área agroalimentaria y de la construcción, entre cuyos casos descuellan los de Cemex, Bimbo, Grupo Salinas, Gruma, Sigma alimentos, Mexichem, Grupo Lala, Grupos Cementos Chihuahua y IUSA, con presencia en diversas regiones de ese país.

#### MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL Y PROCESO DE NEGOCIACIÓN

La modernización institucional es una tarea pendiente para un mundo con cambios permanentes y constantes. Hoy por hoy, la renovación se realiza de forma más dinámica que antaño y, como siempre, provoca tensiones y da lugar a nuevos espacios de conflicto que demandan nuevas reglas de juego. Los tratados comerciales necesitan modificarse y actualizarse para que sigan desempeñando una función central en la integración regional. En dado caso, idóneo sería que después de 25 años de TLCAN se pudiera integrar un mercado común, como ocurrió en la Europa del siglo xx. Sin embargo, la región de América del Norte parece no estar preparada para este salto al futuro.

Por la falta de dinámica político-social en los tres países, México debió ser pionero en buscar una evaluación y actualización del Tratado de Libre Comercio (TLC), pero no fue así, pues la revisión no se dio como una demanda trilateral, sino que se impulsó junto con la campaña presidencial de 2016 en Estados Unidos, donde las diversas fuerzas políticas expresaron la necesidad de renegociar el TLCAN. Bernie Sanders, otrora precandidato demócrata a la presidencia de Estados Unidos, señaló por entonces: “Debemos poner fin a nuestras desastrosas políticas comerciales (NAFTA, CAFTA, PNTR con China, etcétera), que permiten que las empresas estadounidenses clausuren plantas en este país y se trasladen a China y a otros países de bajos salarios. Necesitamos desarrollar políticas comerciales que exijan que las empresas estadounidenses creen empleos aquí y no en el extranjero”.<sup>5</sup> De su parte, Hillary Clinton, entonces candidata del Partido Demócrata, comentó en su campaña que “los

<sup>5</sup> Véase “2016 Presidential Campaign Website”, BernieSanders.com (consultado el 21 de marzo de 2017).

beneficios del TLCAN se destinaron a los ricos y costó empleos a los trabajadores”.<sup>6</sup> Donald Trump, a lo largo de su campaña, sostuvo que “el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha sido el peor acuerdo comercial jamás firmado, destruyendo empleos en Estados Unidos”.<sup>7</sup> Con estos antecedentes, al iniciar su gestión como presidente, reafirmó la intención de renegociar el tratado, para lo cual se envió al Congreso, en mayo de 2017, una solicitud para aprobar el inicio de pláticas sobre la modernización del TLCAN, que se autorizó en julio de ese año.<sup>8</sup> El representante comercial de Estados Unidos publicó los objetivos de la renegociación, entre cuyos puntos éstos son los principales:

- Mejorar y reducir el déficit comercial entre los países del TLC.
- Mejorar las medidas sanitarias y fitosanitarias.
- Mejorar el sistema de aduanas para facilitar el comercio.
- Actualizar y fortalecer las reglas de origen para asegurar que los beneficios del TLC vayan a productos genuinamente elaborados en Estados Unidos y América del Norte.
- Aplicar las normas de la OMC para hacer congruente las barreras técnicas al comercio.
- Mejorar las buenas prácticas comerciales para facilitar el acceso a los mercados.
- Asegurar compromisos de los países del TLC para proveer condiciones justas y de apertura para el comercio de servicios.
- Expandir las oportunidades para telecomunicaciones y servicios financieros por medio de mercados competitivos.
- Asegurar el comercio digital de bienes y servicios, y flujos de datos entre países.
- Establecer reglas, por lo que atañe a las inversiones, para reducir o eliminar barreras a la inversión de Estados Unidos en todos los sectores de la región del TLC.
- Promover una protección efectiva de los derechos de propiedad intelectual.

<sup>6</sup> Véase <<http://abcnews.go.com/Politics/story?id=370544>>.

<sup>7</sup> Véase <<http://fortune.com/2016/09/27/presidential-debate-nafta-agreement/>>.

<sup>8</sup> Véase <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/nafta/NAFTA.pdf>>.

- Comprometerse a que cada país provea de niveles de transparencia, participación y rendición de cuentas en el desarrollo de regulaciones y de otras decisiones gubernamentales que puedan compararse con las que prevalecen en Estados Unidos.
- Sobre las empresas públicas y controladas: definirlas claramente, tener la posibilidad de apoyar a las empresas públicas proveedoras de servicios públicos.
- Mantener las reglas que prohíban las conductas anticompetitivas.
- Incluir provisiones labores en el acuerdo más que en acuerdos paralelos.
- Incluir provisiones de medio ambiente en el acuerdo más que en acuerdos paralelos.
- Asegurar que haya provisiones anticorrupción en los tres países.
- Eliminar el capítulo de salvaguardas.
- Aumentar las oportunidades de las empresas de Estados Unidos que puedan competir en las compras de gobierno.
- Apoyar a las PYME para que puedan exportar a los mercados del TLC.
- Preservar y fortalecer la inversión, el acceso de mercado para la producción y transmisión de energía para lograr la seguridad e independencia energética de la región.
- Establecer mecanismos ágiles para identificar y establecer disputas por medio de mecanismos de consulta.
- Evitar la manipulación cambiaria, en cuanto mecanismo, para promover la competitividad.

La propuesta estadounidense puso en claro sus objetivos sobre la renegociación mostrando su interés por conducirla. Al mismo tiempo, el gobierno de México mandó al Senado de la República los objetivos de renegociación (SE, 2017):

- Acceso de bienes y servicios sin restricciones a los mercados de la región TLCAN.
- Establecimiento y uso de reglas de origen para garantizar los beneficios regionales del TLCAN.
- Modernización de procedimientos aduaneros y facilitación del comercio.

- Congruencia de las normas fitosanitarias y zoonosanitarias y aplicación con reconocimiento de naturaleza regional.
- Promover mayor integración de los mercados laborales de América del Norte.
- Protección de la propiedad intelectual de creadores nacionales.
- Consolidación de la apertura en servicios e inversión.
- Impulso a la participación de las PYME.
- Apuntalamiento de los sistemas de solución de controversias del TLCAN.
- Disciplinas de transparencia y anticorrupción.
- Economía digital.
- Capitalización, ampliación sectorial y ampliación regional del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN).
- Incorporar disposiciones que reflejen la transformación del sector energético y fortalecer la seguridad energética de la región (gas y petróleo de esquisto en Estados Unidos, petróleo de arenas bituminosas en Canadá y la Reforma Energética de México).

El 14 de julio de 2017, el primer ministro de Canadá definió su posición, que detalló la ministra de Relaciones Exteriores, Chrystia Freeland, según los términos que siguen:<sup>9</sup>

- Un nuevo capítulo sobre estándares laborales.
- Sobre estándares ambientales.
- Sobre los derechos de género.
- Sobre los derechos indígenas.
- Reformas al proceso de resolución de disputas entre inversionistas y el Estado. (En especial, Freeland se refirió al capítulo 11 que involucra compañías que demandan a los gobiernos.)
- Expandir la adquisición.
- Movimiento más libre de profesionales.
- Proteger el sistema de gestión de suministros de Canadá para productos lácteos y aves de corral.
- Proteger las exenciones culturales.
- Mantener un proceso para regular disputas *antidumping* y compensatorias, como la que se aplica a la madera blanda.

<sup>9</sup> Véase <<https://globalnews.ca/news/3668075/canada-nafta-goals/>>.

## EL DEBATE EN TORNO AL TLCAN

El comercio ha traído tanto beneficios como pérdidas para distintos grupos en Estados Unidos, México y Canadá, lo que ha amoldado el debate político en la región. En Estados Unidos, los estados que conforman el Rust Belt —una zona tradicionalmente demócrata— cambiaron su voto por los republicanos en 2016, lo cual se explica a la luz del proceso de desindustrialización que han vivido y porque no encontraron una respuesta para reindustrializarse por parte de los gobiernos demócratas. Los votantes se adhirieron a la propuesta de Trump de volver a “hacer a América grande”, a más de reducir el déficit comercial y evitar que los empleos se desplazaran hacia el exterior.

En los cuadros 1.4 y 1.5 se muestra la estructura de exportaciones e importaciones, además de los superávits y déficits que tienen los estados de Estados Unidos con México y con Canadá. Los estados con mayor déficit comercial en su relación con México son Michigan y California; en ambos casos, las importaciones que se realizan pertenecen a la industria automotriz, que representaron en 2017 55% del comercio para aquél y 25% para éste. La relación es más dinámica en el caso de California, ya que no sólo importa de la industria automotriz, sino también de la de audio y video, sin prescindir de semiconductores y otros componentes electrónicos. En el caso de Michigan, hay un gran sesgo para con la industria automotriz que propicia un grave déficit comercial. Estas dos entidades explican 90% del déficit comercial de los estados.

Los estados superavitarios más importantes son Texas y Luisiana. El primero se asume como lugar estratégico porque recibe importaciones por 7 000 millones de dólares de productos del petróleo y exporta 14 000 millones de dólares de productos petrolíferos a México, a lo que se debe sumar equipo de cómputo, autopartes, semiconductores y química básica. El segundo importa 561 millones de dólares de petróleo mexicano, que refina y regresa por 4 000 millones de dólares.

Los estados que presentan un déficit comercial con México podrían tener mejores resultados con nuevas reglas en el TLCAN. Entre los estados que más polémica ha desatado descuell Florida, cuyo déficit con México es de 2 954 millones de dólares. En este caso, los productores de azúcar de caña presionaron en julio de 2017 por un

nuevo acuerdo para reducir su déficit. Los expertos en comercio han seguido con detenimiento la disputa en torno al azúcar para calibrar el enfoque que pudiera tomar Washington durante el proceso de renegociación del tratado. En principio, el logro para los productores fue que se redujeran las exportaciones de azúcar refinada mexicana y se aumentara la de caña de azúcar, que resultó en desventaja para México.

Cuadro 1.4. Balanza comercial de Estados Unidos con México por estado, 2017 (millones de dólares)

<i>Estado</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Balanza</i>
Total	314 267.30	243 314.44	-70 952.86
Alabama	3 598.90	2 928.45	-670.45
Alaska	19.97	21.24	1.26
Arizona	7 915.32	7 576.16	-339.16
Arkansas	661.27	850.55	189.28
California	46 392.71	26 771.80	-19 620.91
Carolina del Norte	4 733.70	3 560.21	-1 173.49
Carolina del Sur	3 637.86	2 607.78	-1 030.08
Colorado	1 571.03	1 315.87	-255.16
Connecticut	2 507.62	1 036.23	-1 471.39
Dakota del Norte	134.66	243.58	108.92
Dakota del Sur	83.81	345.32	261.51
Delaware	182.66	327.19	144.53
Distrito de Columbia	22.80	18.55	-4.25
Florida	6 683.71	3 078.53	-3 605.17
Georgia	6 857.78	3 623.25	-3 234.53
Hawái	10.36	1.44	-8.92
Idaho	183.88	231.48	47.60
Illinois	12 423.59	9 875.64	-2 547.95
Indiana	4 798.64	5 064.42	265.78
Iowa	1 239.23	2 263.11	1 023.88
Islas Virginia	5.25	110.49	105.25
Kansas	579.43	1 882.15	1 302.71

<i>Estado</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Balanza</i>
Kentucky	5 596.44	2 123.22	-3 473.22
Louisiana	1 224.99	7 270.21	6 045.22
Maine	67.94	47.46	-20.47
Maryland	2 176.58	376.63	-1 799.95
Massachusetts	3 725.92	2 562.04	-1 163.87
Michigan	52 975.55	12 507.42	-40 468.14
Minnesota	1 988.24	2 434.00	445.76
Mississippi	1 607.70	961.62	-646.08
Missouri	3 151.50	2 564.51	-586.99
Montana	115.31	42.28	-73.03
Nebraska	229.76	1 511.84	1 282.08
Nevada	546.47	606.34	59.88
Nueva Jersey	4 672.42	2 805.02	-1 867.39
Nueva York	3 334.95	3 140.19	-194.76
Nuevo Hampshire	438.09	481.13	43.04
Nuevo México	564.20	1 587.79	1 023.59
Ohio	8 254.76	6 490.13	-1 764.63
Oklahoma	814.68	526.56	-288.12
Oregon	875.58	377.44	-498.14
Pennsylvania	5 384.17	4 090.11	-1 294.05
Puerto Rico	453.58	374.26	-79.32
Rhode Island	2 226.03	220.88	-2 005.15
Tennessee	7 054.76	4 697.62	-2 357.15
Texas	89 808.38	97 700.70	7 892.33
Utah	3 303.28	674.64	-2 628.64
Vermont	52.42	83.14	30.72
Virginia	1 195.35	1 051.86	-143.48
Virginia Oriental	206.36	238.37	32.01
Washington	1 280.13	2 034.32	754.19
Wisconsin	2 934.00	3 196.14	262.14
Wyoming	28.86	23.72	-5.14

Fuente: Elaboración propia con base en us Census Bureau: State Imports and Exports de NAICS Commodities.

Cuadro 1. 5. Balanza comercial de Estados Unidos con Canadá por estado, 2017 (millones de dólares)

<i>Estado</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Balanza</i>
Total	299 319.39	282 265.14	-17 054.25
Michigan	47 400.00	24 895.45	-22 504.55
Illinois	32 038.76	17 695.00	-14 343.76
California	28 690.23	16 842.02	-11 848.21
Washington	13 339.09	7 711.62	-5 627.47
Minnesota	9 524.81	4 304.22	-5 220.58
Nuevo Hampshire	5 455.14	577.44	-4 877.70
Massachusetts	6 865.82	3 012.26	-3 853.56
Montana	3 642.19	685.41	-2 956.79
Colorado	3 636.87	1 390.32	-2 246.55
Oklahoma	3 035.98	1 406.34	-1 629.64
Nueva York	16 964.93	15 398.43	-1 566.50
Pennsylvania	11 685.22	10 308.05	-1 377.17
Vermont	2 321.79	1 071.29	-1 250.50
Utah	2 187.06	1 212.50	-974.55
Nueva Jersey	7 754.89	6 781.64	-973.25
Connecticut	2 874.11	1 906.95	-967.16
Florida	4 394.87	3 585.06	-809.81
Maryland	2 004.42	1 506.32	-498.10
Maine	1 762.68	1 301.62	-461.06
Oregon	2 761.27	2 331.65	-429.62
Wyoming	587.22	204.34	-382.88
Delaware	867.74	603.78	-263.96
Idaho	1 060.02	845.47	-214.55
Hawái	132.69	24.31	-108.38
Rhode Island	580.37	493.49	-86.88
Distrito de Columbia	92.68	11.38	-81.30
Nuevo México	205.45	127.06	-78.39
Islas Virginia	41.45	5.78	-35.66
Puerto Rico	719.19	697.60	-21.59

(continúa)

<i>Estado</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Balanza</i>
Dakota del Sur	413.43	536.12	122.70
Nevada	905.60	1104.60	198.99
Virginia Oriental	1270.93	1518.52	247.59
Alaska	455.77	706.94	251.17
Arkansas	791.34	1256.43	465.09
Louisiana	2201.07	2688.40	487.33
Arizona	1450.73	2154.11	703.39
Nebraska	824.02	1583.36	759.34
Kansas	1553.17	2511.82	958.66
Carolina del Sur	2820.84	3785.25	964.41
Virginia	2001.52	2973.05	971.52
Mississippi	900.24	2248.32	1348.09
Iowa	2602.52	4079.84	1477.33
Alabama	2622.49	4198.04	1575.55
Missouri	3243.12	5179.94	1936.82
Georgia	4235.32	6248.35	2013.03
Wisconsin	4254.01	6910.54	2656.53
Carolina del Norte	3345.79	6649.69	3303.90
Dakota del Norte	1548.08	4896.94	3348.85
Kentucky	3579.25	7709.77	4130.51
Tennessee	4547.95	9021.82	4473.88
Texas	18260.38	22897.69	4637.32
Indiana	7908.54	13163.84	5255.30
Ohio	12184.37	18958.53	6774.16

Fuente: Elaboración propia con base en us Census Bureau: State Imports and Exports de NAICS Commodities.

En el caso de Canadá, sus importaciones desde Estados Unidos también estuvieron dominadas por Michigan, que representaron 23000 millones de dólares en 2016 o 10.4% de las importaciones totales de Canadá desde ese país. Más de la mitad de estas importaciones fueron vehículos de motor o partes de vehículos de motor. La fuerte integración de las industrias automotrices entre Michigan y Ontario, a más de la presencia de los mayores fabricantes de automóviles y centros de distribución en Estados Unidos propician que

el mayor socio comercial de Michigan sea el canadiense tanto para las importaciones como para las exportaciones con Estados Unidos. Si Michigan fuera un país, sería el segundo socio comercial de Canadá sobre China.

Las industrias automotrices en Ohio, sitio clave para estas actividades, y Ontario también están bien integradas, a más de contribuir con 39 000 millones de dólares de mercancías intercambiadas entre las dos regiones durante 2016. Ohio fue la segunda fuente de importación más importante de Canadá por estado en 2016, al representar 23 000 millones de dólares, que equivale a 8.3% de todas las importaciones de Estados Unidos. Ohio también fue el destino de 16 000 millones de dólares, es decir 4.1% de las exportaciones de Canadá a Estados Unidos, lo cual hizo de éste el séptimo estado de exportación más grande. Los vehículos de motor y sus partes representaron por entonces más de una quinta parte de todos los productos comercializados entre Canadá y Estados Unidos.

Illinois fue el segundo socio comercial más grande por lo que toca al comercio total y el tercer destino más grande para las exportaciones canadienses a Estados Unidos. en 2016, al representar 36 000 millones de dólares, es decir, 9.2% de las exportaciones totales de Canadá. El principal producto exportado a Illinois en 2016 fue el petróleo crudo, que representó más de la mitad de las exportaciones totales de Canadá al estado. Illinois es un destino importante para el petróleo bituminoso del oeste de Canadá, ya que es el hogar de muchas refinerías que están equipadas para procesar el crudo pesado.

Por la interconexión de ductos entre el oeste de Canadá e Illinois, importante en grado sumo, las exportaciones, antes bien que la demanda interna, impulsan la producción canadiense de petróleo crudo bituminoso. Las exportaciones de petróleo crudo a Illinois alcanzaron un máximo de 36 000 millones de dólares en 2014, aunque algo ha mermado desde la caída de los precios del petróleo.

Illinois es también una importante fuente de importación de mercancías para Canadá, ocupaba el tercer lugar en 2016 con 6.6% de las importaciones totales de Canadá desde Estados Unidos. Uno de los principales productos importados en 2016 fueron los diluyentes para betún crudo, que representa 16.7% de las importaciones totales de Canadá desde Illinois. Para mejorar el flujo por las tuberías, primero debe diluirse el petróleo crudo bituminoso del

oeste de Canadá. Las exportaciones canadienses de crudo a Illinois consisten principalmente en betún diluido, que llega a las refinerías de Illinois, el diluyente se separa del betún y se devuelve a Canadá para utilizarse de nuevo.

Las exportaciones de Canadá a California se valoraron en 27 000 millones de dólares en 2016, que representa 9.7% de las exportaciones totales de Canadá a Estados Unidos. Casi dos tercios de estas exportaciones consistieron en vehículos de motor que alcanzaron un récord ese mismo año. Los grandes centros de distribución de autos en California están detrás de estas grandes exportaciones. Muchos vehículos automotores fabricados en Canadá y destinados al mercado estadounidense transitan por centros de distribución en California antes de ingresar al mercado minorista de Estados Unidos. Las importaciones de California también son importantes para Canadá, pues ocupan el séptimo lugar de sus importaciones totales desde Estados Unidos. Las frutas y verduras son los productos dominantes que entran a Canadá desde California.

Nueva York es el cuarto socio comercial más grande de Canadá. Las exportaciones a Nueva York fueron de 17 000 millones de dólares en 2016, que equivalen a 6.8% del total de las exportaciones de Estados Unidos con el oro en bruto como principal producto exportado. La ciudad de Nueva York es uno de los centros financieros más grandes del mundo y, como resultado, las exportaciones de oro de Canadá a dicho estado representan principalmente transferencias de activos de la banca. Los envíos de mensajería fueron los que más contribuyeron a las importaciones de Canadá desde Nueva York en esta categoría. Desde 2000, las importaciones de Canadá desde Nueva York casi se han triplicado, respaldadas por la creciente popularidad del comercio electrónico.

Texas también es importante para la actividad comercial de Canadá con Estados Unidos. En 2016, las exportaciones de Canadá a Texas totalizaron 15 000 millones de dólares y las importaciones de Texas ascendieron a 19 000 millones de dólares. El petróleo crudo es uno de los productos más comercializados con Texas tanto para exportaciones como para importaciones. En América del Norte, Texas tiene la mayor cantidad de refinerías equipadas para procesar el crudo pesado que se produce en el oeste de Canadá. Como resultado, el estado es un mercado natural para muchos exportadores canadienses de petróleo pesado.

Las refinерías en las provincias del este de Canadá cuentan con equipos que les permiten procesar petróleo crudo liviano y en cuanto tales históricamente han dependido del petróleo crudo importado del Mar de Norte o de Medio Oriente. Con el descubrimiento de los principales yacimientos de petróleo de esquisto en Texas, como la formación Eagle Ford, el estado se convirtió en una de las principales fuentes de crudo liviano para estas refinérías canadienses. Las importaciones canadienses de petróleo crudo de Texas aumentaron de 318 millones de dólares canadienses en 2012 a un máximo de 7300 millones de dólares canadienses en 2014. Las importaciones de petróleo crudo de Texas luego cayeron a 1600 millones de dólares canadienses en 2016 a causa, en parte, de los precios más bajos del petróleo.<sup>10</sup>

La intensa interrelación comercial de los estados de Estados Unidos con México y Canadá muestra la red de intereses que se han desarrollado entre los tres países con miras a que se realice una negociación positiva entre los países miembro, a fin de que se establezcan reglas que propicien un escenario de *ganar-ganar* con la renovación institucional del Tratado de Libre Comercio.

#### EL TLCAN EN MÉXICO: DEFENSORES Y DETRACTORES

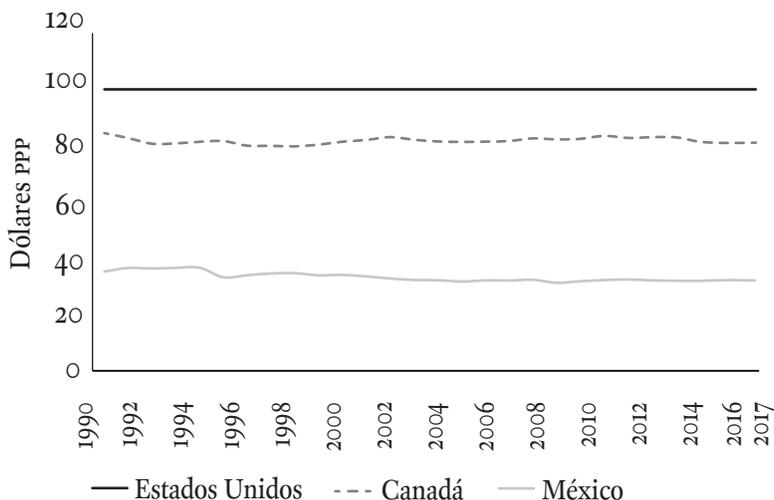
Las fuerzas políticas de México están divididas sobre la interpretación de los resultados del TLCAN. El gobierno y el sector empresarial concuerdan en que ha impulsado las exportaciones y contribuido al desarrollo de CGV, a más de haber incrementado el valor de las exportaciones y modificado el patrón de las importaciones de bienes finales hacia bienes intermedios. Por ello se apoya la idea de que la modernización del tratado podría ayudar a futuros procesos de mejora y escalamiento de la producción en sectores con mayor intensidad tecnológica.

Algunas otras voces en el ámbito académico puntualizan que el TLCAN no ha comportado el crecimiento esperado para la economía mexicana, por lo que apelan por una mayor protección. Lo cierto es que México no ha sido capaz de introducirse en un proceso de cre-

<sup>10</sup> Este análisis parte de lo publicado por Statistics Canada, véase <<https://www.statcan.gc.ca/pub/13-605-x/2017001/article/14841-eng.htm>>.

cimiento acelerado (*catching up*) que permita reducir la brecha con los niveles de vida prevaletientes en Estados Unidos en cuanto al producto per cápita, en tanto que Canadá mantuvo su nivel de vida más cercano al ingreso estadounidense promedio, sin que lo haya superado, según se evidencia en la gráfica 1.2.

Gráfica 1.2. Brecha del PIB per cápita (PIB per cápita USA = 100)



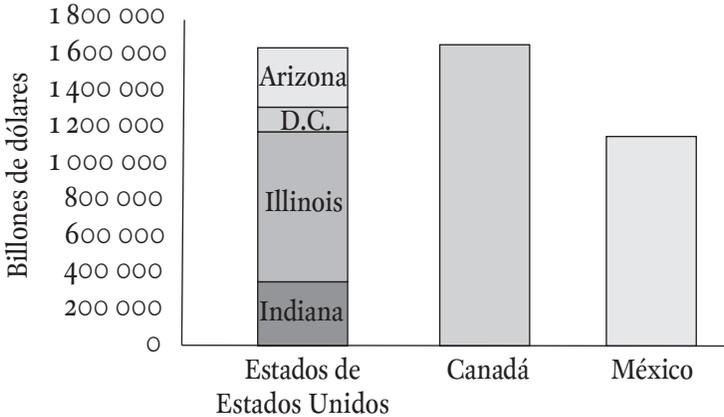
Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, GDP per cápita PPP (constant 2011 international \$).

Se debe reconocer que México y Canadá entraron en un acuerdo con una economía “mamut”, pues el tamaño de estas dos economías es del tamaño de sólo dos estados de la Unión Americana: Indiana e Illinois, según el Producto Interno Bruto (PIB) generado (véase gráfica 1.3). El marco de renegociación debió tomar en consideración este hecho: no estamos hablando de iguales, sino de una economía hegemónica frente a otras más pequeñas.

Se puede argumentar que el TLCAN ha sido positivo para México, ya que ha permitido la modernización de su economía en la globalización por medio de la construcción de cadenas de valor, al generar empleos más calificados en el conjunto de la economía y al obligar a los empresarios a tener una visión más competitiva frente a la globalización. Este proceso se ha reproducido en Estados Unidos y Canadá, donde también se han desarrollado cadenas de valor

derivadas del comercio intrarregional, dándoles ventajas frente a otras regiones.

Gráfica 1.3. PIB de México y Canadá comparado con estados de Estados Unidos: economías pequeñas vs. economía mamut, 2017



Fuente: Elaboración propia con base en Bureau Economic Analysis, Regional Data, GDP and Personal Income y World Bank, Data.

De interrumpirse este proceso, se hubiera truncado el desarrollo de cadenas de valor intrarregionales con efectos negativos sobre la acumulación de capital, así como en la operación diaria de las economías de la región dada la incertidumbre suscitada. El efecto negativo no solamente afectaría a México, sino también a Estados Unidos y Canadá, pues tan sólo en el primero 4.9 millones de trabajadores están relacionados directamente con las exportaciones de México.

## CONSIDERACIONES FINALES

En octubre de 2018 se llegó por fin a un acuerdo para renovar el TLCAN y sustituirlo por el TMEC, algunos de cuyos temas importantes sobre lo acordado son los siguientes:

- Estados Unidos propuso inicialmente reducir el déficit del comercio de sus mercancías con sus socios del TLCAN y fortalecer

las reglas de origen para la industria automotriz, elevando el requisito de 62.5 a 80% de contenido regional y 50% del contenido de Estados Unidos. Después de las negociaciones, se acordó establecer una meta de 75% de contenido regional y crear una nueva regla de contenido de valor laboral, que propone utilizar las reglas comerciales para generar salarios más altos, al sugerir que al menos de 40 a 45% de los trabajadores ganen por lo menos 16 dólares americanos por hora.

- Se acordó la inclusión de un capítulo sobre las pequeñas y medianas empresas (PYME) como un reconocimiento a la contribución que hacen las economías de la región. El capítulo propone apoyar el desarrollo de las PYME, facilitando su participación para beneficiarse de las oportunidades creadas por el acuerdo, incluso mediante actividades de cooperación, intercambio de información y el establecimiento de un Diálogo Trilateral de PYME, que involucra al sector privado y a las organizaciones no gubernamentales, además de otras partes interesadas.
- Las nuevas disposiciones sobre textiles están destinadas a promover la producción de textiles y prendas de vestir, para lo cual se propone fortalecer el cumplimiento de las normas de aduanas y facilitar consultas y cooperación más amplias sobre temas relacionados. Las nuevas disposiciones son más fuertes con respecto de los incentivos de aplicación y producción.
- Un tema controvertido durante la negociación fue el de las disposiciones *antidumping* y sobre derechos compensatorios toda vez que Estados Unidos quiso eliminarlo, aunque Canadá y México fueron firmes en su defensa.
- Se acordó apoyar innovaciones en biotecnología y agricultura, y reducir el uso de políticas que distorsionan el comercio. Para facilitar la comercialización de alimentos y productos agrícolas, acordaron que los estándares y servicios de clasificación no serán discriminatorios, incluso para los granos, y que la clasificación operará independientemente de los sistemas de registro nacionales para granos y semillas oleaginosas. También acordaron disposiciones que regulan los ingredientes del queso.
- Se acordaron estándares de indicadores geográficos (IG) que mejoran la transparencia en los procedimientos de oposición y cancelación, estableciendo un mecanismo para consulta de los IG de conformidad con los acuerdos internacionales y permiten

la consideración de factores adicionales para determinar si un término para un producto es un nombre común en lugar de un IG. Por primera vez en un acuerdo comercial entre México y Estados Unidos acordaron no restringir el acceso al mercado en México para los quesos estadounidenses etiquetados con ciertos nombres.

- Los dos países acordaron disposiciones de etiquetado y certificación que facilitarán el comercio de vinos y licores destilados. México acordó continuar reconociendo el “whisky bourbon” y el “whisky Tennessee” como productos distintivos estadounidenses; Estados Unidos acordó hacer lo mismo en los casos del “tequila” y el “mezcal”.
- Acordaron un nuevo apéndice sobre fórmulas alimentarias patentadas que les exige proteger la confidencialidad de estas fórmulas, sin distinciones, para productos nacionales e importados. El apéndice también limita tales requisitos de información a lo que es necesario para lograr objetivos legítimos.
- Se acordó fortalecer las protecciones del TLCAN para los derechos de propiedad intelectual, que son fundamentales para impulsar la innovación y crear el crecimiento económico.
- El nuevo acuerdo incluye un nuevo capítulo sobre comercio digital, que prohíbe el establecimiento de aranceles aduaneros y que otras medidas discriminatorias se apliquen a productos digitales que se distribuyen electrónicamente (como libros electrónicos, videos, música, software y juegos), lo cual asegurará que los datos puedan transferirse de manera transfronteriza y que los límites sobre dónde se pueden almacenar y procesar los datos se minimicen, mejorando y protegiendo de este modo el ecosistema digital global. El acuerdo garantizará que los proveedores no estén restringidos en el uso de la autenticación electrónica o las firmas electrónicas, lo que facilitará las transacciones digitales y garantizará que se apliquen al mercado digital protecciones del consumidor exigible, incluso en relación con la privacidad y las comunicaciones no solicitadas.
- Limitará la capacidad de los gobiernos para exigir la divulgación de código fuente y algoritmos informáticos patentados para proteger mejor la competitividad de los proveedores digitales. Promoverá la colaboración para enfrentar los desafíos de la ciberseguridad y buscará promover las mejores prácticas de

la industria para mantener seguras las redes y los servicios. Asimismo, promoverá el acceso abierto a datos públicos generados por el gobierno para mejorar el uso innovador en aplicaciones y servicios comerciales.

- El capítulo de servicios financieros actualizado incluye compromisos para liberalizar los mercados de servicios financieros y facilitar la igualdad de condiciones para las instituciones financieras y el comercio transfronterizo de servicios financieros.
- El capítulo laboral incluye un apéndice sobre la representación de los trabajadores en la negociación colectiva en México, según el cual México se compromete a adoptar medidas legislativas específicas para reconocer el derecho a la negociación colectiva. Este capítulo requiere que las partes adopten y mantengan en la ley y en la práctica los derechos laborales reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que apliquen efectivamente sus leyes laborales y que no renuncien o deroguen esas leyes.
- El capítulo sobre medio ambiente incluye un conjunto integral de obligaciones ambientales exigibles que no se establecieron en ningún acuerdo previo de Estados Unidos, incluidas las obligaciones para combatir el tráfico de especies silvestres, madera y peces; fortalecer las redes pertinentes de aplicación de la ley, y para tratar problemas ambientales apremiantes, como la calidad del aire y la basura marina.

Conviene destacar que Estados Unidos se ha acercado a las negociaciones del TLCAN con una base bilateral, dejando claro que ha cambiado su enfoque de mecanismos multilaterales a otros bilaterales, al mismo tiempo impone restricciones comerciales adicionales a otros socios comerciales (como China y Europa). El multilateralismo ha sido dañado, México y Canadá han aceptado las nuevas reglas del juego.

## REFERENCIAS

Asociación de Empresarios Mexicanos (AEM) (2016). *NAFTA20: North America Summit. San Antonio, Texas. 15 y 16 de noviembre*, AEM, The Westin La Cantera.

- Atkinson, R. y S. Ezell (2017). *Ten Principles to Guide the Trump Administration's Manufacturing Strategy*. Enero, Washington, D. C., Information Technology & Innovation Foundation.
- Banco Bilbao Viscaya Argentaria (BBVA) (2016). *Situación Migración México*. Primer Semestre 2016. BBVA Research.
- Banco de México (Banxico) (s.f.). *México: balanza de pagos*. México, Banxico.
- Baughman, L. M. y J. F. Francois (2010). *Opening Markets, Creating Jobs: Estimated U.S. Employment Effects of Trade with FTA Partners*. Washington, D. C., U.S. Chamber of Commerce.
- Blecker, R. A. y G. Esquivel (2011). "Trade and the Development Gap". En Peter H. Smith y Andrew Selee (eds.), *Mexico and the United States: The Politics of Partnership*. Boulder, Lynne Rienner.
- Bolio, E., J. Remes, T. Laipus, J. Manyija, E. Ramírez y M. Rossé (2014). *A Tale of Two Mexicos: Growth and Prosperity in a Two-Speed Economy*. San Francisco, McKinsey Global Institute.
- Campos-Vázquez, R. y J. Rodríguez-López (2011). *Trade and Occupational Employment in Mexico since NAFTA*. OECD, Trade Policy Working Papers, núm. 129.
- Capaldo, J. (2014). *Trade Hallucination: Risks of Trade Facilitation and Suggestions for Implementation*. Working Paper, Medford, Tufts University, GDAE.
- Feils, D. J. y M. Rahman (2008). "Regional Economic Integration and Foreign Direct Investment: The Case of NAFTA", *Management International Review*, vol. 48, núm. 2, pp. 147-163.
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2017). *En defensa del interés nacional ante la coyuntura crítica. ¿Qué hacer?* México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jono, K. S. y E. S. Reinert (eds.) (2005). *The Origins of Development Economics. How Schools of Economic Thought Have Addressed Development*. Londres, Tulika Books / Zed Books.
- Kuznets, S. (1956). "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: I. Levels and Variability of Rates of Growth", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 5, núm. 1, octubre, pp. 1, 5-94.
- McKinsey&Company (s.f.). "Technical Appendix". En *Making it in America: Revitalizing US Manufacturing*. San Francisco, McKinsey Global Institute.
- Obama, B. (2009). *Inaugural Speech*. 20 de enero.

- Office of the US Trade Representative (2017). *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*. 17 de julio, Washington, D. C., Executive Office of the President.
- Perrin, B. y A. Rozental (2012). *Forging a New Strategic Partnership between Canada and Mexico. Special Report*. The Centre for International Governance Innovation and the Canadian Chamber of Commerce.
- Polaski, S. (2004), *Mexican Employment, Productivity and Income a Decade after NAFTA*. Carta enviada al Comité de Asuntos Exteriores del Senado canadiense.
- Presidencia de la República (2014). *América del Norte del siglo XXI. Construyendo la región más dinámica y competitiva del mundo*. Acuerdos de reunión del 19 de febrero, México.
- Ruiz, C. (2017a). *TLCAN: el rediseño de la geografía de América del Norte y el papel de las políticas regionales*. Diapositivas en Power Point.
- Ruiz, C. (2017b). *La coyuntura nacional: el complejo esquema de la política económica*. Diapositivas en Power Point.
- Ruiz, C. (2015). “Reestructuración productiva e integración. TLCAN 20 años después”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 46, núm. 180, enero-marzo, pp. 27-50.
- Secretaría de Economía (SE) (2017). *Informe a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión sobre el inicio de negociaciones para la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México*. Julio.
- Selee, A. y C. Wilson (2012). *A New Agenda with Mexico*. Noviembre, Washington, D. C., Wilson Center.
- The World Bank (2017). *Global Value Chain Development Report 2017. Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*. Washington, D. C., International Bank of Reconstruction and Development.
- U.S. Chamber of Commerce (2014), *NAFTA Triumphant: Assessing Two Decades of Gains in Trade, Growth, and Jobs*. Washington, D. C., U.S. Chamber of Commerce.
- Varela, A. y R. Cabral (2007). “Productivity Effects on Mexican Manufacturing Employment before and after NAFTA”. Working Paper, Center for International Development at Harvard University.
- Villarreal, M. e I. Fergusson (2017). *NAFTA Renegotiation and Modernization*. 12 de octubre, Congressional Research Service.

- Villarreal, M. e I. Fergusson (2013). *NAFTA at 20: Overview and Trade Effects*. 21 de febrero, Congressional Research Service.
- Vogiatzoglou, K. (2006). "Increasing Agglomeration or Dispersion? Industrial Specialization and Geographic Concentration in NAFTA", *Journal of Economic Integration*, vol. 21, núm. 2, junio, pp. 379-396.
- World Trade Organization (WTO) (2017). *World Trade Statistical Review 2017*. WTO. Disponible en <<http://20qz471sa19h-3vbwa53m33yj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2018/04/biggest-export-each-state.png>>.



## 2. EL TLCAN Y EL SECTOR AGROPECUARIO Y RURAL MEXICANO: MITOS, REALIDADES Y PERSPECTIVAS

*Antonio Yúnez-Naude*  
*George A. Dyer*  
*Alan Hernández Solano*

DURANTE EL DEGENIO de 1980 a 1990, el sector agropecuario mexicano fue incluido en el proceso de profundos cambios en la relación entre el Estado y la economía. Destacan la eliminación de licencias a la importación de granos y oleaginosas, que controlaba la hoy extinta Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), en vísperas de la entrada de México en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, según sus siglas en inglés); la eliminación de los precios de garantía o de soporte al productor de los cultivos mencionados; el desmantelamiento de la Conasupo y, en consecuencia, de la infraestructura estatal para el almacenamiento de granos, y la inclusión del sector agroalimentario al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Algunos de los efectos en la agricultura mexicana de estas reformas han coincidido con lo que esperaba el gobierno del entonces presidente Carlos Salinas, pero no otras.

Entre los propósitos de este capítulo, dos consisten en describir la dinámica del sector agropecuario y rural mexicanos durante las últimas décadas (sección 1), no menos que proponer explicaciones sobre por qué algunas de las expectativas no se han cumplido (sec-

ción 2). De tal modo que, a la luz de los resultados de la negociación del TLCAN —nombrado USMCA por el presidente Trump y TMEC por el gobierno mexicano— en el ámbito agrícola, se discute su continuidad, cambios e implicaciones (sección 3). El capítulo concluye con una reflexión sobre las perspectivas y los retos que hay para lograr que el campo mexicano experimente un desarrollo sustentable que contribuya a la seguridad alimentaria de los habitantes del país (sección 4).

#### REFORMAS, EXPECTATIVAS Y TENDENCIAS

Luego de la crisis macroeconómica de 1982 en México, los gobiernos implementaron medidas para reducir la participación del Estado en la economía. Las reformas incluyeron el sector agroalimentario y culminaron con la firma del TLCAN, cuya aplicación inició en enero de 1994 (cuadro 2.1).

Cuadro 2.1. El proceso de liberalización del campo mexicano

<i>Cambios de política</i>	<i>Características</i>	<i>Años</i>
Entrada de México al GATT	Sustitución de las licencias de importación por tarifas agropecuarias (tarifas entre 0 y 20%).	1986-1994
Desmantelamiento o venta de las empresas del Estado	Abolición de Conasupo: intervenciones en importaciones, precios, almacenes, bodegas, etcétera. Abolición de paraestatales: café, azúcar y tabaco. Eliminación del subsidio a la tortilla.	1988-1999
Reforma ejidal	Fin de la distribución de tierras. Eliminación de restricciones a la propiedad social de la tierra.	1992
Nuevas instituciones y políticas relacionadas con el sector agropecuario y rural	Creación de Apoyos a la Comercialización o Aserca (1991).	De 1989 en adelante

<i>Cambios de política</i>	<i>Características</i>	<i>Años</i>
	Creación del programa de apoyos al ingreso de los productores de cultivos básicos o Procampo (1994).	
	Alianza para el Campo: intervenciones para el desarrollo rural: 1986-2007.	
	Creación de la Secretaría de Desarrollo Social (1997).	
	Sustitución del extensionismo por agentes privados.	
Orientación de las políticas al campo	Separación de las políticas al campo productivas y sociales.	1997
Tratado Norteamericano de Libre Comercio (TLCAN o NAFTA)	Los precios de los productos agropecuarios determinados en el mercado internacional. Prohíbe el uso de licencias de importación, aplicando principios de tarificación. Los productos agropecuarios sensibles se sujetaron a cuotas y tarifas, restricciones que se eliminaron paulatinamente. La liberalización completa comenzó en 2018. Las intervenciones del gobierno están permitidas en materia de subsidios agropecuarios, restricciones a la importación por razones fitosanitarias y se establecieron reglas de origen en materia de empaquetamiento.	Transición hasta 2008 De enero de 1994 en adelante

Fuente: Elaboración propia.

## LAS EXPECTATIVAS

En materia agropecuaria, los resultados esperados de la administración de Carlos Salinas (1989-1994) fueron los siguientes (Yúnez y Barceinas, 2003):

- a) *Precios*. Con las reformas internas y el TLCAN surgiría lo que en economía se llama “ley de un solo precio”, que sucede cuando los productores deciden según los precios fijados en el mercado internacional. Se esperaba que los precios de los cultivos mexicanos no competitivos (granos y oleaginosas) bajaran,<sup>1</sup> afectando a sus productores, y que con la eliminación de aranceles se beneficiaran los de cultivos de exportación (frutas y hortalizas).
- b) *Producción*. Las modificaciones en precios agrícolas traerían consigo una reestructuración de la oferta agrícola nacional para cultivos competitivos o una mayor eficiencia en la producción de los no competitivos o básicos. Asimismo, las importaciones más baratas de granos y oleaginosas beneficiarían al consumidor mexicano y la actividad ganadera.
- c) *Trabajo*. Los cambios en la estructura de la producción promoverían la demanda de trabajo en cultivos competitivos de exportación (más intensivos en mano de obra que los básicos). En última instancia, la expectativa oficial fue que con las reformas y el TLCAN el campo mexicano experimentaría un cambio estructural y un desarrollo sostenido. La liberalización del agro mexicano no quedó exenta de críticas. Destaca el argumento basado en los subsidios que el gobierno estadounidense otorga a sus agricultores, lo que provocaría competencia desleal, pues daña a los productores mexicanos de básicos, entre los que destaca el maíz. La respuesta oficial a esta crítica fue que el consumidor mexicano se beneficiaría con tales subsidios al tener acceso a alimentos más baratos. Los detractores del TLCAN se enfocaron, pues, en los efectos negativos en la oferta nacional de cultivos básicos y su consecuencia, es decir, que México dependa aún más de Estados Unidos agroalimentariamente.
- d) *Aumento del tamaño de las propiedades agropecuarias*. La reorientación de la política pública incluyó la reforma ejidal, con la que se esperaba, por ejemplo, reducir el minifundio y lograr una mayor eficiencia en la producción agropecuaria al promover derechos privados de propiedad de la tierra, no menos que el mercado de ésta (Appendini, 2010).

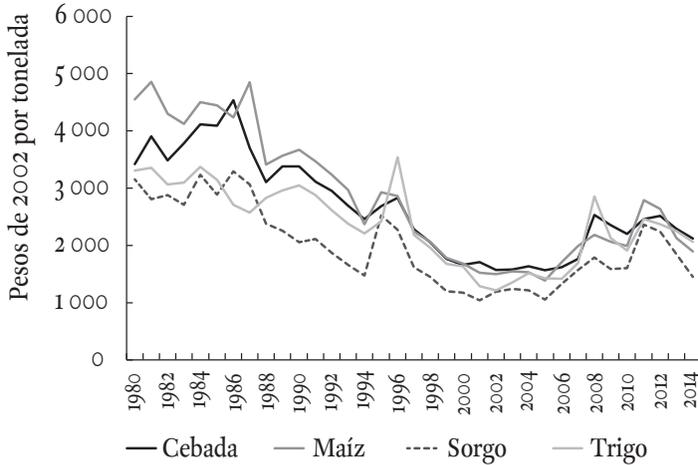
<sup>1</sup> Estos cultivos, llamados “básicos”, fueron los principales bienes sujetos a intervenciones de la Conasupo.

- e) *Pobreza*. Al mismo tiempo que la liberalización, el Estado mexicano creó programas e instituciones para combatir la pobreza rural con los cuales esperaba frenar a corto plazo los efectos que podría tener en ella las reformas. La expectativa fue que a la larga la dinámica de la economía mexicana la reduciría.
- f) *Convergencia*. También se esperaba que el TLCAN y las reformas impulsaran un proceso de convergencia económica entre las distintas regiones rurales del país.
- g) *Migración*. La expectativa fue que durante el periodo de ajuste la migración rural crecería, tanto al resto de México como a Estados Unidos y esta última se reduciría al mediano plazo.
- h) *Políticas de transición*. Se esperaba que la liberalización escalonada de productos agropecuarios sensibles, que el gobierno de Salinas acordó con Estados Unidos y Canadá, atenuara los efectos inmediatos del TLCAN. Se aplicaron, por lo demás, programas de transición. Destaca la creación en 1991 de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) y, en esta misma, el Programa de Apoyos Directos al Campo o Procampo y los subsidios a la comercialización de cultivos básicos (véase cuadro 2.1).
- i) *Tendencias*. Según se documenta a continuación, al comparar las expectativas oficiales sobre los efectos de las reformas y el TLCAN con lo sucedido en la agricultura y en el campo mexicanos durante las últimas décadas, se concluye que algunas previsiones se cumplieron y otras no.

### *Precios, comercio y producción*

Conforme a la previsión, los precios internos de los principales cultivos producidos en México —los granos— han tendido a igualarse con los internacionales (Jaramillo, Yúnez y Serrano, 2015). Los primeros, según se esperaba, decrecieron durante los primeros años de aplicación del TLCAN. Por la tendencia internacional, tales precios crecieron hacia la mitad de la década de 2000 y han padecido de cierta volatilidad de un tiempo acá (gráfica 2.1).

Gráfica 2.1. Precio medio rural



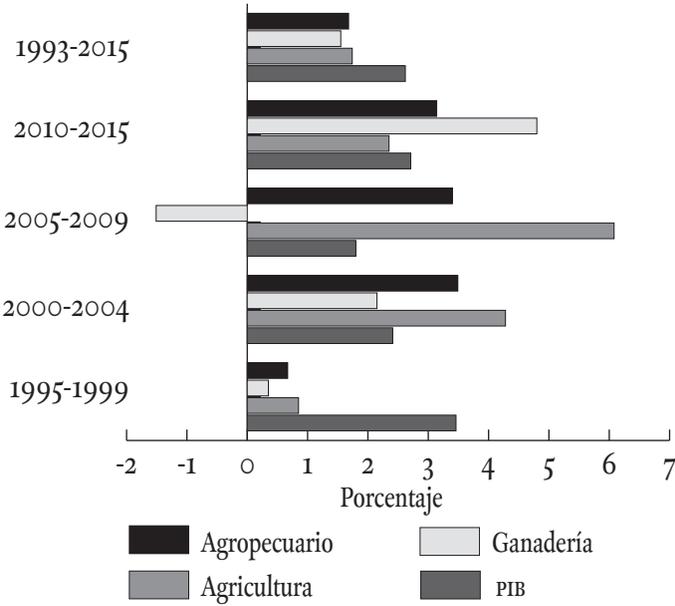
Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (Siacon), 2016.

Durante la vigencia del TLCAN, el crecimiento de la producción agropecuaria ha sido bajo, menor al del también bajo crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Sin embargo, el ritmo de crecimiento del sector ha aumentado en lo que va del siglo XXI, sobre todo en los últimos años, cuando el PIB agrícola y el pecuario crecieron a ritmos relativamente elevados (2.4 y 4.8%, respectivamente; véase gráfica 2.2).

Durante el TLCAN, el comercio agropecuario de México ha crecido continuamente, sobre todo el que tiene con Estados Unidos. Salvo en la crisis de mediados de la década de 1990, la balanza comercial agropecuaria de México fue deficitaria hasta 2015 (véase gráfica 2.3).

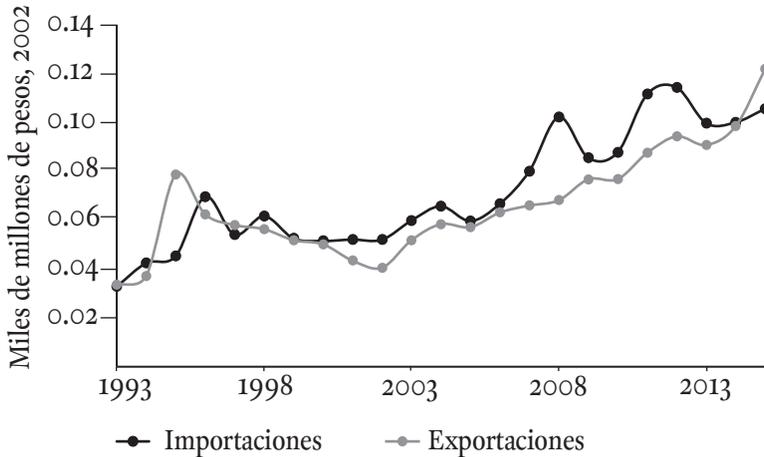
El cuadro 2.2 muestra la evolución de las importaciones de México en volumen y valor, de donde se desprende que entre 1999 y 2015 las tasas medias de crecimiento anual de las compras mexicanas al exterior de los principales granos fueron positivas, salvo las de sorgo en volumen y valor, y las de cebada en volumen. Las importaciones de las principales oleaginosas también crecieron durante el periodo con la excepción de las de semillas de algodón en valor y volumen y las de soya en volumen; las de carnes crecieron en valor y las de leche en volumen y valor.

Gráfica 2.2. PIB nacional y agropecuario en términos reales (tasas medias de crecimiento anual)



Fuente: Elaboración propia con datos de Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), <<http://www.siap.gob.mx/comercio-exterior/>>; el índice de precios de México del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/IndicePrecios/>> y de <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/>>.

Gráfica 2.3. Importaciones y exportaciones agropecuarias de México



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>.

Las últimas dos columnas del cuadro contienen los cambios en importaciones en 2015 respecto a 2014, que muestran en general modificaciones notables con respecto de las cifras de cambios promedio históricos, lo cual se asocia al saldo positivo en la balanza comercial que se experimentó en 2015 no menos que en 2016.

Cuadro 2.2. Importaciones de los principales bienes agropecuarios: tasas medias de crecimiento anual (toneladas y pesos de 2002)

	1999-2015		2014-2015	
	<i>Volumen (%)</i>	<i>Valor (%)</i>	<i>Volumen (%)</i>	<i>Valor (%)</i>
<i>Cultivos no competitivos</i>				
<b>Granos</b>				
Arroz	2.96	5.28	1.20	-5.21
Cebada	-3.05	1.04	97.49	103.41
Maíz	5.26	8.84	17.55	42.12
Sorgo	-16.88	-10.76	224.49	126.43
Trigo	24.78	28.45	4.57	0.96
Frijol	2.33	4.10	7.71	11.10
<b>Oleaginosas</b>				
Ajonjolí	3.71	6.94	-40.00	-55.44
Cártamo	4.88	3.86	98.62	132.16
Algodón	-4.04	-2.26	0.81	-8.34
Soya	-0.05	3.31	-0.04	-11.32
<i>Carnes</i>				
Bovina	-4.44	1.19	-14.82	5.45
Aves	7.33	9.93	5.05	-4.27
Caprina	-6.61	0.60	4.27	4.47
Porcina	12.19	15.48	20.33	-8.90
Leche bovina y caprina	4.91	4.35	15.53	19.91

Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP <<http://www.siap.gob.mx/comercio-exterior/>>; de INEGI <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/IndicePrecios/>>; y de <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/>>.

Las exportaciones mexicanas de frutas y hortalizas también han aumentado, aunque no significativamente las de carnes y leche (cuadro 2.3). Destacan las de aguacate, que han crecido sostenidamente a partir de la eliminación de restricciones para su exportación a Estados Unidos, a grado tal que su valor ahora es similar al del jitomate.

Cuadro 2.3. Exportaciones de los principales cultivos: tasas medias de crecimiento anual (toneladas y pesos de 2002)

	1999-2015		2014-2015	
	Volumen (%)	Valor (%)	Volumen (%)	Valor (%)
<i>Frutas</i>				
Aguacate	26.72	32.92	32.44	36.46
Limón, lima y naranja	19.83	21.47	17.18	17.37
Melón y sandía	4.57	8.47	6.92	17.40
Mango			14.80	23.19
Papaya	6.82	9.05	11.34	29.62
Piña	11.38	11.57	86.85	114.75
<i>Hortalizas</i>				
Tomate	15.53	20.40	1.72	25.05
Brócoli y Coliflor	15.61	20.60	33.35	64.52
Chile			3.84	22.68
Zanahoria (incluidos nabos)	6.79	8.94	8.99	23.99
Cebolla			-35.78	-82.07
Pepino (incluidos pepinillos)	12.35	10.40	45.51	-56.97
Ajo	2.08	2.29	11.75	25.30
<i>Otros</i>				
Caña			-14.10	-22.72
Café	-3.31	-0.88	-9.03	13.21

Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP <<http://www.siap.gob.mx/comercio-exterior/>>; de INEGI <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/IndicePrecios/>>; y de <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/>>.

Una forma de estudiar la evolución de la agricultura y la ganadería es a la luz del cálculo de las relaciones tanto entre importaciones como exportaciones y la producción interna de sus principales bienes. Según se aprecia en el cuadro 2.4, de 2008 a 2014 México aumentó su dependencia del exterior en todos los granos y las oleaginosas. Las excepciones son el sorgo y la soya, aunque el peso de las importaciones del último cultivo respecto a la producción interna siguió siendo muy elevado: de 18.4 veces en términos físicos y 19.7 en valor. México también depende cada vez más de las importaciones de arroz y de trigo. Destaca además la dependencia en maíz, que ha crecido durante los periodos aludidos: en 2008-2014, el componente importado en su oferta total nacional fue de 26% en términos físicos y de 36% en valor. Si se toma en cuenta el elevado peso del comercio mexicano con Estados Unidos, puede decirse que tal dependencia es sobre todo con el vecino del norte. Por su parte, la recurrencia de México a importar carnes y leche ha sido baja, aunque ha crecido la de carne de ave y de cerdo, en parte por el aumento en las compras del país de lo que los estadounidenses no consumen regularmente, como entrañas, muslos y piernas.

En cuanto a las exportaciones, la relación entre éstas y su producción en México también ha crecido, destacando las de aguacate en años recientes a partir de la eliminación de las restricciones que históricamente impuso el gobierno estadounidense a las exportaciones nacionales del fruto (cuadro 2.4).

El peso de Estados Unidos en el comercio agropecuario mexicano es muy elevado y ha crecido durante el TLCAN. En lo que va del siglo XXI, la participación promedio de las importaciones de maíz estadounidense fue de poco más de 99% (en comparación a 98% durante los tres años previos al inicio del TLCAN); el promedio de las de sorgo se han mantenido en casi 100% y las de soya de 98.5% (de 96.5% entre 1990 y 1993). El trigo es el cultivo importado en el que Estados Unidos tiene menor peso respecto al resto de otros cultivos básicos. Con todo, éste es elevado y ha crecido de 59 a 75% durante 1990-1993 y 2005-2010, y lo mismo vale para las exportaciones mexicanas de frutas y vegetales.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Por ejemplo, según datos del SIAP de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa): el peso de Estados Unidos en las exportaciones de las principales frutas mexicanas fluctúa entre 80% (aguacate) y casi

### *Cambios en el tamaño de tierras agropecuarias*

Las cifras de los últimos dos censos agropecuarios, de 1991 y 2007 del INEGI, indican que no se ha logrado reducir el minifundio, ya que las unidades de producción agrícola (UPA) de menos de 2 hectáreas aumentaron su participación en cuanto a los totales de UPA y de hectáreas (véase cuadro 2.5).<sup>3</sup> Por su parte, las UPA de entre 2 y 5 ha mantuvieron sus participaciones, mientras que en las del resto aumentó su tamaño promedio y en los tres estratos más grandes aumentó su participación en el total de hectáreas dedicadas a la actividad agropecuaria. Los cambios en el área promedio por tamaño de UPA indican que decreció la del minifundio (predios de hasta 2 ha) y que creció la de las UPA de mayor tamaño (predios de 20 ha o más).

La información de los censos de 1991 y 2007 muestra también que ante las unidades privadas el ejido sigue siendo un componente de importancia por lo que atañe a la tenencia de la tierra y no sólo eso, ya que la proporción de hectáreas bajo este régimen subió de 28% en 1991 a 33% en 2007 (véase cuadro 2.6).

### *Evolución de la oferta agrícola e ingreso rural por regiones*

La identificación de ganadores y perdedores en el medio rural y agrícola durante las reformas y el TLCAN es un tema poco estudiado (Audley *et al.*, 2004) por falta de series de datos históricos oficiales, la gran variedad de productos cultivados y la heterogeneidad de las UPA y de las condiciones agroecológicas que caracterizan a México. A esto hay que sumar que las políticas agropecuarias han aislado de la competencia internacional —y de la estadounidense en particular— a algunos productores, lo cual dificulta separar los efectos de estas intervenciones de los que corresponden a la apertura comercial en

---

100% (papaya y piña). Patrón similar tienen las exportaciones de vegetales a ese país. Por ejemplo, 99% de las exportaciones de jitomate y alrededor de 97% de las de brócoli, coliflor y chiles.

<sup>3</sup> El INEGI define una *unidad de producción* como el conjunto formado por terrenos con o sin actividad agropecuaria o forestal en el área rural o con actividad agropecuaria en el área urbana, ubicados en el mismo municipio, por los animales que poseen, así como el equipo y la maquinaria agrícola, pecuaria y forestal, a condición de que durante el periodo de levantamiento del censo se haya manejado bajo la misma administración.

Cuadro 2.4. Relación entre importaciones y exportaciones y producción interna de los productos agropecuarios más importantes (promedios por periodo a pesos constantes)

<i>Importaciones</i>	<i>Volumen</i>		<i>Valor</i>		<i>Exportaciones</i>	<i>Volumen</i>		<i>Valor</i>	
	1999-2007	2008-2014	1999-2007	2008-2014		1999-2007	2008-2014	1999-2007	2008-2014
Granos					Frutas				
Arroz	2.48	4.24	2.93	6.10	Aguacate	0.11	0.36	0.22	0.74
Cebada	0.10	0.07	0.12	0.14	Cítricos	0.03	0.09	0.09	0.26
Maíz	0.21	0.26	0.20	0.34	Melones	0.22	0.45	0.15	0.35
Sorgo	0.35	0.15	0.45	0.24	Papaya	0.10	0.16	0.17	0.23
Trigo	0.57	0.80	0.67	0.92	Piña	0.03	0.06	0.05	0.12
Frijoles	0.08	0.13	0.08	0.16	Vegetales				
Café	0.05	0.08	0.42	0.92	Tomates	0.10	0.45	0.12	0.75
Oleaginosas					Brócoli y coliflor	0.07	0.29	0.19	0.90
Ajonjolí	0.58	0.42	0.68	0.61	Zanahoria	0.30	0.25	0.17	0.35
Cártamo	0.03	0.12	0.05	0.16	Pepino	0.00	0.00	0.00	0.01
Semilla de algodón	2.58	0.81	4.84	1.89	Ajo	0.14	0.18	0.18	0.25
Frijol de soya	35.55	18.44	33.71	19.65					

Productos de origen animal				
----------------------------	--	--	--	--

Carne de bovino	0.18	0.11	0.22	0.18
Carne de ave	0.19	0.26	0.11	0.17
Carne de cerdo	0.23	0.41	0.15	0.32
Huevo	0.00	0.01	0.01	0.02
Leche	0.01	0.00	0.01	0.01

Fuente: Estimaciones propias con datos del SIAP <<http://www.siap.gob.mx/>>; el índice de precios de México viene del INEGI <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/IndicePrecios/Cuadro.aspx?nc=CA55&T=%C3%8Dndices%20de%20Precios%20al%20Consumidor&ST=%C3%8Dndice%20Nacional%20de%20Precios%20al%20Consumidor%20y%20sus%20componentes>>.

Norteamérica. Lo que puede conocerse son los cambios en la oferta agrícola por región y si en el proceso ha cambiado el peso de alguna de ellas en el total. La gráfica 2.4 muestra que durante el TLCAN, respecto al periodo previo, en todas las regiones la producción agrícola bajó. Al dividir en dos el lapso de vigencia del TLCAN, se observa que, salvo la del centro, la oferta del Sur-Sureste fue la que más bajó durante lo que va del siglo XXI respecto a 1994-1999, lo cual sugiere que no ha habido convergencia regional en materia agrícola.

Cuadro 2.5. Estructura agraria, tamaño de las Unidad de Producción Agrícola (UPA): 1991-2007

<i>Estrato censal</i>	<i>Tamaño promedio (ha)</i>		<i>Participación en el total de UPA (%)</i>		<i>Participación en el total de hectáreas (%)</i>	
	1991	2007	1991	2007	1991	2007
Hasta 2 ha	1.12	1.09	34.56	44.47	4.71	6.10
De 2 a 5 ha	3.41	3.46	25.35	24.21	10.55	10.51
De 5 a 20 ha	8.78	9.23	31.25	23.16	33.52	26.84
De 20 a 50 ha	20.51	25.26	5.27	5.10	13.22	16.16
De 50 a 100 ha	42.64	51.68	1.77	1.74	9.24	11.32
De 100 ha y más	388.81	791.06	1.80	1.32	28.76	29.07

Fuente: INEGI, censos agropecuarios 1991 y 2007.

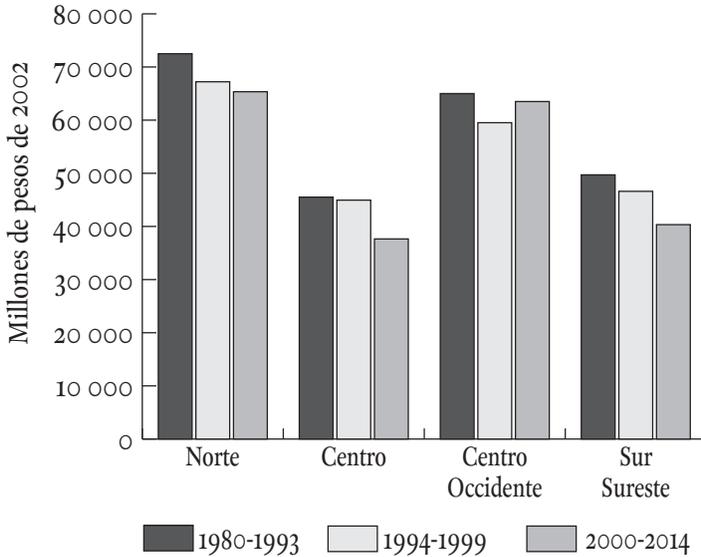
Cuadro 2.6. Derechos de propiedad de la tierra (ha): 1991 y 2007

<i>Año</i>	<i>Tipo de propiedad</i>					<i>Total excluyendo "otra"</i>
	<i>Ejidal</i>	<i>Comunal</i>	<i>Privada</i>	<i>Pública</i>	<i>Otra*</i>	
1991	30 032 644	4 338 099	70 493 493	1 315 198	2 166 651	106 179 434
2007	37 009 820	3 783 889	69 672 269	492 580	1 390 552	110 958 557
Cambio (%)	23.2	-12.8	-1.2	-62.5	-35.8	4.5

\* Incluye tierras para vivienda y servicios públicos.

Fuente: INEGI, censos agropecuarios 1991 y 2007.

Gráfica 2.4. Valor promedio de la producción agrícola



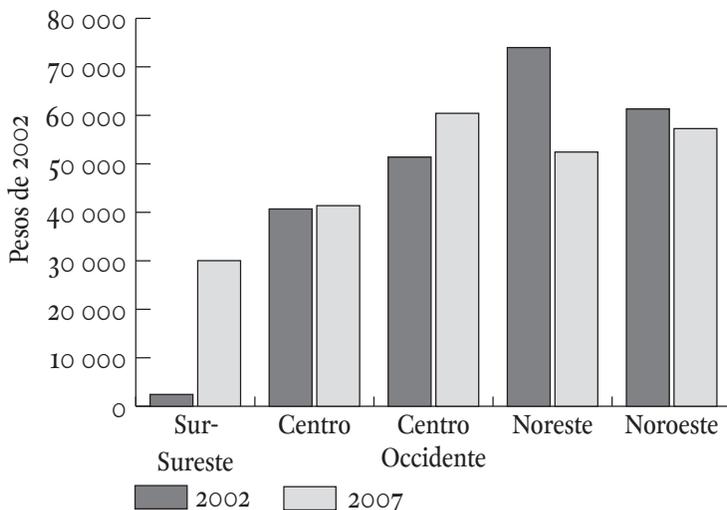
Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP <<http://www.siap.gob.mx/>>. La conversión a pesos de 2002 se hizo a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), y se obtuvo de INEGI <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/IndicePrecios/Cuadro.aspx?nc=CA55&T=%C3%8Dndices%20de%20Precios%20al%20Consumidor&ST=%C3%8Dndice%20Nacion>>.

En cuanto al ingreso rural, han subsistido las discrepancias regionales, ya que el de los hogares del Sur-Sureste sigue siendo el más bajo (véase gráfica 2.5). Sin embargo, éste creció más de 2002 a 2007 que el de los hogares del centro rural, mientras que el de los demás de las regiones se redujo.

### *Cambios en ingreso, pobreza y migración*

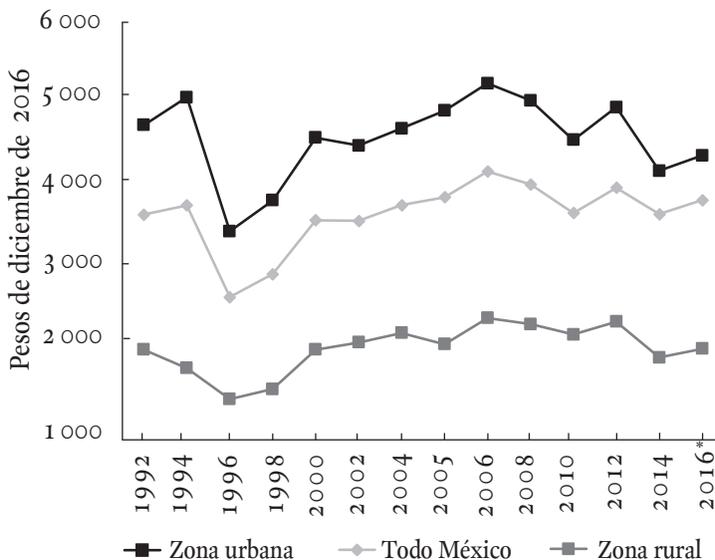
Persisten, por lo demás, diferencias económico-sociales entre los medios rural y urbano: el ingreso de los hogares rurales ha estado muy por debajo del urbano (véase gráfica 2.6) y la incidencia de la pobreza sigue siendo mayor en el primer ámbito respecto al segundo (véase gráfica 2.7).

Gráfica 2.5. Ingreso neto total anual promedio de los hogares rurales por región



Fuente: Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México (ENHRUM) 2002 y 2007.

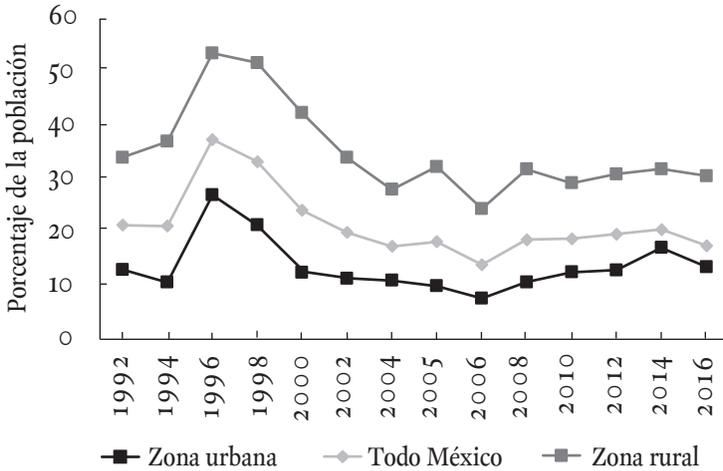
Gráfica 2.6. Evolución del ingreso per cápita mensual



\* El ingreso de 2016 se estimó según el “Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH”.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH).

Gráfica 2.7. Evolución de la pobreza alimentaria: 1992-2016\*



\* En el periodo 1992-2014, la pobreza se estima mediante la línea de pobreza alimentaria, mientras que para 2016 se emplea la línea de bienestar mínimo. El ingreso de 2016 se estimó al emplear el “Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH”.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH.

La migración rural de México a Estados Unidos creció continuamente hasta mediados de la primera década de esta centuria y ha disminuido desde entonces, lo cual coincide según se esperaba a raíz de las reformas (Taylor, Charlton y Yúnez, 2012).

## DIAGNÓSTICO

Como sucede con otros choques, los cambios en la política interna y de comercio exterior adoptados por el Estado mexicano desde 1990 han traído ganadores y perdedores. En el ámbito social, la expectativa oficial de 1990 fue que con las reformas y el TLCAN se promovería la seguridad alimentaria en México, argumentando que con tales cambios su población podría comprar alimentos básicos a precios bajos gracias al libre comercio en Norteamérica.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Con todo, el Estado mexicano implementó programas para el combate a la pobreza y, en 1997, creó la Sedesol, según se aprecia en el cuadro 2.1.

Lo que no se tomó en cuenta fue la volatilidad que caracteriza a los precios de los alimentos básicos, lo cual se agudizó a mediados de la década de 1990 a raíz de la crisis macroeconómica de México y a partir de 2007 en el ámbito internacional (véase gráfica 2.1). Estos eventos explican, en parte, los aumentos experimentados en la incidencia de la pobreza alimentaria en el país durante esos periodos (véase gráfica 2.7) y, por cierto, también la incapacidad de los programas de combate a la pobreza para contener los efectos del aumento del precio de los alimentos.<sup>5</sup>

Al prever que el TLCAN fomentaría la seguridad alimentaria, el crecimiento de la dependencia alimentaria no fue preocupación de los promotores del TLCAN en México. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), “hay seguridad alimentaria, cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, Sagarpa y Sedesol, 2012: XIV). Las tendencias en ingreso y pobreza apuntadas en las gráficas 2.6 y 2.7 indican que no ha sucedido tal. El concepto *soberanía alimentaria* se refiere a la capacidad nacional de decisión sobre modelos de consumo y producción (FAO, Sagarpa y Sedesol, 2012). Aunque en algunos documentos del gobierno mexicano se alude al objetivo de promover tal soberanía, su uso ha tenido más bien tintes políticos. De argumentarse que lo último es erróneo, puede concluirse entonces que no se ha logrado la soberanía alimentaria del país.

Fenómenos adicionales que contrastan con las expectativas oficiales sobre los efectos de las reformas son el crecimiento del tamaño de los predios agrícolas y la privatización de los ejidos. A falta de datos oficiales y estudios precisos que den cuenta del contraste entre predicciones y tendencias en materia agraria (véanse cuadros 2.5 y 2.6), es necesario decir que ha sucedido un aumento en el arrendamiento de la tierra y que la privatización de las tierras ejidales se ha circunscrito, fundamentalmente, en las que se ubican cerca de ciudades y centros turísticos. También se propone como explicación que los hogares rurales agrícolas han conservado su tie-

<sup>5</sup> A esto hay que sumar el previsible crecimiento en precios por el cambio climático (IPCC, 2015).

rra para producir alimentos de consumo familiar como una manera de protegerse en caso de eventos negativos e inesperados que afectan la subsistencia del hogar.<sup>6</sup> Por ejemplo, la producción de maíz los protege de incrementos en los precios de alimentos básicos al aumentar sus beneficios por cultivarlo, lo cual se refleja a partir de las diferencias en los cambios en la incidencia de la pobreza alimentaria rural y urbana en los años de crisis económicas. En efecto, la cantidad de población rural en pobreza alimentaria subió menos que la urbana durante la crisis de México a mediados de la década de 1990, cuando aumentaron los precios de los alimentos, pues de 1994 a 1996 la población rural en pobreza subió en 6.2 y la urbana en 15.7 millones de personas. Asimismo, las cifras correspondientes a 2006-2008 fueron de 3.4 y 5.6 millones de personas, es decir, cuando aumentaron los precios internacionales de los alimentos y surgió la crisis financiera internacional (véanse gráficas 2.1 y 2.7). Con todo, el ingreso real y la incidencia de la pobreza urbana y rural se han mantenido prácticamente sin cambios en 2016 respecto a 1992 (véanse gráficas 2.6 y 2.7).

Según se esperaba, la migración del medio rural al resto de México ha crecido, mientras que la que se dirige a Estados Unidos comenzó a reducirse a partir la segunda mitad de la década de 2000. Hay varias razones que lo explican. La recesión internacional de 2008, el aumento en el control fronterizo del gobierno estadounidense o aumentos en la demanda de trabajadores en México. Taylor, Charlton y Yúnez (2012) concluyen que las dos primeras razones no aplican para los trabajadores mexicanos que se emplean en la agricultura de Estados Unidos, sino el aumento en la demanda de trabajo en México, sobre todo del sector agrícola. A pesar de que es necesario profundizar en el tema, la recuperación de la producción agropecuaria mexicana en los últimos 15 años (véase gráfica 2.2) no contradice la conclusión de los autores.

En el ámbito agrícola, en concordancia con lo esperado de los efectos de los cambios de política, ha ganado el sector exportador de frutas y hortalizas. Lo sorprendente es que algunos componentes del sector dedicado a la producción de cultivos considerados no competitivos no hayan perdido, porque, a la inversa de lo que se

<sup>6</sup> La elevada proporción de la producción de alimentos para el consumo del hogar se informa en Rivera y Contreras (2015) y en Coneval (2014).

previó, no ha decrecido la producción de granos básicos, aunque sus precios hayan bajado hasta mediados de los años 2000 (véase gráfica 2.1); con la excepción del sorgo, sus importaciones han crecido sostenidamente (véase cuadro 2.2) y con la del maíz, los rendimientos en la producción de estos cultivos no han crecido significativamente en la última década.<sup>7</sup>

Se propone que parte de la explicación de las tendencias no previstas en la producción de granos se encuentra en las características de las políticas de la Sagarpa (Yúnez y Hernández, 2018). Destacan las de Aserca, relacionadas con los apoyos a la comercialización de agricultores excedentarios (cuadro 2.1). La evidencia empírica muestra que productores de tales cultivos con elevados excedentes comerciales de algunos estados del país son los que más se han beneficiado de los apoyos a la comercialización. Son los casos de los maiceros de Sinaloa, los productores de trigo en Sonora y de sorgo en Tamaulipas (Scott, 2010; Rodríguez, 2017).

En el contexto de las reformas y del TLCAN, estos apoyos son *sui generis* e ineficientes, ya que aíslan a los productores de la competencia y, en consecuencia, contravienen los preceptos de la teoría pura del comercio internacional, la base de las reformas y liberalización comercial de la década de 1990. A esto hay que sumar que esos subsidios son costosos y que perjudican a los productores comerciales de granos que no los reciben (Sumner y Balagtas, 2007).<sup>8</sup> Por su parte, los muy pequeños productores de estos bienes, formados por hogares rurales, sólo han recibido las transferencias de ingreso de Procampo, aunque —como se verá adelante— siguen produciendo maíz. La inequidad de las políticas de apoyo a la comercialización de cultivos básicos es probablemente una de las razones que explican la ausencia de convergencia entre las regiones rurales de México.

<sup>7</sup> Pruebas estadísticas en curso para estimar el cambio estructural en rendimientos de los principales cultivos básicos a partir de 1980 indican que no ha habido tal durante el TLCAN. Los resultados pueden obtenerse de los autores del artículo. Los detalles sobre la evolución de los rendimientos de los cultivos más importantes en México están en Dyer *et al.* (en prensa).

<sup>8</sup> No significa, por supuesto, que algunos agricultores hayan mejorado los rendimientos, incluidos los que no se han beneficiado de los apoyos a la comercialización de cultivos básicos.

A las características expuestas de las intervenciones de la Sagarpa hay que añadir el énfasis que el Estado mexicano ha dado a la provisión de bienes privados, no públicos; es decir, su privilegio a los apoyos individuales (por su abultado presupuesto destacan los subsidios a la comercialización y Procampo) frente a la inversión en obras de infraestructura rural y en investigación y desarrollo agrario, entre otras.<sup>9</sup>

El breve diagnóstico que se acaba de exponer implica que no es válido pretender separar los efectos del TLCAN en el agro y sector rural mexicanos de los que corresponden a las políticas internas, es decir, que no es posible argumentar que, de suyo, el TLCAN explique el desenvolvimiento del campo mexicano durante los últimos 25 años.

### *El maíz*

Conviene precisar lo sucedido al maíz por su importancia en la producción de alimentos y en el consumo nacional, a más de los mitos que hay sobre el grano, las reformas y el TLCAN.

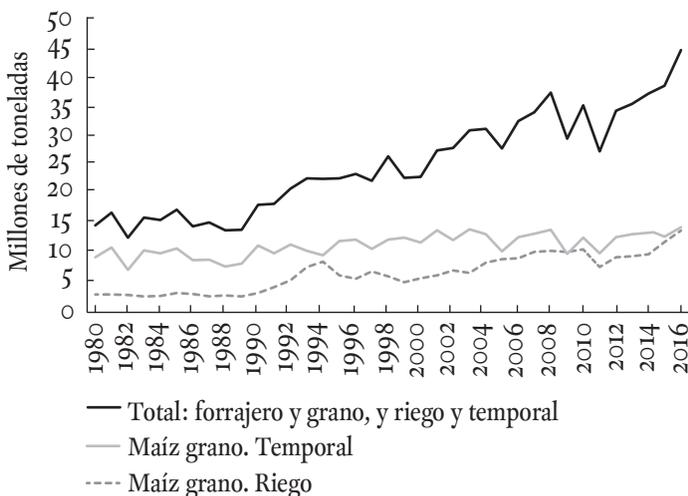
En la gráfica 2.8 se muestra que el volumen producido de maíz en grano y forrajero ha tendido a aumentar durante el TLCAN: creció en 1.68 veces de 1994 a 2016 respecto a 1980-1993. Este aumento se ha basado, sobre todo, en el crecimiento en la producción de maíz grano bajo riego y del forrajero irrigado y de temporal: 2.03, 2.57 y 2.75 veces, respectivamente, en los periodos aludidos (la producción de maíz grano de temporal ha crecido menos, 1.2 veces).

Según se muestra en la gráfica 2.1, los precios del maíz, hasta 2005, bajaron desde finales de la década de 1980 (excepto el periodo de crisis de mediados de la de 1990), pero su producción total creció durante el mismo periodo (gráfica 2.8). En general, no se espera que un declive en precio vaya acompañado de un aumento en producción y tampoco fue la expectativa sobre las consecuencias del TLCAN. Estos acontecimientos pudieron haberse debido a aumentos en rendimientos, ya que de 1988 a 2005 la tasa media

<sup>9</sup> Por ejemplo, de los 30 programas aplicados en 2016 relacionados con el sector agropecuario, pesquero y forestal, 81.2% se asignó a la provisión de bienes privados-individuales (Rodríguez González, 2017; véase también a Taylor, Yúnez y González, 2007).

de crecimiento anual (TMCA) de los del maíz en grano bajo riego fue de 1.62 y de 0.71% para el caso de su cultivo en condiciones de temporal (véase gráfica 2.9).<sup>10</sup> La misma gráfica indica que de 2006 a 2016 los rendimientos del cultivo siguieron aumentando a tasas muy similares a las de 1988-2005 (1.66% para el maíz grano bajo riego y 0.85% para el de temporal). La diferencia es que a partir de 2006 su precio ha ido creciendo (véase gráfica 2.1).

Gráfica 2.8. Maíz: volumen de la producción

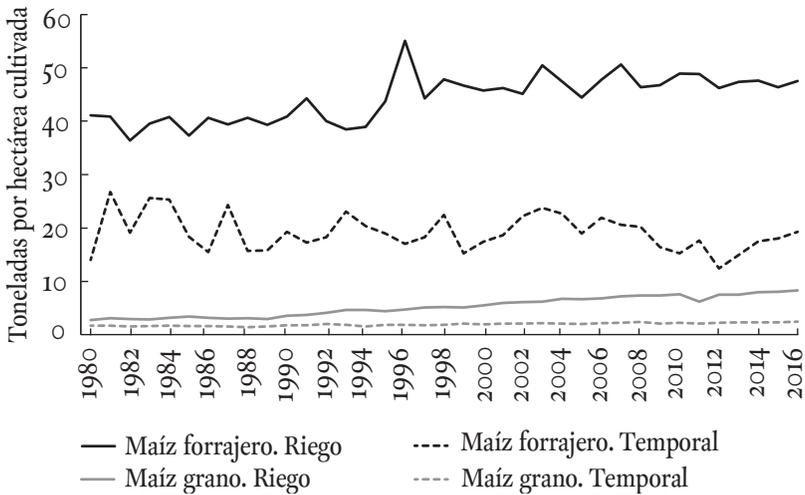


Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP <<http://www.siap.gob.mx/>>.

Proponer explicaciones de estas tendencias divergentes en la producción de maíz y validarlas empíricamente requiere de un estudio aún por hacerse. Mientras tanto, se propone que la producción del grano en el periodo de precios a la baja fue promovida por Procampo, los apoyos a la comercialización de sus productores excedentarios y por aumentos en rendimientos, y que los pequeños productores lo siguieron cultivando para la subsistencia de sus hogares (Taylor, Dyer y Yúnez, 2005). De su parte, el aumento del precio del maíz de los últimos 10 años impulsó su producción comercial en un contexto de reducción de los subsidios a la comercialización y de aumento en la demanda de alimentos para el ganado (Dyer y Taylor, 2011).

<sup>10</sup> La TMCA del maíz forrajero bajo riego fue de 0.9% y decreció para el temporalero (-0.22%).

Gráfica 2.9. Maíz: rendimientos



Fuente: Elaboración propia.

El estudio sobre la evolución del cultivo del maíz debe tomar en cuenta que en México el de mayor producción es el blanco, además de otras variedades locales, en tanto que el importado a Estados Unidos es el amarillo. Es de preguntar si éste es sustituto de aquél. Al considerar el grano como cultivo sensible para México, el gobierno de Salinas acordó un proceso de liberalización escalonada, lo cual significa que éste consideraba los dos tipos de maíz sustitutos. Sin embargo, se permitió con el tiempo la importación del grano proveniente de Estados Unidos por arriba de la cuota y sin cobrar las tarifas establecidas en el TLCAN, cuando así sucediera. En este caso, los gobiernos posteriores al de Salinas argumentaron que se decidió de modo tal porque los dos tipos de maíz no son sustitutos. En contraste, en un estudio sobre el tema se concluye que en México maíz amarillo y blanco son sustitutos imperfectos, porque el primero, aunque destinado principalmente como insumo en la producción de alimentos balanceados para el consumo animal, también es insumo para producir alimentos de consumo humano, a pesar de que el maíz blanco sea el que más consumen y prefieren los mexicanos (Yúnez, Martínez y Orrantía, 2007).

Estas circunstancias explican, aunque parcialmente, la persistencia del cultivo de maíz en México y también por qué no se ha

desplomado la producción del grano en tierras de buen temporal o de tamaño medio en las que se obtienen excedentes comerciables. En cuanto a un tercer grupo de agricultores, los muy pequeños, su persistencia en producir el grano se debe a varias razones, entre ellas las relacionadas con la cultura y las tradiciones y con la economía. Respecto a lo último, un fenómeno que aísla relativamente a los pequeños productores de los precios y sus cambios son los costos de transacción en los mercados, incluidos el del maíz y el laboral. Por este hecho, a más de asegurar la subsistencia del hogar rural con tierra, estos agentes cultivan el grano, como también otros alimentos en la llamada milpa y en el traspatio de sus viviendas (Dyer, López y Yúnez, 2018).

#### RESULTADOS DE LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN EN MATERIA AGRÍCOLA

Después de meses de negociaciones en la revisión del TLCAN, el 30 de octubre de 2018 los gobiernos de los tres países de Norteamérica lograron un acuerdo, USMCA/TMEC. Según el gobierno federal de México, en el ámbito agrícola no hubo cambios sustanciales entre México y sus dos socios comerciales en América del Norte respecto al TLCAN:

Se mantiene el tratamiento libre de arancel para los productos agrícolas originarios de nuestros países; se reafirma el compromiso de eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas; se determinan áreas de colaboración y consultas en temas tales como competencia a las exportaciones, apoyos internos y otras medidas relacionadas con el comercio agrícola. Igualmente, se establece un Comité Agrícola para dar seguimiento a la implementación de los compromisos asumidos en este Capítulo. También se incluye una sección con disposiciones que aseguran una mayor transparencia y cooperación en ciertas actividades relacionadas con la biotecnología agrícola (TMEC, 2018: Agricultura).

Los negociadores de México lograron que el gobierno del presidente Trump no regresara a la imposición de tarifas estacionales para las exportaciones mexicanas de frutas y hortalizas que compi-

ten con la producción de los agricultores estadounidenses. Por su parte, en la renegociación del TLCAN no se incluyeron cambios al libre acceso a México de las exportaciones estadounidenses de granos y oleaginosas.

En cuanto a la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas, puede argumentarse que es uno solo el propósito por cumplirse, ya que esto no sucedió durante el TLCAN. Éste es el caso del maíz que México importa desde Estados Unidos, cuyos productores se benefician de los subsidios que le otorga su gobierno (Yúnez, Martínez y Orrantía, 2007, proporcionan evidencia al respecto).

Un aspecto no incluido en el TLCAN, pero abordado en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), es un apartado sobre biotecnología. Al incluir modificación genética de las semillas, el apartado podría promover presiones por parte de empresas estadounidenses multinacionales productoras de semillas genéticamente modificadas para que México libere su importación, incluida la de maíz. Esta apertura puede aumentar la dependencia agroalimentaria mexicana respecto a su vecino del norte y, quizá más importante, acelerar la reducción observada en la biodiversidad genética en el cultivo del grano en México (Dyer *et al.*, 2014).

En lo que atañe a economía política, puede decirse que en el acuerdo logrado en materia agrícola ganaron los intereses de los participantes en las cadenas de valor de frutas y hortalizas: productores mexicanos y comercializadores y procesadores estadounidenses con intereses en México. Los intereses de los beneficiarios del TLCAN no se pusieron en riesgo, ya que no se incluyeron en la renegociación del TLCAN, es decir, que permanece el *statu quo* para los exportadores estadounidenses de granos y oleaginosas de las empresas multinacionales comercializadoras y procesadoras de estos bienes para la industria ganadera en México.<sup>11</sup>

De aprobarse el capítulo agrícola del TMEC sin modificaciones sustanciales por parte de los congresos de Estados Unidos y México, no se esperarían cambios sustanciales a mediano plazo en

<sup>11</sup> A pesar de que Hendrix (2017) y Johnson (2017) publicaron antes que el resultado TMEC se diera a conocer, son relevantes sus reflexiones sobre los escenarios que podrían surgir de la renegociación del TLCAN en materia agrícola, pues dan cuenta de la economía política subyacente en el proceso.

las tendencias generales experimentadas durante los últimos años (FAPRI, 2018). Puede afirmarse que el logro de un desarrollo sustentable agrícola y rural de México está en manos del Estado.

#### PERSPECTIVAS Y RETOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL DESARROLLO RURAL DE MÉXICO

Por el poder económico de Estados Unidos, el gobierno de Trump tuvo la capacidad política de forzar la renegociación del TLCAN conforme a su particular diagnóstico de los efectos del acuerdo en la economía estadounidense. En el caso de la agricultura, prevalecieron los intereses de la pujante agroexportación de frutas y hortalizas surgida de la creciente asociación entre productores mexicanos y comercializadores y procesadores estadounidenses. Por su parte, los intereses del subsector exportador de granos y oleaginosas a México no peligraron, al ser excluidos por el gobierno Trump de la renegociación, ni tampoco los de las compañías multinacionales establecidas en México que compran, almacenan y venden cultivos básicos, a las que ahora podrán sumarse las que producen semillas genéticamente modificadas.

Como antaño, la promoción del desarrollo rural y agrícola sustentable está pendiente y en manos del Estado mexicano (Dyer *et al.*, 2019, en prensa). Para lograrla se requiere, entre otras cosas, vincular la política social de combate a la pobreza con apoyos productivos a los hogares rurales productores de alimentos a pequeña escala,<sup>12</sup> canalizando a ello el presupuesto público y reduciendo paulatinamente los abultados apoyos que reciben algunos productores comerciales de cultivos básicos, así como los subsidios canalizados a las grandes empresas comercializadoras y procesadoras de alimentos. También se requiere privilegiar la provisión estatal de bienes públicos, no privados, a partir de inversiones en infraestructura rural, en investigación y desarrollo, y promover la inocuidad y sanidad de los alimentos de consumo nacional. Todo esto debe acompañarse de políticas que promuevan la adaptación de los productores de alimentos al cambio climático (Hernández y Yúnez,

<sup>12</sup> Uno de los propósitos originales del gobierno de Peña Nieto fue precisamente éste, pero el objetivo se fue abandonando según avanzó su sexenio.

2016), el cuidado de los recursos naturales y, en general, el desarrollo sustentable del sector rural.

No será tarea fácil la reorientación de las políticas agrícolas y del presupuesto federal, porque el cambio exige combatir la corrupción y porque afectará a los grupos de interés con poder político que se han beneficiado del gasto gubernamental.<sup>13</sup> Como lo muestra la falta de aplicación de la ley de Desarrollo Rural Sustentable, aprobada en 2001, también será un reto aplicar políticas de desarrollo rural que incluyan la coordinación dentro y entre las acciones de las secretarías del gobierno federal con programas relacionados con el sector rural, así como la descentralización de las políticas bajo un estricto esquema de rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales.<sup>14</sup>

El gran desafío que tiene México para promover un desarrollo rural sustentable y la seguridad alimentaria de sus habitantes radica en la necesidad de diseñar y aplicar políticas internas adecuadas que cuenten con un balance entre las señales del mercado y las intervenciones del gobierno. La estrategia podría, por lo demás, reducir la vulnerabilidad del país ante situaciones como la que se experimentó en la renegociación del TLCAN.

## REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2008). "Persistence of Power, Elites, and Institutions", *American Economic Review*, vol. 98, núm. 1, pp. 267-293.
- Appendini, K. (2010). "La regularización de la tierra después de 1992: la 'apropiación' campesina de Procede". En A. Yúnez-Naude (coord.). *Los grandes problemas de México*, vol. XI, México, El Colegio de México.

<sup>13</sup> Uno de los escasos estudios empíricos sobre los efectos de la corrupción es el de Dyer *et al.* (2014). Acemoglu y Robinson (2008) proponen un modelo teórico con el que muestran que en sistemas democráticos *de jure*, pueden subsistir o crearse nuevas élites con poder político *de facto* que influyan para su beneficio propio en la implementación de las políticas económicas.

<sup>14</sup> Hay evidencia según la cual esta coordinación no se ha hecho realidad (Robles, 2013; Rivera y Contreras, 2015), tampoco la descentralización (Caballero, 2006).

- Audley, J., D. Papademitriou, S. Polaski y S. Vaughan (2004). *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- Caballero, J. M. (2006). "Mexico: Decentralization of Rural Development Programs". En *Decentralized Service Delivery for the Poor*, vol. II. Report No. 35692. Washington, D. C., The World Bank.
- Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) (2015). "Reporte sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario". México. Disponible en <<https://www.cofece.mx/reporte-sobre-las-condiciones-de-competencia-en-el-sector-agroalimentario>>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2014). "Diagnóstico de la capacidad productiva de los hogares rurales y pérdidas post-cosecha". México.
- Dyer, G. A., A. Hernández Solano, P. Meza Pale y A. Yúnez-Nauade (2019). "Las reformas de mercado, el TLCAN y la política agropecuaria y rural, 1988-2017". En José Luis Calva Téllez (coord.). *La economía de México en el TLCAN: balance y alternativas*, vol. 19. (México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo). Juan Pablos Editor / Consejo Nacional de Universitarios / Universidad Autónoma de Chapingo, pp. 611-642.
- Dyer, G. A., A. López-Feldman y A. Yúnez-Nauade (2018). "Maize (*Zea mays* L.) Management in Yaxcaba, Yucatan, during the Twentyfirst Century's First Decade is Consistent with an Overall Loss of Landrace Diversity in Southeast Mexico", *Genetic Resources and Crop Evolution*, vol. 65, núm. 1, pp. 29-54.
- Dyer, G. A., A. López-Feldman, A. Yúnez-Nauade y J. E. Taylor (2014). "Genetic Erosion in Maize's Center of Origin", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* (PNAS), septiembre. Disponible en <<http://www.pnas.org/content/pnas/111/39/14094.full.pdf>>.
- Dyer, G. A. y J. E. Taylor (2011). "The Corn Price Surge: Impacts on Rural Mexico", *World Development*, vol. 39, núm. 10, pp. 1878-1887.
- Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) (2018). *U.S. Baseline Outlook. Projections for Agricultural and Biofuel Markets*. Disponible en <<https://www.fapri.missouri.edu/wp-content/uploads/2018/03/2018-Baseline-Outlook-1.pdf>>.

- Hendrix, C. S. (2017). "Agriculture in the NAFTA Renegotiation", Policy Brief 17-24, junio. Peterson Institute for International Economics. Disponible en <<https://piie.com/publications/policy-briefs/agriculture-nafta-renegotiation>>.
- Hernández Solano, A. y A. Yúnez-Naude, (2016). "Impactos del cambio climático en la economía rural de México: un enfoque de equilibrio general". Documento de Trabajo, México, CEE, El Colegio de México. Disponible en <<http://cee.colmex.mx/2-principal/336-documentos-de-trabajo-2016>>.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2015). "Meeting Report. IPCC Expert Meeting on Climate Change, Food, and Agriculture", [M. D. Mastrandrea, K. J. Mach, V. R. Barros, T. E. Bilir, D. J. Dokken, O. Edenhofer, C. B. Field, T. Hiraiishi, S. Kadner, T. Krug, J. C. Minx, R. Pichs-Madruga, G.-K. Plattner, D. Qin, Y. Sokona, T. F. Stocker y M. Tignor (eds.)]. Ginebra, World Meteorological Organization. Disponible en <[http://archive.ipcc.ch/pdf/supporting-material/Food-EM\\_MeetingReport\\_FINAL.pdf](http://archive.ipcc.ch/pdf/supporting-material/Food-EM_MeetingReport_FINAL.pdf)>.
- Jaramillo, J. L., A. Yúnez-Naude y V. Serrano (2015). "Spatial Integration of Mexico-US Grain Markets: The Case of Maize, Wheat and Sorghum", *EconoQuantum*, vol. 12, núm. 1, pp. 57-70.
- Johnson, R. (2017). "Potential Effects of a U.S. NAFTA Withdrawal: Agricultural Markets, CRS Report". Diciembre, Congressional Research Service. Disponible en <<https://fas.org/sgp/crs/row/R45018.pdf>>.
- Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) e Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) (2012). *Panorama Seguridad Alimentaria México 2012*. Disponible en <<http://www.fao.org/3/a-i3269s.pdf>>.
- Rivera Ramírez, F. y A. Yúnez-Naude (2015). "Las políticas para el desarrollo rural: situación actual y retos". En A. Yúnez-Naude *et al.* (coords.). *La economía del campo mexicano: tendencias y retos para su desarrollo*. México, El Colegio de México.
- Rivera, F. y J. Contreras (2015). "Cambios en las características sociodemográficas y económicas de los hogares rurales de México: 2002-2007". En A. Yúnez-Naude *et al.* (coords.). *La economía del*

- campo mexicano: tendencias y retos para su desarrollo*. México, El Colegio de México.
- Robles Berlanga, H. (2013). “Presupuesto del Programa Especial Concurrente para el desarrollo rural y su comportamiento histórico 2003-2013”. México. Disponible en <[www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx)>.
- Rodríguez, E. (2006). “Progresas/Oportunidades y la Política de Gasto Público en el Desarrollo Productivo Rural, 1995-2005. ¿Estrategias complementarias en el combate a la pobreza?”, mimeo preparado para el BID.
- Rodríguez González, G. (coord.) (2017). “Estudio sobre la oferta gubernamental para la atención de productores rurales 2016”. México, Coneval.
- Scott, J. (2010). “Pobreza rural: principales características, determinantes y desafíos para las familias rurales”. Documento presentado en Experts’ Meeting: Analysis of Rural Development Problems of Mexico. Inter-managerial Development Group, México, 6 de julio.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2012). “Diagnóstico del sector rural y pesquero. Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México”. México, Sagarpa.
- Sumner, D. A. y J. V. Balagtas (2007). “Economic Analysis of the Ingreso Objetivo Program in Mexico”. Disponible en <[http://subsidiosalcampo.org.mx/wp-includes/textos\\_pdf/otros/Economic\\_Analysis\\_of\\_the\\_Ingreso\\_Objetivo\\_Programa\\_in\\_Mexico.pdf](http://subsidiosalcampo.org.mx/wp-includes/textos_pdf/otros/Economic_Analysis_of_the_Ingreso_Objetivo_Programa_in_Mexico.pdf)>.
- Taylor, J. E., D. Charlton y A. Yúnez-Nauade (2012). “The End of Farm Labor Abundance”, *Applied Economic Perspectives and Policy*, vol. 34, núm. 4, pp. 587-598.
- Taylor, J. E., A. Yúnez-Nauade y A. González (2007). *Estudios sobre políticas públicas para el sector rural en México*. Informe consolidado. Proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la participación de la SHCP. Agosto.
- Taylor, J. E., G. Dyer y A. Yúnez-Nauade (2005). “Disaggregated Rural Economy-wide Models for Policy Analysis”, *World Development*, vol. 33, núm. 10, pp. 1671-1688.
- TMEC (2018). *Resultado de la modernización del tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá*. Disponible en <<https://www.>

gob.mx/tlcan/acciones-y-programas/resultados-de-la-modernizacion-del-acuerdo-comercial-entre-mexico-estados-unidos-y-canada?state=published> (consultado el 10 de octubre de 2018).

- Yúnez-Naude, A. y A. Hernández Solano (2018). “The Mexican Agricultural Sector Two Decades After NAFTA: Expectations, Facts and Policy Challenges”. En Antonio M. Buainain, Miguel Rocha de Sousa y Zander Navarro (eds.). *Globalization and Agriculture: Redefining Unequal Development*. Nueva York, Lexington Books, pp. 71-92.
- Yúnez-Naude, A., G. Dyer, F. Rivera Ramírez y O. Stabridis Arana (2015). “El programa de combate a la pobreza y las políticas de desarrollo rural en México: evaluación de impactos y opciones de políticas alternativas”. En Jorge Higinio Maldonado, Rocío del Pilar Moreno-Sánchez, John Alexander Gómez y Viviana León Jurado (eds.). *Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo en América Latina*. Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 181-235.
- Yúnez-Naude, A. y P. Aguilar (2012). “Análisis sectorial para una economía verde (Mx-GESS)”, Informe Final del Proyecto Mx-GESS. Banco Interamericano de Desarrollo / Instituto Nacional de Ecología / Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, noviembre.
- Yúnez-Naude A., A. Martínez y M. Orrantía (2007). *Elementos técnico económicos para evaluar los fundamentos que tendría una controversia comercial contra el maíz originario de los Estados Unidos de América*. Colección Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). México, Cámara de Diputados.
- Yúnez-Naude, A. y F. Barceinas (2003). “El TLCAN y la agricultura mexicana”. En H. Sobarzo y E. Casares (eds.). *Diez años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica*. México, Fondo de Cultura Económica (El Trimestre Económico, Lecturas 95).



### 3. EL COMERCIO DE MANUFACTURAS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS Y EL CAMBIO DEL TLCAN AL TMEC

*Jorge Eduardo Mendoza Cota*

EL ESTABLECIMIENTO DEL Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) amplió las condiciones favorables para el crecimiento de las manufacturas basadas en las exportaciones, al generar un desmantelamiento de la estructura arancelaria y establecer incentivos para la Inversión Extranjera Directa (IED). En particular, los subsectores de automóviles y de la electrónica se vieron favorecidos tanto por el TLCAN y la proximidad geográfica de México a Estados Unidos como por los bajos salarios relativos de la mano de obra mexicana.

El auge exportador de las manufacturas durante la década de 1990 ha tenido varias limitaciones que han sido destacadas por diversos autores. Entre ellas se ha señalado que no se ha generado un proceso de convergencia entre el comercio de México y el de Estados Unidos (Blecker, 2003), que no hay políticas de desarrollo orientadas a la investigación y el desarrollo de tecnología para atraer capital (Zepeda, Wise y Gallagher, 2009), y que no se han establecido políticas de innovación y ampliación de cadenas productivas (Moreno-Brid, Santamaría y Rivas, 2006). Por lo tanto, el desarrollo manufacturero ha coadyuvado limitadamente a resolver el problema del desempleo o los desequilibrios macroeconómicos y la falta de productividad en México (Gracia, 2010).

En este contexto, al cumplirse 25 años del establecimiento del TLCAN, y como iniciativa del gobierno de Estados Unidos, se establecieron rondas de negociación para reformar el tratado, con claros objetivos por parte de Estados Unidos, delineados en el “Summary of Objectives for NAFTA Renegotiation” (USTR, 2017). Un tema central de la renegociación que afectará el comportamiento del sector manufacturero está relacionado con las reglas de origen, que se incluyen en el anexo 401 del documento del TLCAN. Dichas normas se establecieron inicialmente en el tratado de libre comercio con la finalidad de determinar si los bienes comercializables, a nivel de partida, subpartida o fracción específica, son sujetos a trata preferencial bajo el TLCAN. A lo largo de la vida del tratado, los países miembros han instrumentado medidas para liberalizar y expandir los productos que pueden calificar para un trato preferencial (OEA, 2018).

Una vez concluido el proceso de negociación del nuevo tratado de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, se acordó modernizar el tratado para incluir temas emergentes que corresponden a los cambios en las actividades económicas a nivel mundial y modificar su nombre original: de NAFTA (TLCAN) a TMEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá). Los objetivos centrales de la administración estadounidense se centran en los siguientes temas relacionados con el comercio y la inversión: la modernización del tratado, que se relaciona con aspectos como la propiedad intelectual; mejorar el cumplimiento de las provisiones del acuerdo comercial, establecer reglamentación para el comercio digital, el incremento de los niveles de envíos *minimis* (libres de impuestos), la liberalización de los servicios financieros, políticas macroeconómicas y de tipo de cambio para evitar devaluaciones competitivas; el tema del trabajo, que busca que México promueva la negociación sindical colectiva y establece que entre 40 y 45% del contenido de los automóviles se realice con salarios de al menos 16 dólares; establecer reglas para el cumplimiento del cuidado del medio ambiente, y el acceso a los mercados agrícolas de Canadá por parte de los productores estadounidenses.

Un tema central que se modifica son las reglas de origen del tratado. El nuevo tratado requiere que 75% del contenido de los automóviles sea hecho en Norteamérica, junto con el requerimiento de que los salarios sean de al menos 16 dólares. Evidentemente, esto implicará un cambio radical que traerá consecuencias importantes

al esquema de cadenas de valor y suministro de insumos intermedios del sector manufacturero mexicano.

Por otra parte, entre los nuevos objetivos del gobierno de Estados Unidos está el de generar mayor competitividad de los salarios estadounidenses, al tratar que en México se eleven los bajos salarios persistentes en la economía mexicana. De acuerdo con su propuesta se busca que “los países miembros del TLCAN tengan un marco legal que genere condiciones aceptables de trabajo con respecto a los salarios mínimos, las horas de trabajo y las condiciones de seguridad y laborales”.<sup>1</sup>

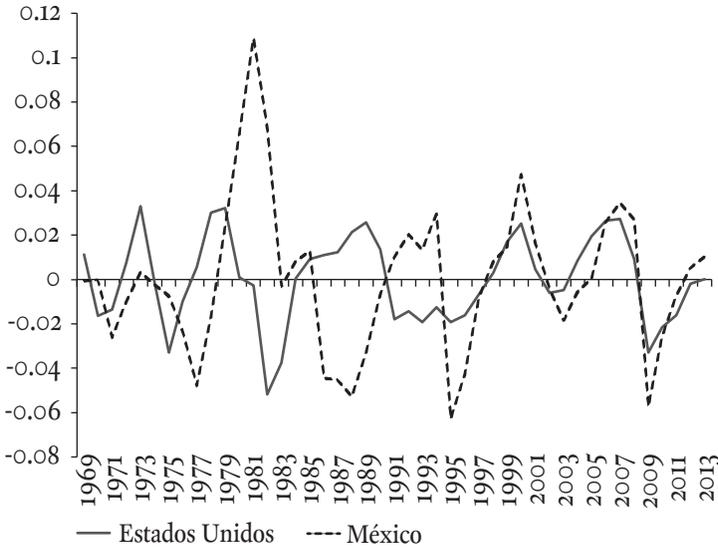
Desde esta perspectiva, el objetivo de este capítulo es analizar las propuestas del gobierno de Estados Unidos en el contexto de las características del sector manufacturero mexicano. Particularmente, se abordarán temas como las características del comercio manufacturero mexicano, así como sus condiciones laborales y de productividad que pueden ser afectadas por posibles cambios en el TLCAN y cuáles podrían ser algunas opciones para impulsar dicho sector. El capítulo está organizado de la siguiente forma: en la primera sección se analizan las características y limitaciones del comercio de manufacturas mexicanas, en la segunda sección se discute la política comercial estratégica y la política industrial para promover el sector manufacturero en el contexto de la renegociación del TLCAN y la creación del TMEC.

## EL COMERCIO MEXICANO Y EL TLCAN

En la década de 1990 las exportaciones mexicanas tuvieron una expansión notable que tuvo su origen en la IED proveniente principalmente de Estados Unidos, orientada al sector manufacturero. Esta tendencia del comercio de México con Estados Unidos determinó una creciente integración del ciclo económico de México respecto al ciclo de la actividad económica estadounidense. Esto se aprecia en la gráfica 3.1, donde el componente cíclico del Producto Interno Bruto (PIB) de México muestra un movimiento a lo largo del tiempo que es procíclico o paralelo al del componente cíclico de Estados Unidos.

<sup>1</sup> Véase United States-Mexico-Canada Agreement <<https://usmca.com/>>.

Gráfica 3.1. Integración económica: componente cíclico del PIB de México y Estados Unidos, 1969-2013



Fuente: Estimación propia con datos del INEGI y la Oficina de Análisis Económico.

Entre 1993 y 2013 el comercio manufacturero creció rápidamente, la tasa media anual de crecimiento de las exportaciones fue 9.96% y de 8.82% para las importaciones (Mendoza, 2016). La dinámica de este sector estuvo íntimamente ligada a la firma del TLCAN y la facilidad del acceso al mercado estadounidense. El destino de las exportaciones fue primordialmente hacia Estados Unidos. En 2013, 88.66% era enviado a dicho país y 3.10% hacia Canadá.

Se destaca además que las exportaciones manufactureras aumentaron sensiblemente su contribución en el total de las exportaciones totales de México y su participación. De esta manera, en 1992 las exportaciones manufactureras representaban 79.2% y en 2014, 82.8% (cuadro 3.1). Finalmente, cabe destacar que las exportaciones del sector externo manufacturero de México mostraron una balanza superavitaria creciente entre 1993 y 2016 en el comercio con Estados Unidos. Este factor indica la existencia de una demanda de bienes por parte de dicho país, particularmente de bienes intermedios e insumos manufactureros. Cabe hacer notar, sin embargo, que este superávit no ha sido suficiente para compensar el déficit

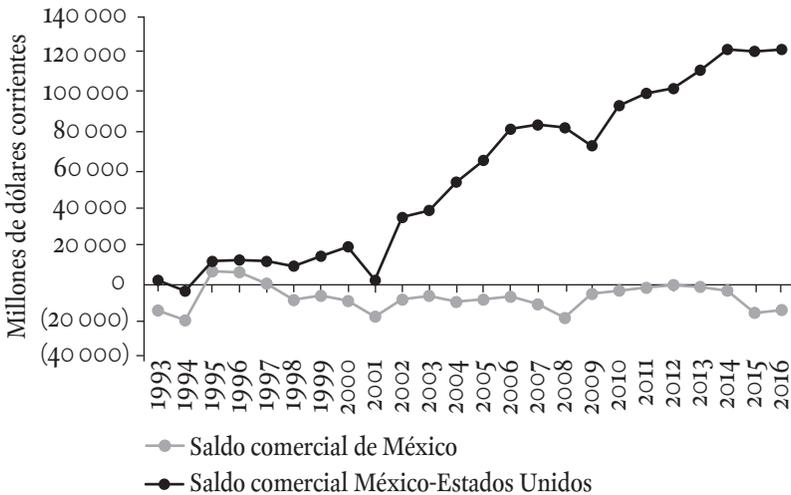
de la balanza comercial de México con el mundo, que sigue siendo deficitaria debido a las elevadas importaciones de Europa y Asia (gráfica 3.2).

Cuadro 3.1. Participación del valor de las exportaciones mexicanas en las exportaciones totales y el PIB de México

Año	Exportaciones manufactureras	Exportaciones totales	PIB	Exportaciones manufactureras como porcentaje del total de exportaciones	Exportaciones como porcentaje del PIB
1993	41103272	51885969	606489788	79.22	8.56
1994	49843232	60882199	633528668	81.87	9.61
2004	157768214	187998555	822576608	83.92	22.85
2013	314573413	380026585	1028450830	82.78	36.95

Fuente: Estimación propia con datos del Banco de Información Económica (BIE) del INEGI.

Gráfica 3.2. México: balanza comercial total y con Estados Unidos, 1993-2016



Fuente: Estimación propia con los datos del BIE del INEGI.

*Características del patrón del comercio de manufacturas*

El comportamiento de las manufacturas en el comercio exterior muestra diversas características que nos indican los logros y desafíos que enfrenta dicho sector. A continuación, se presenta una puntualización de los aspectos específicos del desarrollo de las manufacturas mexicanas desde la década de 1990.

- 1) El crecimiento de las exportaciones de manufacturas no ha eliminado el déficit comercial de la economía mexicana ni del sector manufacturero. Efectivamente, el elevado nivel de las exportaciones manufactureras mexicanas no ha sido suficiente para compensar el valor de las importaciones manufactureras y totales que llevan a cabo las empresas del sector manufacturero mexicano. Asimismo, se aprecia que existen diferentes subsectores de la industria manufacturera que enfrentan importantes déficits en su comercio exterior (cuadro 3.2). Éste es el caso del subsector de comunicaciones y transportes, seguido de los subsectores químico, de plásticos y eléctrico y electrónico.

Cuadro 3.2. Principales actividades manufactureras con déficit comercial (miles de dólares)

<i>Actividades manufactureras</i>	<i>Balance</i>	
	1993	2013
Subsector de comunicaciones y transportes	-2 892 101	-44 367 369
Subsector químico	-2 330 068	-13 374 081
Subsector de plásticos y hule	-2 666 610	-12 948 918
Subsector de textiles y vestido	-1 289 019	-3 940 927
Subsector de equipo eléctrico y electrónico	-249 592	-11 709 618
Subsector de acero	-2 135 962	-8 364 305
Subsector de publicaciones e impresiones	-1 795 070	-5 164 265
Industria manufacturera	-19 064 528	-12 045 319

Fuente: Elaboración propia con datos del BIE del INEGI.

- 2) Dinámica desigual de las exportaciones de manufacturas. Con respecto a las actividades manufactureras de mayor crecimiento se observa que entre 1993 y 2013 el subsector de maquinaria y equipo tuvo una Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) de 10.6%, representando 74.6% de las exportaciones manufactureras (siendo 31.1% exportaciones de automóviles). Otras actividades manufactureras exportadoras con crecimiento acelerado han sido las eléctricas y electrónicas, los productos químicos, bebidas y comida (cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. Actividades manufactureras con mayor crecimiento

	1993	2013	TCPA	Proporción de las exportaciones totales 2013
Exportaciones manufactureras	41 103 272	314 573 853	10.18%	
Subsector de maquinaria y equipo	28 321 812	234 643 672	10.57%	74.59%
Transportes	10 473 498	101 673 424	11.36%	32.32%
Automóviles	10 155 344	97 780 907	11.32%	31.08%
Maquinaria especial	3 693 254	43 078 940	12.28%	13.69%

Fuente: Elaboración propia con datos del BIE del INEGI.

- 3) Además de la rápida expansión de las exportaciones, se experimentó un rápido crecimiento de las importaciones de manufacturas. La TCPA del total de importaciones manufactureras fue de 8.46% entre 1993 y 2013. Los subsectores con mayores importaciones fueron el de maquinaria y equipo (9.9%), en particular para transportación y comunicaciones, y el de equipo eléctrico y electrónico (cuadro 3.4).

Cuadro 3.4. Principales importaciones manufactureras de México (miles de dólares)

<i>Industrias</i>	1993	2013	TCPA (%)
Total de las importaciones manufactureras	60 167 800	326 619 172	8.46
Subsector de maquinaria y equipo	27 745 713	200 773 978	9.90
Subsector de equipo eléctrico y electrónico	12 722 402	82 124 657	9.32
Maquinaria y equipo para industrias diversas	9 256 820	55 324 915	8.94
Maquinaria y equipo para industrias de transporte y comunicaciones	3 210 255	48 259 886	13.55
Químicos	4 006 077	24 477 137	9.05
Industrias de hule y plástico	4 016 025	22 719 251	8.66

Fuente: Elaboración propia con datos del BIE del INEGI.

- 4) El sector manufacturero tuvo un comportamiento diferenciado de las balanzas de los subsectores manufactureros. Entre los subsectores que tuvieron un balance positivo entre 1993 y 2013 fueron el de maquinaria y equipo, que pasó de 7 263.2 millones de dólares en 1993 a 53 413 millones dólares en 2013. Específicamente, la industria del automóvil en 2013 tenía un superávit de 49 521 millones de dólares (cuadro 3.5).

#### *El papel del comercio intraindustrial y el comercio en la industria manufacturera*

El acelerado crecimiento de las manufacturas mexicanas se ha relacionado con las cadenas de suministro y la competencia en los mercados mundiales por los costos bajos de los insumos intermedios. Una parte importante del comercio entre México y Estados Unidos se produce dentro de las cadenas de la integración vertical, donde las exportaciones estadounidenses se transforman en México y después son reexportadas a Estados Unidos. Por ello, en 2009

el empleo de la industria maquiladora y las industrias exportadoras representó 40.82% del total de empleo manufacturero de México.<sup>2</sup>

El empleo maquilador en la producción del equipo de computación y comunicación representaba 91.2%; el de industrias metálicas, 87.4%; el de equipo de transporte, 86%, y el de equipo eléctrico y electrónico, 80.3%. Las industrias de alimentos, bebidas y de la madera mostraron participaciones del empleo de industrias exportadoras en el total de empleo de 7.9, 16.3 y 20.9%, respectivamente, siendo orientadas básicamente al mercado interno. Por lo tanto, las actividades de ensamblaje maquilador son predominantes en la producción manufacturera de México.

Cuadro 3.5. Balanza comercial de las principales actividades manufactureras (miles de dólares)

<i>Actividades manufactureras</i>	<i>Balance</i>	
	1993	2013
Subsector de maquinaria y equipo	7 263 243	53 413 538
Subsector automotriz	6 945 089	49 521 021
Maquinaria y productos metálicos para ferretería	58 038	4 324 601
Subsector minero y metalúrgico	-303 416	4 086 160
Grupo de productos misceláneos no metálicos	168 491	981 448
Subsector de maquinaria y equipo profesional y científico	-637 025	493 915

Fuente: Elaboración propia con datos del BIE del INEGI.

El comercio intraindustrial ha sido estudiado por diferentes autores destacándose los siguientes aspectos en relación con la economía mexicana. Esquivel (1992) subrayó el crecimiento de este tipo de comercio desde la década de 1980, como resultado de la integración manufacturera con Estados Unidos. Buitelaar y Padilla (1996) estimaron que más de 40% del comercio de México era intrain-

<sup>2</sup> Estimaciones con base en la información del *Censo Económico 2009* del INEGI <<http://www.inegi.org.mx/programas/ce/2009/>>, y las estadísticas integrales de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Immex) <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>.

dustria en el periodo 1990-1995. Por su parte, González y Dussel (2001) estimaron el comercio industrial para el periodo 1995-1999 y enfatizan que las industrias con comercio intraindustrial mostraron balanzas positivas, mientras que las que tenían comercio interindustrial fueron negativas. Por su parte, Clark, Fullerton y Burdorf (2001) indicaron que después del establecimiento del TLCAN la mayoría de las actividades manufactureras con comercio intraindustrial incrementaron su interacción con la economía estadounidense y en la segunda década de 2000 más de 50% de las exportaciones se relacionaban con comercio intraindustrial (López, Rodil y Valdez, 2014).

### *China y el desequilibrio manufacturero en la región del TLCAN*

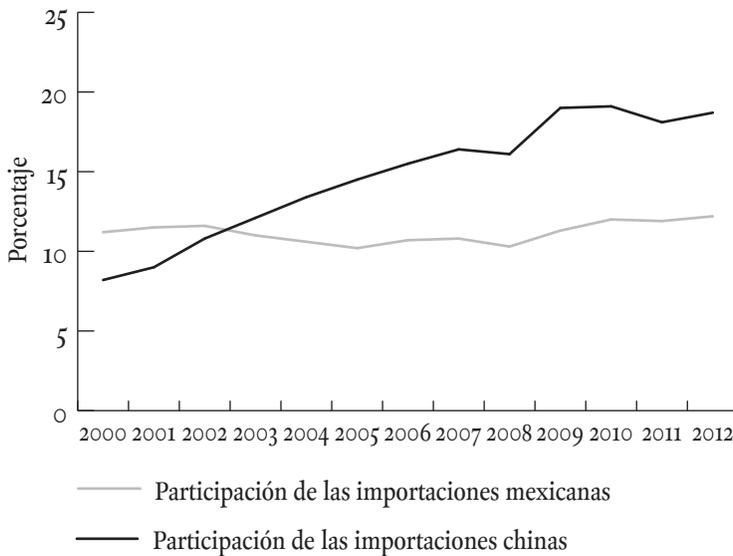
El establecimiento del TLCAN promovió el comercio regional de América del Norte. Como resultado, el comercio de México en la región del TLCAN: Canadá, Estados Unidos y México, ha sido predominante desde que se creó el tratado. En 2016, la región del TLCAN representaba 67.3% del total del comercio de México (exportaciones e importaciones). Estados Unidos fue la economía que, dentro de la región del TLCAN tuvo mayor comercio con México, con 64.6%, mientras que el comercio total con Canadá fue de 2.6% (cuadro 3.6).

Cabe destacar que en ese mismo año se aprecia que en la región extra-TLCAN, la región compuesta por los países asiáticos, contaba con una participación considerable del comercio total de México, con 15.9% del total, destacándose en particular la economía China con 9.8%. Esta participación es superior a la de la Unión Europea y de economías industrializadas como Alemania y Japón. Cabe destacar que mientras México presenta un déficit positivo con la región del TLCAN, mantiene un déficit importante con las economías de Asia y Europa.

La presencia de la economía China en la región de Norteamérica se ha incrementado desde la década de 1990 (gráfica 3.3). Como resultado de esta nueva circunstancia se han presentado dos efectos importantes en las manufacturas mexicanas:

- 1) Por una parte, se desarrolló una creciente competencia de China en las importaciones estadounidense de manufacturas. Esto generó que las manufacturas mexicanas redujeran su participación en el mercado norteamericano (Mendoza, 2010).
- 2) Por otra, la tendencia creciente de las importaciones manufactureras mexicanas provenientes de China. Lo anterior ha hecho disminuir el comercio con Estados Unidos, particularmente el comercio intraindustrial.

Gráfica 3.3. Participación de la importación de China y México en el total de las importaciones de Estados Unidos



Fuente: Estimaciones propias con datos del BIE del INEGI.

Las manufacturas de exportación en México están basadas en plantas ensambladoras intensivas en trabajo. Lo anterior ha puesto a las manufacturas de México en competencia con las de China, en la medida en que esta economía también exporta predominantemente manufacturas intensivas en mano de obra. Las exportaciones de China han crecido de forma exponencial en el mundo. Entre 1990 y 2006 crecieron 13.9%. Asimismo, las exportaciones de China a Estados Unidos en ese periodo crecieron 14.4%, mientras que las de México fueron de 9.6 por ciento.

Cuadro 3.6. Comercio internacional de México, 2016 (miles de pesos)

<i>Periodo</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Comercio total</i>	<i>Balance</i>	<i>Porcentaje en el comercio total</i>
Mundial	387 064 499	373 939 217	761 003 716	(13 125 282)	
Región TLCAN	198 770 252	313 008 004	511 778 256	114 237 752	67.3%
Estados Unidos	189 138 726	302 575 733	491 714 459	113 437 007	64.6%
Canadá	9 631 526	10 432 271	20 063 797	800 745	2.6%
Comercio extrarregional del TLCAN					
Asia	106 767 638	13 876 781	120 644 419	(92 890 857)	15.9%
China	69 520 671	5 411 313	74 931 984	(64 109 358)	9.8%
Japón	17 751 109	3 778 852	21 529 961	(13 972 257)	2.8%
Corea del Sur	13 612 211	2 507 143	16 119 354	(11 105 068)	2.1%
Vietnam	4 013 065	1 041 047	5 054 112	(2 972 018)	0.7%
Singapur	1 278 854	850 582	2 129 436	(428 272)	0.3%
Hong Kong	591 728	287 844	879 572	(303 884)	0.1%
Europa					
Unión Europea	42 459 505	19 360 222	61 819 727	(23 099 283)	8.1%
Alemania	13 877 975	3 951 258	17 829 233	(9 926 717)	2.3%
España	4 455 984	3 267 602	7 723 586	(1 188 382)	1.0%
Francia	2 016 979	3 728 953	5 745 932	1 711 974	0.8%

Fuente: Elaboración propia con datos de Comtrade, United Nations.

Por otra parte, el comercio entre China y México se ha incrementado desde la década de 1990 como resultado del creciente comercio intraindustrial y de materias primas (Mendoza, 2016). Las importaciones de México se han concentrado en manufacturas como el equipo eléctrico y electrónico, reactores nucleares, maquinaria, equipo óptico, plásticos, y hierro y acero. Una característica es el creciente y constante déficit comercial que tiene México con respecto de China, pasando de 791 millones de dólares en 1999 a 27 517 millones de dólares.

### *Manufacturas, salarios y productividad en el marco del TLCAN*

Un aspecto relevante que parece haber sido un fracaso de los objetivos del TLCAN se refiere a los salarios y la productividad laboral de las manufacturas. Un objetivo central de la política de desarrollo industrial es elevar los niveles de productividad e ingreso de los trabajadores manufactureros. Históricamente, México es un país que se ha caracterizado por un nivel de baja productividad, niveles educativos y remuneraciones de los trabajadores de la industria manufacturera.

En particular, al comparar los niveles de salarios y productividad de la economía mexicana observamos que México y China son los países que muestran un nivel más bajo. De esta manera, los salarios manufactureros promedio de México en 2016 eran de 3.9 y 4.4 dólares, mientras que los de Estados Unidos y Canadá eran de 39 y 30.1 dólares, respectivamente.<sup>3</sup> Asimismo, se aprecia en la línea de ajuste entre costos de mano de obra y de productividad laboral que México se encuentra por debajo de dicha línea, lo que indica que ese país debería recibir salarios manufactureros promedio más elevados.

En particular, se aprecian dos características en el mercado laboral del sector manufacturero mexicano en lo relacionado con el crecimiento de la productividad laboral y la participación de los salarios manufactureros en el valor agregado de la industria.

<sup>3</sup> Según se calculó con datos de The Conference Board International Labor Comparisons Program y The International Labor Organization.

Se destaca que, entre 2004 y 2014, la productividad laboral promedio en dólares, medida por el valor agregado generado entre el número total de trabajadores, se incrementó ligeramente en 2.1% a nivel nacional y 2.8% en el sector manufacturero. Por otra parte, los salarios se incrementaron en menor medida tan sólo 1.5 y 1.6%, respectivamente. Se puede concluir que, en términos generales, las remuneraciones al factor trabajo han crecido por debajo del valor generado en la economía mexicana y en el sector manufacturero. Como resultado de esta tendencia, la participación del salario en el total del valor agregado se redujo de 24.8 a 23.3% en el periodo referido.<sup>4</sup>

En el interior del sector manufacturero se aprecian diferencias importantes de acuerdo con los subsectores que comprenden las actividades manufactureras. Por una parte, existen subsectores manufactureros en los cuales los salarios crecieron más rápido que la productividad por trabajador. Éste es el caso de las industrias de papel, de productos derivados del petróleo y carbón, de plástico y hule, de equipo de computación y comunicaciones, de muebles y otras industrias manufactureras. Incluso se observa que, en algunos subsectores manufactureros, el crecimiento de la productividad en dólares fue negativo, como es el caso de las industrias de impresión, textiles, del plástico y de la computación. Derivado de lo anterior, la participación de los salarios se elevó considerablemente en el total del valor agregado generado en dichas industrias. No obstante, otras industrias experimentaron crecimientos importantes de la productividad del trabajo, en los que el crecimiento de los salarios estuvo por debajo. Éste es el caso de las industrias alimentaria, de productos de cuero y piel, química, metálica básica, de aparatos eléctricos y de equipo de transporte.

Con base en los indicadores mencionados, es posible señalar que el crecimiento de los salarios ha sido relativamente más rápido en el sector manufacturero que al nivel del conjunto de la economía; sin embargo, su participación en el total del valor agregado ha disminuido, en particular por reducciones importantes en subsectores manufactureros, como el de equipo de transporte, la industria química y la industria metálica básica. Lo anterior muestra que los

<sup>4</sup> Estimaciones propias con base en los censos económicos de 2004, 2009 y 2014 de INEGI.

sectores exportadores concentrados en equipo de transporte han contribuido a la caída de los salarios en el total del valor generado en el sector manufacturero de México. Aunado a lo anterior, en el caso de México se aprecia que la productividad laboral no tiene un impacto positivo directo en los salarios (Castro, 2006; López y Mendoza, 2017). De esta manera, al parecer existen factores institucionales que han tenido los salarios manufactureros a fin de hacerlos rígidos y competir con costos laborales bajos a nivel internacional y así poder atraer capital extranjero.

#### EL SECTOR MANUFACTURERO MEXICANO, EL TLCAN Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL

El desarrollo reciente de la industria manufacturera mexicana muestra importantes desequilibrios que, potencialmente, pueden afectar la expansión de la producción y las exportaciones de dicho sector. En este contexto, los resultados de la renegociación del TLCAN y la creación del TMEC indudablemente traerán cambios en las condicionantes de crecimiento de la industria manufacturera.

Por una parte, el TMEC implicará cambios en las reglas de origen que rigen el acuerdo. El requisito de componentes regionales es un elemento fundamental para establecer acuerdos comerciales preferenciales como el TMEC, por ello es un tema central, generalmente, en las discusiones de los acuerdos comerciales. Incluso después de la reducción de tarifas dentro de los acuerdos preferenciales, las reglas de origen siguen funcionando como mecanismo que genera el acceso a los mercados de los países miembros de los acuerdos comerciales (Estevadeordal y Suominen, 2004).

Se ha discutido ampliamente el desarrollo de cadenas de valor para la exportación. En particular, el caso de China ha sido paradigmático por contar con un sistema basado en zonas exportadoras que permiten economías de escala internas y externas en las llamadas ciudades de cadenas de oferta, como Guandong, donde la aglomeración y especialización ha permitido el desarrollo de cadenas de valor en partes y componentes que son vendidas o de proveedores en las cadenas globales de valor (CGV) para distribuirse en el mundo. Cabe destacar que, aun cuando se ha generado una expansión de este tipo de producción y comercio global, existen diversas

cuestiones que aún quedan por resolver, como las controversias sobre qué países y qué empresas se quedarán con los diferentes segmentos de las CGV (Gereffi y Lee, 2012).

En este sentido, la información derivada de un estudio llevado a cabo por el Departamento de Comercio de Estados Unidos indica que el valor agregado generado por las cadenas de valor en el sector manufacturero de Norteamérica se ha reducido en los últimos 7 años (Flatness y Rasmussen, 2017), en la medida en que los países miembros del TLCAN son los principales proveedores del valor agregado en el sector de manufacturas para Estados Unidos, seguidos por la economía China. De acuerdo con las estimaciones de Flatness y Rasmussen, la participación de Canadá y México en el valor agregado de las importaciones manufactureras cayó de 27% en 1995 a 22% en 2011, mientras que las importaciones de China se incrementaron de 2.8 a 15.5% en el mismo periodo.

Cabe destacar que la participación del valor agregado en las importaciones estadounidenses de motores de automóviles provenientes de la región del TMEC mostró también una declinación en el periodo referido, pasando de 87% en 1995 a 71% en 2011. Por otra parte, el valor de los motores de automóviles importados de otras economías no pertenecientes al TLCAN se incrementó de 13 a 29%, como resultado del incremento de las importaciones del sudeste asiático, particularmente de China.

Estas nuevas tendencias de las CGV han sido una de las bases del argumento del secretario de Comercio de Estados Unidos para puntualizar la renegociación del TLCAN. Por ello, un objetivo central de la administración estadounidense pasa, necesariamente, por un reforzamiento de las reglas de origen, con el objetivo de traer de nuevo la producción automotriz de Asia y de otros países no miembros del TLCAN (Lawder y Esposito, 2017). Por lo tanto, con la finalidad de compensar la caída del contenido regional, Estados Unidos demandó en la renegociación el incremento de 62.5 a 75% del contenido de las reglas de origen.

El establecimiento de esta nueva norma tendrá como consecuencia cambios importantes en la política comercial, reduciendo el proceso de diversificación en el que China y los países asiáticos podrían tener un mayor comercio con México. Al incrementar los contenidos de valor agregado generado en la región de América del Norte, mediante los contenidos de las importaciones, se reducirá la

posibilidad de exportar insumos con valor agregado generado en países no miembros del TMEC, como China, economía que ha incrementado el comercio intraindustrial con México.

Por otra parte, esta nueva faceta del TMEC podría generar oportunidades para que los productores nacionales puedan incorporarse a los flujos de comercio regional. Lo anterior implicaría desarrollar una política comercial de apoyo estratégico para estimular la producción de insumos en sectores relevantes del sector manufacturero exportador mexicano.

Por ello, la encrucijada del gobierno mexicano se relacionó con la opción de inestabilidad macroeconómica con un comercio exterior incierto, por una parte, y con la mayor integración económica de México a la economía estadounidense, por otra. De esta manera, la cancelación del TLCAN habría dado como resultado nuevos desafíos para el crecimiento de la economía, del empleo y del sector manufacturero mexicano. Además, el desmantelamiento del TLCAN podría haber incrementado los costos de las exportaciones e importaciones de insumo de las cadenas de valor, particularmente en las industrias automotriz y electrónica. Sin embargo, con el acuerdo alcanzado para establecer el TMEC se tenderá a restringir la posibilidad de establecer una política comercial e industrial estratégica que permita estimular a las industrias manufactureras, aunque sea más necesaria, debido a la existencia de un contexto más amplio determinado por las CGV y la creciente competencia de economías exportadoras como China y el sudeste asiático.

De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio (OMC),<sup>5</sup> los aranceles a países que no son miembros de los acuerdos comerciales preferenciales como el TLCAN deben ser considerados como “nación más favorecida” (NMF), el cual es el principio central del multilateralismo de la OMC. Bajo esta regla, la imposición de aranceles favorables a un país debe extenderse a todos los demás participantes de la OMC. Por ello, la cancelación del TLCAN habría implicado la aplicación de los aranceles que aplican los países miembros del TLCAN a países que no son miembros del extinto

<sup>5</sup> La información fue obtenida del Tariff Download Facility que es una base de datos sobre los aranceles impuesto por los países miembros bajo el concepto de *nación más favorecida*, de acuerdo con el sistema armonizado (HS, por sus siglas en inglés), véase <<http://tariffdata.wto.org/TariffList.aspx>>.

acuerdo, pero que son parte de la OMC. En el caso de Estados Unidos, el promedio simple de aranceles aplicados a países que gozan del estatus de NMF fue de 3.5%, mientras que el de México es de 7.1%. Lo anterior tendría efectos en los costos de comercio entre México y Estados Unidos, lo que eventualmente podría reducir la dinámica de crecimiento de esta actividad.

En particular, las actividades exportadoras de México que están involucrados en las CGV verán afectados sus mecanismos de distribución de las actividades de producción y ensamblaje, particularmente en los sectores automotriz y electrónico. En el caso del subsector automotriz se destaca que las exportaciones de vehículos tienen aranceles de 10.5% para México y 3.1% en Estados Unidos, lo que podría incrementar los costos del comercio entre ambos países de manera significativa. Aunque existen algunas ramas con aranceles bajos, de autopartes y accesorios para vehículos, de acuerdo con el HS (8708), podrían tener un incremento de aranceles de 3.1% para Estados Unidos y 1% para México, lo cual no tiene un peso significativo en los costos de comercio.

No obstante, en el caso de motores para vehículos de transporte, Estados Unidos aplica un arancel promedio de 19.9%, mientras que el arancel es de 18.4% para México. Adicionalmente, se aprecia que México tiene establecido un alto arancel promedio de 31.3% para los motores de vehículos para pasajeros, mientras que en Estados Unidos era solamente de 2.5%. Por lo tanto, es posible asumir que el comercio intraindustrial relacionado con las CGV hubiera sido afectado heterogéneamente, aunque es probable que los costos puedan ser asumidos por las empresas multinacionales, debido a los beneficios de los reducidos costos de transporte y las economías de escala. Por ello, también, la posible cancelación del TLCAN habría generado la oportunidad de establecer una política comercial e industrial estratégica con la finalidad de aprovechar las cadenas de valor como un mecanismo del desarrollo de manufacturas en un contexto de inestabilidad macroeconómica.

En el contexto actual que nos presenta el acuerdo de los tres países miembros para redefinir el antiguo TLCAN y transformarlo en el TMEC, la posibilidad de continuar diversificando el comercio exterior mexicano será más complicado. Las dos pinzas que limitan dicho proceso son el contenido norteamericano del comercio y el requerimiento de producir 45% de los insumos con salarios de 16

dólares. Además de imponer que el comercio se realice con economías de mercado para evitar la competencia desleal, en específico, limitar el comercio con China.

*¿Es posible una política comercial e industrial estratégica?*

No obstante, el gobierno mexicano puede buscar promover una política industrial que permita ir avanzando en la oferta de insumos que sean producidos en México y de este modo aprovechar los nuevos requerimientos para comerciar con mayores contenidos producidos en la región de América del Norte.

Considerando las limitaciones que impone el nuevo acuerdo para exportar vehículos ensamblados en México, un porcentaje importante se acogerá a la exportación bajo las tarifas establecidas en el marco de la OMC, que son alrededor de 2.5%. No obstante, la parte relativamente positiva se relaciona con la producción de insumos para la industria automotriz y electrónica. El TMEC permitirá continuar con las ventajas de producción intensiva con bajos salarios en estas actividades manufactureras en México, es decir, el nuevo acuerdo, al parecer, permitirá continuar con las CGV que se han constituido en estas manufacturas de la región de Norteamérica.

Sin embargo, es importante reconocer las limitaciones que encuentra el gobierno de México en términos de recursos y presupuesto, y de la posibilidad de alcanzar metas de crecimiento para industrias consideradas estratégicas y para la promoción de las CGV, en particular, como resultado de las limitaciones en el presupuesto del gobierno federal y la caída de los ingresos petroleros. Por ello, la política industrial y comercial debe basarse en políticas selectivas y con presupuesto moderado.

Cabe destacar que la política industrial no es una actividad desechada por los gobiernos a nivel internacional, particularmente en Asia y en algunas economías europeas. Japón y Corea han sido países que han instrumentado políticas industriales activas y las han transformado recientemente para adecuarlas al desarrollo de industrias de alta tecnología. Recientemente Japón estableció el Plan de Política Industrial (Ministry of Economy, Trade and Industry, 2010) que se enfoca en desarrollar cinco áreas estratégicas: sistema de infraestructura para exportaciones, industrias para mejorar el

medio ambiente, cultura, asistencia médica y robótica, y aeroespacial. Por su parte, Corea del Sur, que ha sido un país con una larga historia de política industrial, estableció cambios cuya orientación se ha centrado en las industrias de automóviles, semiconductores, acero y construcción de barcos, basándose en estudios sobre ventajas comparativas (Ministry of Knowledge Economy, 2011).

Asimismo, en algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como Francia y Holanda, se han adoptado también políticas industriales. En el caso de Francia, desde 2005 se creó una agencia para innovación dedicada a promover fondos en áreas como energía, transporte, medio ambiente, salud y tecnologías de la información. Lo anterior fue seguido por el establecimiento de un Fondo de Inversión Estratégica para apoyar proyectos de alta tecnología como energía renovable, bio-tecnología, etcétera. Finalmente, Holanda introdujo una agencia de políticas de innovación para supervisar una agenda pública para apoyar proyectos relacionados con agua, alimentos, alta tecnología, energía, química, entre otras.

En el análisis de la teoría económica la posibilidad de aplicar una política industrial tiene un fuerte sustento en las imperfecciones de mercado en los mercados de crédito, trabajo y bienes. Sin embargo, las críticas a la posibilidad de instrumentar dichas políticas industriales se relacionan con las dificultades prácticas para llevarlas a cabo y las inferencias estadísticas de evidencias del impacto de la instrumentación de la política industrial (Rodrick, 2008).

De acuerdo con Warwick (2013), en el caso de la economía mexicana se podrían aplicar políticas horizontales y selectivas, es decir, en el contexto del recientemente creado TMEC, el gobierno de México tiene la posibilidad de seguir instrumentando la reducción de regulaciones en el mercado e incluso de establecer políticas selectivas de apoyo a industrias específicas. En esta perspectiva se han realizado diversas tipologías tendientes a clasificar las áreas de interés y los instrumentos de política industrial. En este sentido, Naudé (2010b) sugiere que los campos de acción como:

- 1) Los incentivos y las señales de mercado utilizarían instrumentos como los derechos de propiedad, regulación de precios y política cambiaria.

- 2) La innovación científica y tecnológica se basaría en instrumentos como políticas científicas, proyectos de alta tecnología, financiamiento a las investigaciones universitarias, centros de investigación y subsidios a las actividades de investigación y desarrollo.
- 3) El mejoramiento de las capacidades tecnológicas manejaría instrumentos relacionados con políticas de educación y capacitación, identificación de prioridades nacionales de investigación, educación internacional y colaboración en la investigación.
- 4) El apoyo selectivo al sector industrial se basaría en la política comercial estratégica como puede ser aranceles y subsidios.
- 5) También pueden reforzarse los mecanismos de selección con apoyo de financiamiento de largo plazo y políticas antimonopolios.
- 6) El mejoramiento de la productividad de las empresas y los empresarios requeriría utilizar subsidios a la capacitación de gerentes, promoción de empresas públicas y privadas, mejoramiento de la infraestructura económica, entre otros.
- 7) En suma, las opciones que se presentan a la economía mexicana en el marco de la renegociación del TLCAN podrían generar una estrategia para redefinir algunos aspectos de la política comercial e industrial de México, por lo que se podría establecer un papel dinámico de los instrumentos del Estado para promover el crecimiento del producto, la productividad y los salarios manufactureros, sin llegar a intervenir directamente en las actividades económicas. Particularmente, podrían plantearse objetivos estratégicos para industrias manufactureras susceptibles a desarrollar ventajas comparativas y economías de escala.

## CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La revisión del TLCAN impuesta por Estados Unidos y el nuevo acuerdo acordado, TMEC, representan un parteaguas para el camino de la política comercial e industrial que seguirá México en el largo plazo. La profundización de la polarización de la toma de decisiones respecto a la naturaleza del tratado impone una reflexión sobre el tema de manera concisa.

Con ese propósito, este capítulo presenta con datos estadísticos la situación actual del sector manufacturero y su comportamiento

to en el comercio internacional. Los resultados indican que el patrón de crecimiento industrial seguido en México ha generado una industria manufacturera con un comercio intraindustrial creciente que se caracteriza por tener déficit comercial; observándose un rápido crecimiento de las exportaciones, pero también de las importaciones en actividades como la de transportes y la de equipo eléctrico y electrónico.

De esta manera, se aprecia un involucramiento creciente de las manufacturas mexicanas en el comercio de las cadenas globales de suministro de insumos intermedios. En actividades manufactureras como equipo de computación, de transporte y eléctrico y electrónico se aprecia la existencia de comercio intraindustrial, donde las exportaciones de insumos de Estados Unidos se transforman en México y se reexportan a ese país.

En este contexto la creciente participación de China en el comercio de América del Norte ha afectado la estructura del comercio manufacturero. En particular, la economía china ha elevado sus exportaciones manufactureras en el mercado estadounidense y en el mercado mexicano. Por ello, China se ha vuelto un competidor de México en el comercio de manufacturas basadas en trabajo intensivo. Por otra parte, las importaciones mexicanas de manufacturas de China se han concentrado en insumos intermedios y bienes de consumo final. Por su parte, las exportaciones de China hacia México han crecido exponencialmente. Las importaciones de México se han concentrado en manufacturas como equipo eléctrico y electrónico, reactores nucleares, maquinaria, equipo óptico, plásticos y hierro, y acero. Por ello, se considera que la irrupción de China se ha convertido en un factor que ha impulsado una mayor diversificación de mercados de las exportaciones mexicanas, pero a su vez ha limitado el potencial exportador de México hacia Estados Unidos.

Una parte importante de la competitividad de las exportaciones manufactureras mexicanas se basa en los bajos costos de transporte y de mano de obra. Esta condición ha permitido el crecimiento de comercio intraindustrial vertical, en el que México participa exportando bienes manufactureros intensivos en capital. Sin embargo, se aprecia un crecimiento lento de la productividad y de los salarios, lo que implica que existe un potencial importante en la política para apoyar la educación y el desarrollo técnico de los trabajadores manufactureros.

En el marco del establecimiento del TMEC que reemplazará al TLCAN, Estados Unidos ha indicado que busca incrementar el contenido de insumos estadounidenses y de la región de Norteamérica para atraer de nuevo la producción automotriz y limitar las importaciones desde Asia, de China en particular.

El incremento de los contenidos de insumos producidos probablemente desincentive la inversión en nuevas plantas armadoras en México. Asimismo, harán más costosos los automóviles producidos en el país, lo que reducirá los volúmenes de exportación no solamente a Estados Unidos, sino a otras regiones del mundo, al hacerlos menos competitivos. En este sentido, las cuotas para exportar de acuerdo con las normas del TLCAN implicarían el encarecimiento de las exportaciones manufactureras del sector automotriz al tenerse que adicionar los aranceles aplicados por Estados Unidos, lo cual afectará a la política comercial de México y limitaría su objetivo de diversificación mediante China y los países asiáticos. No obstante, la eventual modificación podría generar oportunidades para incorporar productores nacionales a los flujos de comercio regional, particularmente en el sector de autopartes y de maquila, que estarían en posibilidad de desarrollarse bajo las nuevas reglas de TMEC y con apoyo de una política comercial estratégica para estimular la producción de insumos en sectores relevantes en el sector manufacturero exportador mexicano.

#### REFERENCIAS

- Atkin, D. (2012). *Endogenous Skill Acquisition and Export Manufacturing in Mexico*. NBER, Working Paper 18266. Cambridge, National Bureau of Economic Research. Disponible en <<http://www.nber.org/papers/w18266>>.
- Blecker, R. (2003). "The North American Economies after NAFTA: A Critical Appraisal", *International Journal of Political Economy*, vol. 33, núm. 3, pp. 5-27.
- Buitelaar, R. y R. Padilla (1996). "El comercio intraindustria de México con sus principales socios comerciales", *Estudios Económicos*, vol. 11, núm. 1, pp. 77-116.
- Castro, D. (2006). "Curva salarial: una aplicación para el caso de México, 1993-2002", *Estudios Económicos*, vol. 21, núm. 2, pp. 233-273.

- Clark, D., T. Fullerton y D. Burdorf (2001). "Intra-Industry Trade Between the United States and Mexico: 1993-1998", *Estudios Económicos*, vol. 16, num. 2, pp. 167-183.
- Esquivel, G. (1992). "Una nota sobre el comercio intraindustrial México-Estados Unidos", *Estudios Económicos*, vol. 7, núm. 1, pp. 119-137.
- Estevadeordal, A., C. Freund y E. Ornelas (2008). "Does Regionalism Affect Trade Liberalization Towards Non-Members?" (CEP Discussion Paper No 868). Londres, Centre for Economic Performance, The London School of Economics.
- Estevadeordal, A. y K. Suominen (2004). *Rules of Origin: A World Map and Trade Effects*. Washington, The World Bank.
- Flatness A. y C. Rasmussen (2017). "U.S.-Produced Value in U.S. Imports from NAFTA". Office of Trade and Economic Analysis, Industry and Analysis, International Trade Administration, Department of Commerce. Disponible en <[https://www.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg\\_ian/documents/webcontent/tg\\_ian\\_005550.pdf](https://www.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg_ian/documents/webcontent/tg_ian_005550.pdf)>.
- Gereffi G. y Y. Lee (2012). "Why the World Suddenly Cares About Global Supply Chains", *Journal of Supply Chain Management*, vol. 48, núm. 3, pp. 24-32.
- González, A. y E. Dussel (2001). "El comercio intraindustrial en México, 1990-1999", *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 7, pp. 652-664.
- Gracia Hernández, M. (2010). "Importancia de Estados Unidos y Canadá en el comercio exterior de México a partir del TLCAN", *Norteamérica*, vol. 5, núm. 1, pp. 127-158.
- Lawder, D. y A. Esposito (2017). "U.S. Commerce Secretary Wants NAFTA Autos Content Above 70 Percent: Union Chief. Reuters". 1º de septiembre. Disponible en <<https://www.reuters.com/article/us-trade-nafta-autos/u-s-commerce-secretary-wants-nafta-autos-content-above-70-percent-union-chief-idUSKC-N1BD02U>>.
- López, J., O. Rodil y S. Valdez (2014). "The Impact of China's Incursion into the North American Free Trade Agreement (NAFTA) on Intra-Industry Trade", *Revista Cepal Review*, núm. 114, pp. 83-100.
- López Machuca, J. A. y J. E. Mendoza (2017). "Salarios, desempleo y productividad laboral en la industria manufacturera mexicana", *Ensayos. Revista de Economía*, vol. 36, núm. 2, pp. 185-228.

- Mendoza, J. E. (2016). “Revealed Comparative Advantages and Intra-Industry Trade Changes Between Mexico, China and the USA”, *Portes. Revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, tercera época, vol. 10, núm. 20, pp. 9-41.
- Mendoza J. E. (2010). “The Effect of the Chinese Economy on Mexican Maquiladora Employment”, *The International Trade Journal*, vol. 24, núm. 1, pp. 52-83.
- Moreno-Brid, J. C., J. Santamaría y L. C. Rivas Valdivia (2006). “Manufactura y TLCAN: un camino de luces y sombras”, *Economía UNAM*, vol. 3, núm. 8, pp. 95-114.
- Moreno-Brid, J. C., J. Santamaría y L. C. Rivas Valdivia (2005). “Industrialization and Economic Growth in Mexico after NAFTA: The Road Travelled”, *Development and Change*, vol. 36, núm. 6, pp. 1095-1119.
- Naudé, W. (2010a). *Industrial Policy: Old and New Issues*. WIDER Working Paper 106. Helsinki, United Nations University-World Institute for Development Economics Research.
- Naudé, W. (2010b). *New Challenges for Industrial Policy*. WIDER Working Paper 107. Helsinki, United Nations University-World Institute for Development Economics Research.
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2017). “Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation”, 17 de julio, Estados Unidos, Executive Office of the President. Disponible en <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>>.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2018). “Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. 23 de enero, *Sistema de Información sobre Comercio Exterior*. Disponible en <[http://www.sice.oas.org/trade/nafta\\_s/an401\\_1.asp](http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/an401_1.asp)>.
- Rodrik, D. (2008). *Normalizing Industrial Policy*. Working Paper 3. Washington, D. C., Commission on Growth and Development, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- The Washington Post* (2017). “These NAFTA Rules Are Killing Our Jobs”, Opinion Editorial. Disponible en <<https://www.commerce.gov/news/opinion-editorials/2017/09/op-ed-these-nafta-rules-are-killing-our-jobs>>.
- Warwick, K. (2013). “Beyond Industrial Policy, Emerging Issues and New Trends”, *OECD Science, Technology and Industry Policy*

*Papers*, núm. 2. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en>>.

Zepeda, E., T. A. Wise y K. P. Gallagher (2009). *Retbinking Trade Policy for Development: Lesson from Mexico under NAFTA*. Diciembre. Washington, D. C., Carnegie Policy Outlook.

SEGUNDA PARTE  
CADENAS DE VALOR  
Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN



#### 4. LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN Y CHINA: ESCENARIOS, EFECTOS ARANCELARIOS Y EL CASO DE LA CADENA DEL CALZADO

*Enrique Dussel Peters*

ANTE LA EXIGENCIA de la administración Trump, el 16 de agosto de 2017, y después de más de 23 años de iniciado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), comenzó la primera ronda de renegociación del tratado. Al principio se había asumido que el proceso de renegociación fuera relativamente expedito con el objeto de que no entorpeciera los procesos electorales en México y en Estados Unidos, por ello hasta finales de septiembre de 2018 culminó el proceso de negociación. Sorprendentemente, los cambios en el nuevo acuerdo —TMEC o Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá— con respecto al TLCAN son menores: no se integraron aspectos explícitos sobre la reducción del déficit comercial de Estados Unidos, tampoco una cláusula de extinción (*sunset clause*), pero se lograron avances en el sector agrícola en productos que permiten las exportaciones mexicanas según su estacionalidad y en la cadena de la electrónica; el principal aspecto, sin embargo, afectó a la cadena de autopartes-automotriz: su regla de origen aumentó de 62.5 a 75% y se establecieron topes cuantitativos a las importaciones estadounidenses provenientes de Canadá y México que, en el caso de México, seguramente se rebasarían en 4 años aproximadamente. Así, el TMEC genera sólo certidumbre en el corto plazo incluso para la propia cadena de autopartes-automotriz, siendo que

la administración Trump se reserva el derecho de continuar imponiendo medidas unilaterales, como en el caso de los productos de acero y aluminio, incluso después de la renegociación del TLCAN. El punto más relevante del TMEC, sin embargo, es que la administración Trump permitió incluir en el capítulo 32 varios apartados explícitos en contra de tratados de libre comercio de cualquiera de sus miembros con economías que no fueran de mercado: en caso de que así sucediera, cualquiera de los miembros del TMEC tiene la libertad de solicitar consultas para que el acuerdo trilateral fuera bilateral, es decir, excluyendo al país que buscara un Tratado de Libre Comercio (TLC) con China. Desde esta perspectiva, el TMEC se ha convertido entonces en el primer bloque internacional anti China.

En este contexto el capítulo analiza dos grupos de temas. En la primera sección se examinan las principales tendencias del comercio exterior de México en el marco del TLCAN con énfasis en la creciente presencia China a partir de la implementación del tratado en 1994; este apartado también incluye un breve examen del impacto arancelario de la cancelación del TLCAN —uno de los escenarios del proceso actual— y de la cadena de valor del calzado en México que, como veremos, ejemplifica el desempeño del TLCAN desde sus inicios. La segunda sección del capítulo se detiene en la discusión de las reglas de origen del TLCAN; específicamente para la cadena del calzado; el análisis será relevante para comprender la trascendencia de la discusión actual para el futuro del proceso de integración del TLCAN y del propio aparato productivo mexicano.

#### EL TLCAN: INTEGRACIÓN REGIONAL, ESCENARIOS Y EFECTOS ARANCELARIOS DE SU CANCELACIÓN

Cuando el TLC entre Canadá, Estados Unidos y México entró en vigor, fue uno de los acuerdos comerciales más innovadores del siglo xx, el cual buscó explícitamente integrar aspectos comerciales y de inversión, incluyendo rubros de compras de gobiernos, laborales y de medio ambiente, entre otros. Por otro lado, el TLCAN respondió a un proceso de integración ya existente en la región, particularmente en cadenas de valor como la de autopartes-automotriz y la de electrónica. En su momento, diversos modelos institucionales y autores previeron potenciales pérdidas para México en la agricultura

y los servicios, aunque prácticamente todos los análisis auguraban un cierre en las brechas en el sector manufacturero —de productividad, empleo y de salarios reales— entre los tres países. El TLCAN, con base en una organización industrial de la década de 1980, no previó explícitamente la competencia con terceros países, concretamente de Asia o China en particular.<sup>1</sup>

Un puntual análisis sobre los efectos del TLCAN en México y la región superan los objetivos de este capítulo, aunque se enfatizan tres aspectos relevantes.

En primer lugar, el TLCAN logró incrementar significativamente la participación del comercio —importaciones y exportaciones— intrarregional: de niveles inferiores a 38% a principios de la década de 1990 hasta 46.4% en 2000; desde entonces, sin embargo, ha descendido a niveles cercanos a 40%. Este reciente y creciente proceso de desintegración regional es generalizado, aunque con diferencias en cadenas de valor específicas y considerando al menos dos fases del TLCAN: *a)* 1994-2000, con un importante dinamismo en el comercio, las inversiones y la generación de empleo, y *b)* 2001-hasta hoy en día, en donde el proceso de integración ha retrocedido en las mismas variables (Dussel Peters y Ortiz, 2016).

Segundo, si bien el TLCAN logró un incremento importante del comercio exterior de México hacia Estados Unidos —las exportaciones a este país aumentaron en 605% y las importaciones en 296% durante 1993-2016—, también lo hizo, incluso con mucho mayor dinamismo, el comercio exterior con otros países como China, con los que México no cuenta con un acuerdo comercial. Aún más relevante es que la brecha del Producto Interno Bruto (PIB) entre ambos países no se cerró, e incluso se incrementó: el PIB per cápita de México representó 20.95% del de Estados Unidos en 1993 y 16.13%, en 2016.<sup>2</sup>

Tercero, el análisis de la matriz intra e interregional del TLCAN también refleja un desempeño relevante con respecto a China (Dussel Peters y Ortiz, 2016; Ortiz y Dussel Peters, 2016): *a)* Estados Unidos y América Latina y el Caribe fueron los principales

<sup>1</sup> Para un análisis reciente sobre las expectativas y recientes evaluaciones del TLCAN, véase Dussel Peters y Gallagher (2013) y USITC (2016).

<sup>2</sup> Otros estudios recientes (Lederman, Maloney y Servén, 2015) señalan que la convergencia entre Estados Unidos y México pareciera ser más rápida y dinámica que con otros países de América Latina y el Caribe.

afectados y perdedores de la creciente presencia de China en el comercio de América Latina y el Caribe: la participación de Estados Unidos en el comercio de América Latina y el Caribe cayó de 53.5% en 2000 a 37.5% en 2014, mientras que la de China aumentó de 1.73 a 12.84%, respectivamente. China, desde esta perspectiva, ha sido un factor crítico para comprender la creciente desintegración comercial de América Latina y el Caribe, particularmente en su sector manufacturero (Dussel Peters y Ortiz, 2016); *b*) este desempeño comercial en América Latina y el Caribe también se vislumbra en el proceso de integración del TLCAN (Dussel Peters y Ortiz, 2016): para 1994-2000 el comercio intra-TLCAN aumentó de niveles cercanos a 40% hasta 47%, desde 2014 volvieron a los niveles pre-TLCAN (cerca de 40%); como contraparte la presencia de China ha ido en constante aumento hasta convertirse en el segundo socio comercial de Canadá y México y el primero de Estados Unidos desde 2016; su participación en el comercio con la región del TLCAN aumentó de menos de 5% a más de 15% en 2014 (Dussel Peters y Ortiz, 2016).

Al inicio de las discusiones entre los grupos de negociación de los países miembros, se podía vislumbrar al menos cinco diferentes escenarios vinculados a la renegociación del TLCAN.

*Escenario 1.* Una renegociación exitosa del TLCAN y de mutuo acuerdo por parte de los tres miembros y con cambios menores con el objetivo de mantener los acuerdos históricos del TLCAN.

*Escenario 2.* Los tres miembros no logran acuerdos en la renegociación y el TLCAN no se renegocia. No obstante, el TLCAN sigue vigente en su formato actual (firmado en 1993).

*Escenario 3.* Los tres miembros no logran acuerdos en la renegociación y el TLCAN no se renegocia. Uno o todos los miembros del TLCAN deciden cancelar su participación en el tratado. El artículo 2205 del TLCAN permite que después de su notificación por escrito, una o todas las partes puedan revocar su participación seis meses después de la cancelación.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Por el momento, pareciera ser que la administración Trump tiene efectivamente el poder de renegociar el TLCAN —con base en la Autoridad Promotora Comercial— sin el consentimiento del legislativo, siempre y cuando los cambios fueran menores y sin implicaciones en otras leyes. Si la renegociación del TLCAN —o su cancelación— fuera mayor, pareciera, por el momento, que requiere de aprobación del Congreso estadounidense; el ejecutivo, no obstante, tiene que informar al Congreso al menos

*Escenario 4.* Los tres miembros no logran acuerdos en la renegociación y el TLCAN no se renegocia. Uno o todos los miembros del TLCAN deciden incrementar unilateralmente los aranceles a productos específicos hasta llegar a los niveles de nación más favorecida (NMF) comprometidos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) o incluso temporalmente superiores.

*Escenario 5.* Una renegociación exitosa del TLCAN y de mutuo acuerdo por parte de los tres miembros con el objetivo de hacer frente a la reciente desintegración del TLCAN en cadenas de valor específicas mediante instrumentos que permitan incrementar el valor agregado regional —o hacer más estrictas las reglas de origen existentes— para que su producción se beneficie del trato privilegiado en la región.

En la actualidad pareciera ser más conveniente para México los escenarios 1 y 2, mientras que los escenarios 3 y 4 parecieran ser los más costosos; el escenario 5 se retomará en las conclusiones de este capítulo.

¿Cuál hubiera sido el costo del escenario 3 considerando que las imposiciones arancelarias unilaterales por parte de uno de los miembros del TLCAN no son acorde a la OMC y, por ende, tuvieran sólo implicaciones temporales? Se presenta una serie de estimaciones arancelarias —para el total de la economía, sus respectivos principales capítulos y el calzado— destacando el impacto de la cancelación del TLCAN y, por ende, asumiendo que el respectivo país cobraría el arancel NMF comprometido en la OMC. En todos los casos se efectúan estimaciones ponderadas por las importaciones respectivas, partiendo de los aranceles a seis dígitos del Sistema Armonizado y agregando a cuatro y dos dígitos, respectivamente. La contribución, desde esta perspectiva, es significativa: ¿qué capítulos, partidas y fracciones de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos se benefician, particularmente en la cadena del calzado?

---

90 días antes de su intención de negociar cualquier TLC. No existen, sin embargo, precedentes recientes de que Estados Unidos hubiera cancelado su participación en un TLC o de modificaciones en el TLCAN, y existen diferencias legales significativas al respecto (Aleem, 2017; Hufbauer, 2017; Clinton *et al.*, 2017).

*Primero.* El cuadro 4.1 refleja que el comercio exterior de Estados Unidos, tanto importaciones como exportaciones, puede nítidamente dividirse en dos periodos: *a)* 1994-2000 y *b)* 2000-2016. El dinamismo del comercio exterior en el primer periodo es significativamente superior al segundo, con una tasa de crecimiento promedio anual (TCPA) de las importaciones de 10.7 y 3.7% respectivamente. Durante el mismo periodo —un tema todavía poco reconocido internacionalmente—, China desplazó a Canadá como el primer socio comercial de Estados Unidos desde 2015. Como tercer aspecto significativo respecto de México destaca, por un lado, que la participación de México en el comercio exterior de Estados Unidos aumentó significativamente desde inicios del TLCAN hasta el año 2000, aunque durante una década se mantuvo constante —de 12.36% del total del comercio de Estados Unidos en 2000 a 12.33% en 2010—, para aumentar desde entonces hasta 14.41% en 2016. Desde esta perspectiva, México se ha consolidado como el tercer socio comercial de Estados Unidos y muy probablemente rebasará a Canadá para convertirse en el segundo socio comercial del país estadounidense en el corto plazo. Es importante enfatizar, adicionalmente, que el incremento de la participación de México en el comercio exterior de Estados Unidos se ha dado particularmente tanto de las exportaciones como de las importaciones estadounidenses provenientes de México durante 2000-2016: las exportaciones a México aumentaron de 14.24% del total en 2000 a 15.89% del total estadounidense en 2016, mientras que las importaciones provenientes de México lo hicieron de 11.16 a 13.44% respectivamente<sup>4</sup> (véase cuadro 4.2). Como resultado de estas tendencias, el déficit comercial de Estados Unidos con México se ha incrementado —considerando el aspecto del alto porcentaje de componentes estadounidenses en las exportaciones mexicanas— y sólo después de China, Japón y Alemania; no obstante, el déficit con México se ha mantenido relativamente constante durante 2000-2016. Por último, respecto a la tasa arancelaria, Estados Unidos ha reducido significativamente la tasa arancelaria a sus importaciones totales, de niveles mayores a 3% en la década de 1990 hasta niveles cer-

<sup>4</sup> Desde la perspectiva de Estados Unidos, México es, en 2016, el tercer socio comercial, segundo destino de las exportaciones estadounidenses (sólo después de Canadá) y segundo origen de las importaciones estadounidenses (sólo después de China).

canos a 1.5% en el siglo XXI. Sin embargo, como se examinará detalladamente más abajo, existen muy importantes diferencias por países: México y Canadá han sido de los países más beneficiados por la reducción arancelaria del TLCAN; el arancel de importación de Estados Unidos se redujo para México de niveles superiores a 3% a inicios de la década de 1990 a 0.12% en 2016. China, por el contrario, sin acuerdo comercial con Estados Unidos, ha visto reducida la tasa arancelaria de niveles superiores a 7% hasta el año 2000 a 2.90% en 2016; la tasa arancelaria de China en 2016 sólo se ha visto superada por la de Vietnam, que fue de 7.16% para dicho año (véase cuadro 4.1).

*Segundo.* Específicamente respecto al comercio de Estados Unidos en el calzado (capítulo 64), el cuadro 4.2 arroja información significativa sobre las principales tendencias durante 1990-2016, así como sobre la tasa arancelaria de un grupo de países desde los que Estados Unidos realiza importaciones de calzado. Por un lado, llama la atención el abultado y creciente déficit comercial en este sector por parte de Estados Unidos, el cual se ha incrementado en casi tres veces durante el periodo; el déficit es resultado de una relación de 18:1 de importaciones *versus* exportaciones durante el periodo sin mayores alteraciones. En segundo lugar, Asia, particularmente China y Vietnam, se ha consolidado como el principal socio comercial de Estados Unidos: si en 1990 China y Vietnam apenas conformaban 15.43% de las importaciones estadounidenses, en 2016 lo hicieron con 57.81 y 19.16%, respectivamente. Italia y, en mucha menor medida, México son las excepciones: la participación de México en el comercio de calzado de Estados Unidos aumentó de 13.21% en 1990 a 21.02% en 2000, para caer a 8.69% en 2016. Llama la atención, por un lado, que esta participación cae tanto en las importaciones como en las exportaciones de Estados Unidos; es notable la tendencia para las importaciones estadounidenses de calzado de México, de 2.36% en 2000 a 1.61% en 2016. Adicionalmente, durante 2000-2016, las exportaciones de calzado de Estados Unidos a México presentan una TCPA negativa (-3.2%) y una TCPA positiva de sus importaciones provenientes del país mexicano (1.0%). No obstante, el déficit comercial de Estados Unidos con México es secundario y representó 317 millones de dólares o 1.31% del déficit comercial en calzado de Estados Unidos con el mundo (cuadro 4.2).

Cuadro 4-1. Estados Unidos: comercio total por principales países y tasa arancelaria (1994-2016)

	Exportaciones (millones de dólares)										1994-2000		2000-2016	
	1990	1994	1995	2000	2010	2015	2016	1994-2016	TCPA*	TCPA*	TCPA	TCPA		
Total	390 968	512 626	584 741	781 918	1 278 495	1 502 572	1 453 721	23 414 865	7.3	7.3	4.0	4.0		
(1) Canadá	82 338	114 439	127 226	178 941	249 256	280 609	265 961	48 545 27	7.7	7.7	2.5	2.5		
(2) México	28 375	50 843	46 292	111 349	163 665	235 745	230 959	30 900 74	14.0	14.0	4.7	4.7		
(3) China	4 776	9 282	11 754	16 185	91 911	116 072	115 775	1 274 328	9.7	9.7	13.1	13.1		
(4) Japón	48 101	53 488	64 343	64 924	60 472	62 443	63 264	1 390 324	3.3	3.3	-0.2	-0.2		
(6) Alemania	18 690	19 229	22 394	29 448	48 155	49 971	49 362	8 542 48	7.4	7.4	3.3	3.3		
(27) Vietnam	7	173	253	368	3 706	7 088	10 151	5 646 6	13.4	13.4	23.0	23.0		
<i>Importaciones (millones de dólares)</i>														
Total	495 049	663 256	743 543	1 218 022	1 913 857	2 248 232	2 189 183	35 862 985	10.7	10.7	3.7	3.7		
(3) Canadá	91 366	128 406	144 370	230 838	277 637	296 156	278 067	57 508 65	10.3	10.3	1.2	1.2		
(2) México	30 164	49 494	62 101	135 926	229 986	296 408	294 151	4 081 000	18.3	18.3	4.9	4.9		
(1) China	15 200	38 787	45 543	100 018	364 953	483 245	462 813	5 559 713	17.1	17.1	10.0	10.0		
(4) Japón	89 644	119 156	123 479	146 479	120 552	131 364	132 202	2 973 689	3.5	3.5	-0.6	-0.6		
(5) Alemania	28 104	31 744	36 844	58 513	82 450	124 820	114 227	1 786 120	10.7	10.7	4.3	4.3		
(6) Vietnam	0	51	199	821	14 868	38 020	42 109	255 270	59.1	59.1	27.9	27.9		

<i>Arancel (millones de dólares)</i>										
Total	16327	19846	18596	19754	25912	33858	32438	546178	-0.1	3.1
(3) Canadá	653	402	362	82	121	198	205	3688	-23.4	5.9
(2) México	887	664	516	314	196	338	345	7585	-11.7	0.6
(1) China	1249	2881	2694	3793	11964	14343	13420	179172	4.7	8.2
(4) Japón	2895	3820	3377	2371	2026	2275	2321	55548	-7.6	-0.1
(5) Alemania	976	1141	1119	1039	1257	1833	1676	30076	-1.6	3.0
(6) Vietnam	0	3	8	71	1330	2803	3014	20896	69.9	26.4

*Balanza comercial (millones de dólares)*

Total	390968	-150629	-158801	-436104	-635362	-745660	-735462	-12448120	19.4	3.3
(1) Canadá	82338	-13967	-17144	-51897	-28380	-15547	-12106	-896338	245	-8.7
(2) México	28375	1350	-15809	-24577	-66321	-60663	-63192	-990926	--	6.1
(3) China	4776	-29505	-33790	-83833	-273042	-367173	-347038	-4285385	19.0	9.3
(4) Japón	48101	-65668	-59137	-81555	-60080	-68922	-68938	-1583365	3.7	-1.0
(6) Alemania	18690	-12515	-14450	-29064	-34295	-74850	-64865	-931871	15.1	5.1
(27) Vietnam	7	122	54	-454	-11162	-30932	-31958	-198803	--	30.5

(continúa)

	1990	1994	1995	2000	2010	2015	2016	1994-2016	TCPA*	2000-2016	TCPA
	<i>Tasa arancelaria (%)</i>										
Total	3.30	2.99	2.50	1.62	1.35	1.51	1.48	1.52	-9.7	-0.56	
(3) Canadá	0.72	0.31	0.25	0.04	0.04	0.07	0.07	0.06	-30.5	4.71	
(2) México	2.94	1.34	0.83	0.23	0.09	0.11	0.12	0.19	-25.4	-4.15	
(1) China	8.22	7.43	5.92	3.79	3.28	2.97	2.90	3.22	-10.6	-1.66	
(4) Japón	3.23	3.21	2.73	1.62	1.68	1.73	1.76	1.87	-10.8	0.51	
(5) Alemania	3.47	3.59	3.04	1.77	1.52	1.47	1.47	1.68	-11.1	-1.18	
(6) Vietnam	--	5.82	4.16	8.64	8.95	7.37	7.16	8.19	6.8	-1.17	

\* TCPA = Tasa de Crecimiento Promedio Anual (para el periodo respectivo).

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal (2017).

Por último, el cuadro 4.2 también refleja que la cadena del calzado —a diferencia del resto de las importaciones estadounidenses— todavía incurre en altas y relativamente inalteradas tasas arancelarias: durante 1990-2016, la tasa arancelaria al total de sus importaciones de calzado se ha mantenido en un rango de 10-11%. En este rubro sólo sobresale México, que en 2010 pagaba una tasa arancelaria inferior a 1% y para 2016 de 0.16%, mientras que todos sus principales competidores pagan aranceles superiores a 10 por ciento.

*Tercero.* En lo que sigue, el análisis se concentra en el impacto arancelario que pudo haber tenido la cancelación del TLCAN en las importaciones estadounidenses provenientes de México y, puntualmente, comparando la tasa arancelaria ponderada por importaciones y efectiva —calculada y presentada en los cuadros anteriores— con la tasa arancelaria de NMF, también ponderada; en todos estos casos, con énfasis en el capítulo 64 y sus principales partidas y subpartidas. Respecto al primer tópico, el cuadro 4.3 refleja la complejidad y polarización de los beneficios arancelarios del TLCAN. Por un lado, indica que, si en 2016 se hubiese cancelado el TLCAN, las importaciones de Estados Unidos provenientes de México se habrían gravado con 3.25% (y no 0.12% como lo hicieron en 2016, es decir, 29 veces más), pagando 9 545 millones de dólares adicionales. El cobro de la tasa arancelaria NMF generaría escenarios extremos a nivel de capítulos (véase cuadro 4.3): mientras que las importaciones de Estados Unidos de tabaco (capítulo 24) verían incrementada su tasa arancelaria de 0.03 a 20.88%, en plomo y sus manufacturas (capítulo 78) sorprendentemente verían un beneficio arancelario al imponerse la tasa arancelaria NMF. No obstante, la cadena de autopartes-automotriz (capítulos 84 y 87) sería la principal perjudicada, pagando 67.52% del incremento arancelario; seguidos de la electrónica (capítulo 85), con 8.97%; es decir, tan sólo tres capítulos pagarían 76.49% del incremento arancelario. El calzado (capítulo 64) se encuentra entre los sectores más afectados, al aumentar la tasa arancelaria de 0.16% en 2016 a 8.22% (o en 50 veces), aunque, como se analizó más arriba, las exportaciones del sector son menores en comparación con su producción y en comparación con otros sectores de México.

Cuadro 4.2. Estados Unidos: comercio de calzado y tasa arancelaria por principales países (1990-2016)

	1990	1994	1995	2000	2010	2014	2015	2016	1994- 2000 TCPA*	2000- 2016 TCPA
<i>Exportaciones (millones de dólares)</i>										
Total	563	758	791	867	1104	1449	1458	1366	2.3	2.9
(4) China	1	8	9	44	58	56	81	90	33.2	4.6
(2) Vietnam	0	0	1	27	47	86	104	116	311.1	9.4
(8) Indonesia	0	6	14	14	7	14	27	30	14.2	4.9
(23) Italia	25	19	17	7	7	9	10	7	-14.8	0.2
(57) India	2	4	5	4	4	3	3	2	-1.8	5.4
(3) México	65	103	72	162	109	120	134	97	7.9	3.2
<i>Importaciones (millones de dólares)</i>										
Total	9576	11716	12106	14854	20906	26014	27660	25634	4.0	35
(1) China	1477	5259	5824	9195	15919	17066	17277	14820	9.8	3.0
(2) Vietnam	0	0	3	125	1623	3625	4473	4911	248.8	25.8
(3) Indonesia	241	884	958	731	586	1233	1425	1462	-3.1	4.4
(4) Italia	984	891	1022	1264	898	1438	1415	1359	6.0	0.5
(5) India	62	102	97	112	178	349	468	503	1.7	9.8
(6) México	165	206	237	351	319	500	494	413	9.3	1.0

<i>Balanza comercial (millones de dólares)</i>										
Total	-9013	-10 958	-11 315	-13 987	-19 802	-24 564	-26 202	-24 268	4.2	3.5
(1) China	1477	-5 251	-5 815	-9 151	-15 861	-17 010	-17 196	-14 730	9.7	3.0
(2) Vietnam	0	0	-2	-97	-1 576	-3 339	-4 369	-4 794	239.4	27.6
(3) Indonesia	241	-878	-944	-717	-579	-1 219	-1 399	-1 432	-3.3	4.4
(4) Italia	959	-871	-1 004	-1 257	-890	-1 429	-1 405	-1 351	6.3	0.5
(5) India	59	-97	-92	-108	-174	-346	-465	-501	1.8	10.0
(6) México	100	-103	-164	-189	-210	-380	-360	-317	10.6	3.3
<i>Tasa arancelaria (%)</i>										
Total	10.35	10.62	10.66	10.96	9.92	10.27	10.48	10.99	0.5	0.0
(1) China	11.71	11.46	11.49	11.81	10.05	10.43	10.48	10.71	0.5	-0.6
(2) Vietnam	--	37.69	22.62	27.75	12.25	12.30	12.80	13.75	-5.0	-4.3
(3) Indonesia	8.01	11.37	12.17	12.00	12.05	12.44	12.95	13.96	0.9	0.9
(4) Italia	9.25	9.28	9.18	9.14	9.89	9.75	9.79	9.99	-0.2	0.6
(5) India	5.83	7.36	7.57	8.18	8.67	8.61	8.64	9.37	1.8	0.9
(6) México	12.53	5.52	5.68	2.66	0.10	0.26	0.33	0.16	-11.5	-16.0*

TCPA = Tasa de Crecimiento Promedio Anual para los respectivos periodos.

Fuente: Elaboración propia con base en Cepal (2017).

Cuadro 4.3. Estados Unidos: importaciones de México y tasa arancelaria ponderada a dos dígitos del Sistema Armonizado (2016) (capítulos seleccionados según la diferencia entre la tasa NMF y la tasa arancelaria ponderada)

Posición	Capítulo	Productos	Tasa arancelaria ponderada		Arancel pagado ponderado		Tasa arancelaria ponderada NMF (5) =		Arancel pagado ponderado NMF (5) =		Contribución al incremento de la tasa arancelaria ponderada		Participación en las importaciones	
			(1)	(2)	(3) = (1*2)	(millones de dólares)	(%)	(4)	(%)	(1) *(4)	(millones de dólares)	(%)	6 = (4) - (2)	7 = (5) - (3)
		Total	294151	0.12	345	3.36	9890	3.25	9545	100.	0.06	100.	100	
1	24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	170	0.03	0	20.88	35	20.85	35	0.37	0.06	0.37	0.06	
2	61	Prendas y complementos de vestir, de punto	1316	0.89	12	15.73	207	14.84	195	2.05	0.45	2.05	0.45	
3	2	Carnes y despojos comestibles.	1089	0.00	0	12.45	136	12.45	136	1.42	0.37	1.42	0.37	
4	55	Fibras sintéticas o artificiales discontinuas	56	0.11	0	11.43	6	11.32	6	0.07	0.02	0.07	0.02	
5	51	Lana y pelo fino u ordinario, hilados y tejidos de crin	28	0.15	0	11.12	3	10.97	3	0.03	0.01	0.03	0.01	
6	60	Tejidos de punto	24	1.05	0	10.46	2	9.41	2	0.02	0.01	0.02	0.01	
7	62	Prendas y complementos de vestir excepto los de punto	2200	0.88	19	9.90	218	9.02	198	2.08	0.75	2.08	0.75	

8	87	Vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios	74819	0.08	61	8.33	6 235	8.25	6 174	64.68	25.44
9	64	Calzado, polainas, botines y artículos análogos, partes de estos artículos	413	0.16	1	8.22	34	8.06	33	0.35	0.14
10	12	Semillas y frutos oleaginosos, semillas y frutos diversos, plantas industriales o medicinales, paja y forrajes	73	0.01	0	7.98	6	7.97	6	0.06	0.02
34	39	Materias plásticas y manufacturas de estas materias	4745	0.49	23	4.22	200	3.73	177	1.85	1.61
56	85	Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes, aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imágenes y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos	61802	0.19	117	1.58	974	1.39	856	8.97	21.01
67	27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materias bituminosas, ceras minerales	8670	0.01	0	0.81	70	0.80	69	0.73	2.95

(continúa)

Posición	Capítulo	Productos	Tasa arancelaria ponderada (2)		Arancel pagado ponderado (3) = (1*2)		Tasa arancelaria ponderada NMF (4)		Arancel pagado ponderado NMF (5) = (1)*(4)		Contribución al incremento de la tasa arancelaria (6)		Participación en las importaciones (1)
			(millones de dólares)	(%)	(millones de dólares)	(%)	(millones de dólares)	(%)	(millones de dólares)	(%)	(millones de dólares)	(%)	
75	84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos	50760	0.09	44	0.62	315	0.53	271	2.83	17.26		
76	95	Juguetes, juegos y artículos para recreo o para deportes, sus partes y accesorios	977	0.11	1	0.64	6	0.53	5	0.05	0.33		
88	26	Minerales, escorias y cenizas	21	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0.01		
89	31	Abonos	39	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0.01		
97	78	Plomo y manufacturas de plomo	134	0.14	0	0.03	0	-0.11	0	0.00	0.05		

Fuente: Elaboración propia con base en U.S. Census Bureau (2017) y WTO (2017). Para el cálculo se realizó un promedio ponderado de la tasa arancelaria aplicada a cada subpartida a 6 dígitos del Sistema Armonizado.

El cuadro 4.4 refleja los profundos cambios por los que ha transcurrido el comercio internacional de México desde inicios del TLCAN, destacando una profunda diversificación desde la década de 1990. Estados Unidos es por mucho el principal socio comercial de México, aunque su participación ha disminuido de niveles superiores a 81% en 1999 a 63.37% en 2016. Como contraparte, los países asiáticos y China, principalmente, han incrementado su presencia en México; en el caso de China, pasó de una participación inferior a 1% del comercio de México hasta 2000 a 9.9% en 2016. Este proceso coincide con una profundización de la integración regional del TLCAN durante 1994-2000 y a su creciente desintegración desde entonces, como también a la creciente presencia de China en México y en la región del TLCAN en general (Dussel Peters, 2016). Este proceso es particularmente notorio con las importaciones mexicanas —aunque la participación de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos también ha caído de niveles superiores a 88% en 1999-2000 a 80.94% en 2016—, cuya participación se ha desplomado durante el periodo de estudio: si éstas habían alcanzado niveles superiores a 75% durante buena parte de la década de 1990, desde 2007 representan menos de 50 y 46.40% para 2016. Desde esta perspectiva, el creciente superávit comercial de México con Estados Unidos es resultado de la significativa caída de la competitividad de las exportaciones estadounidenses y su desplazamiento en el mercado mexicano por la competencia asiática, especialmente de China, quien se convierte en el segundo socio comercial de México desde 2003.<sup>5</sup>

Ahora bien, es importante señalar las principales tendencias del comercio de México en el capítulo del calzado (64) (véase cuadro 4.5). Al igual que en otros capítulos, el calzado refleja un significativo desplazamiento de Estados Unidos por países asiáticos, particularmente China y Vietnam. En términos generales, el cuadro 4.5 refleja el desplome de la participación de Estados Unidos en las importaciones mexicanas de niveles superiores a 50% en la década de 1990 y de 37.5% de las importaciones del calzado en 2000 a 3% en 2016; para el mismo periodo, la participación de China y Vietnam aumentó de niveles cercanos a 2% en la década de 1990

<sup>5</sup> El tema invita a una reflexión más profunda —y fuera de este análisis— sobre la temática.

Cuadro 4.4. México: comercio total por principales países (1993-2016)

	1993	1994	1995	2000	2015	2016	1993-2000	2000-2016
	<i>Exportaciones (millones de dólares)</i>						TCPA*	TCPA
Total	51886	60619	79541	166294	380601	373930	18.1	5.2
(1) Estados Unidos	42935	51198	66339	146600	309213	302654	19.2	4.6
(3) China	24	100	37	310	4873	5407	44.5	19.6
(2) Canadá	1562	1531	1986	3581	10545	10427	12.6	6.9
(8) Japón	705	923	979	1115	3017	3771	6.8	7.9
(6) Alemania	426	401	515	1542	3508	3951	20.2	6.1
(49) Vietnam	0	0	0	2	168	1042	68.3	49.9
	<i>Importaciones (millones de dólares)</i>							
Total	65272	79335	72453	174397	395232	387064	15.1	5.1
(1) Estados Unidos	48321	54813	53973	127690	187301	179583	14.9	2.2
(2) China	454	499	520	2878	69988	69521	30.2	22.0
(6) Canadá	988	1620	1374	4015	9948	9632	22.2	5.6
(3) Japón	3057	4778	3951	6463	17368	17751	11.3	6.5
(5) Alemania	2652	3100	2686	5757	13975	13878	11.7	5.7
(15) Vietnam	0	8	8	35	3692	4013	151.8	34.4

	<i>Balanza comercial (millones de dólares)</i>							
Total	-13 386	-18 716	7 088	-8 103	-14 631	-13 135	-6.9	3.1
(1) Estados Unidos	-5 386	-3 615	12 366	18 910	121 912	123 072	-	12.4
(2) China	-431	-399	-483	-2 568	-65 115	-64 113	29.0	22.3
(6) Canadá	574	-89	612	-435	597	796	-	-
(3) Japón	-2 352	-3 855	-2 972	-5 349	-14 351	-13 980	12.5	6.2
(5) Alemania	-2 227	-2 699	-2 171	-4 215	-10 467	-9 927	9.5	5.5
(15) Vietnam	0	-8	-8	-34	-3 523	-2 971	207.3	32.3

\* TCPA = Tasa de Crecimiento Promedio Anual para el respectivo periodo.

Fuente: Elaboración propia con base en UN-Comtrade (2017).

Cuadro 4.5. México: comercio del calzado por principales países (1995-2016)

	1995	2000	2010	2014	2015	2016	1995-2000	2000-2016
	<i>Exportaciones (millones de dólares)</i>						<i>TCPA*</i>	<i>TCPA</i>
Total	252	405	385	646	621	517	9.9	1.5
(1) Estados Unidos	217	371	326	524	516	435	11.3	1.0
(35) China	0	0	0	0	0	0	-10.9	23.0
(3) Canadá	3	6	6	9	11	11	15.1	4.0
(4) Japón	4	1	12	13	11	5	-30.2	14.2
(5) República Dominicana	0	0	5	7	8	5	102.7	25.1
(122) Vietnam	0	0	0	0	0	0	-	-100.0
	<i>Importaciones (millones de dólares)</i>							
Total	137	191	641	1010	1027	1017	6.9	11.0
(6) Estados Unidos	59	72	34	35	34	31	3.8	-5.1
(1) China	3	9	106	399	432	397	24.7	27.1
(21) Canadá	0	0	0	1	1	1	-13.5	13.0
(42) Japón	0	0	0	0	0	0	8.1	6.2
(15) República Dominicana	0	0	1	1	2	2	-25.7	33.0
(2) Vietnam	2	14	251	285	293	311	43.2	21.2

	<i>Balanza comercial (millones de dólares)</i>							
Total	115.6	213.8	-255.6	-363.7	-406.3	-499.1	--	--
(6) Estados Unidos	157.7	299.2	292.0	488.7	482.3	404.3	--	--
(1) China	-2.8	-8.6	-106.0	-398.4	-431.8	-396.6	--	--
(21) Canadá	2.6	5.5	6.1	8.0	10.2	9.8	--	--
(42) Japón	3.9	0.6	11.6	12.5	10.6	5.4	--	--
(15) República Dominicana	-0.1	0.1	3.8	6.8	6.4	2.6	--	--
(2) Vietnam	-2.4	-14.2	-250.9	-285.2	-293.3	-310.6	--	--

\* TCPA = Tasa de Crecimiento Promedio Anual para el respectivo periodo.

Fuente: Elaboración propia con base en UN-Comtrade (2017) y GTA (2017).

a niveles inferiores a 4.5 y 7.5% en 2000 y a 42.1 y 28.6% en 2016, respectivamente.<sup>6</sup> Adicionalmente, es importante destacar que las exportaciones, por el momento, juegan un papel menor en la cadena del calzado de México y se mantuvieron prácticamente estancadas durante 2000-2010, presentando desde entonces una dinámica de crecimiento importante, aunque inferior a sus importaciones: como resultado, la cadena del calzado de México es deficitaria desde 2002, particularmente con China y Vietnam. Como contraparte, Estados Unidos concentra más de 80% de las exportaciones mexicanas y más de 94% algunos años antes de 2004.

El cuadro 4.6 refleja los significativos efectos que tendría la eliminación del TLCAN sobre las importaciones provenientes de Estados Unidos en sus principales capítulos, calculado por medio del arancel efectivamente cobrado a nivel de capítulos y según la tarifa arancelaria de NMF para 2015. El cuadro sólo selecciona un grupo de capítulos, destacando un par de ejemplos. En primer lugar, el efecto total: si en 2015 las importaciones estadounidenses gravaran la tarifa NMF, ésta aumentaría de 0.11 a 4.50%, con un costo para los exportadores estadounidenses de 8198 millones de dólares. En segundo lugar, el cuadro refleja casos extremos: si el capítulo 17 (azúcares y artículos de confitería) pagó un arancel de 0.11% en 2015, bajo el estatus NMF la tarifa arancelaria sería de 61.28%; otros casos como el tabaco y particularmente productos agrícolas y alimenticios se verían significativamente afectados y muy probablemente desplazados por otros competidores con beneficios arancelarios a través de otros tratados con los que México cuenta. En el otro extremo se encuentran los combustibles minerales (capítulo 27), los cuales prácticamente no se ven afectados por la diferencia entre la tasa arancelaria NMF y la efectivamente cobrada en 2015. En tercer lugar, destacan por su importancia las cadenas de autopartes-automotriz (capítulos 84 y 87), electrónica (capítulo 85) y la cadena hilo-textil confección (capítulos 50-63). Todas estas importaciones estadounidenses se verían críticamente afectadas por el cambio en la tasa arancelaria; carnes y despojos comestibles (capítulo 2) sería uno de los más afectados, ya que la tasa arancelaria se incremen-

<sup>6</sup> En Dussel Peters (2016) se destacó la profunda integración existente en la industria del calzado de Vietnam y China: 55% de la IED del calzado de Vietnam proviene, durante 1990-2016, de China.

taría de ser libre de arancel a 41.03%. Para el caso de electrónica (capítulo 85), el principal capítulo de importación de México desde Estados Unidos, la tarifa arancelaria aumentaría de 0.09 a 2.29%, con un costo arancelario adicional de 518 millones de dólares; para el sector automotriz (capítulo 87), por ejemplo, el incremento en la tasa arancelaria sería de 0.21 a 7.75% o de 1494 millones de dólares.<sup>7</sup>

#### EL CASO DE LAS REGLAS DE ORIGEN Y LA CADENA DEL CALZADO

Las reglas de origen en el TLCAN fueron diseñadas con el objeto de otorgar ventajas a los bienes producidos en la región, discriminando a los elaborados totales o parcialmente en otros países. Un bien será originario del territorio de una parte: *a*) cuando el bien sea obtenido en su totalidad o producido enteramente en territorio de una o más de las partes; *b*) cuando cada uno de los materiales no originarios que se utilicen en la producción del bien sufra un cambio de clasificación arancelaria; *c*) cuando los materiales no sufran un cambio de clasificación arancelaria, se deberá cumplir que el valor del contenido regional del bien no sea inferior a 60% cuando se utilice el método de valor de transacción, ni a 50% cuando se emplee el método de costo neto (Secofi, 1993: art. 401).

Para la industria del calzado las reglas de origen son las siguientes (Secofi, 1993: Anexo 401): 1) “Un cambio a la partida 64.01 a 64.05 de cualquier partida fuera del grupo, excepto de la subpartida 64.06.10, cumpliendo con un contenido regional no menor a 55% bajo el método de costo neto”, es decir, si el corte es elaborado fuera de los países que componen el TLCAN, el calzado no tendrá las ventajas de las mercancías originarias, donde el método de costo neto estima el valor de contenido regional, como el cociente de costo neto del bien menos el valor de los materiales no originarios utilizados por el productor en la producción de bien. 2) “Un cambio a la subpartida 64.06.10 de cualquier otra subpartida, excepto de la partida 64.01 a 64.05, cumpliendo un contenido regional no

<sup>7</sup> Sobre cada uno de estos capítulos bien valdría la pena hacer un estudio de caso específico, aunque, en general y con tasas de ganancias reducidas y en mercados altamente competitivos (Dussel Peters, 2017), es posible establecer que en muchos casos estas importaciones estadounidenses bien pudieran ser desplazadas por otros competidores en caso de cancelarse el TLCAN.

Cuadro 4.6. México: importaciones de Estados Unidos y tasa arancelaria ponderada a dos dígitos del Sistema Armonizado (2015) (selección de capítulos según la diferencia de la tasa NMF y el arancel pagado ponderado)

Posición	Total	Productos	Tasa arancelaria ponderada		Arancel pagado ponderado		Tasa arancelaria ponderada NMF <sup>b</sup> / (5) =		Arancel pagado ponderado NMF <sup>b</sup> / (5) =		Contribución al incremento de la tasa arancelaria		Participación en las importaciones
			(1) <sup>a</sup>	(2) <sup>a</sup>	(3) = (1*2) <sup>a</sup>	NMF <sup>b</sup> (4)	(1)*(4)	(4) - (2)	(5) - (3)	(6)	(1)		
			(millones de dólares)	(%)	(millones de dólares)	(%)	(millones de dólares)	(%)	(millones de dólares)	(%)	(%)	(%)	(%)
			186 802	0.11	207	4.50	8405	4.39	8 198	100	100		
1	17	Azúcares y artículos de confitería	716	0.11	1	61.28	439	61.17	438	5.34	0.38		
2	24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados	59	0.00	0	45.03	26	45.03	26	0.32	0.03		
3	2	Carnes y despojos comestibles	3 151	0.00	0	41.03	1 293	41.03	1 293	15.77	1.69		
4	7	Legumbres y hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	276	0.03	0	32.18	89	32.15	89	1.08	0.15		
5	4	Leche y productos lácteos; huevo de ave; miel natural, productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otras partidas	1 249	0.00	0	31.56	394	31.55	394	4.81	0.67		

6	9	Café, té yerba mate y especias	45	4.08	2	32.03	14	27.95	13	0.15	0.02
7	61	Prendas y complementos de vestir, de punto	220	1.98	4	22.34	49	20.36	45	0.55	0.12
8	62	Prendas y complementos de vestir excepto los de punto	157	1.66	3	21.59	34	19.93	31	0.38	0.08
9	20	Preparaciones de legumbres u hortalizas, de frutos o de otras partes de plantas	447	0.12	1	19.98	89	19.86	89	1.08	0.24
10	8	Frutos comestibles, cortezas de agrios o de melones	858	0.04	0	18.87	162	18.83	162	1.97	0.46
11	16	Preparaciones de carne, de pescado o de crustáceos, de moluscos o de otros invertebrados acuáticos	305	0.02	0	17.45	53	17.42	53	0.65	0.16
12	64	Calzado	34	0.76	0	17.97	6	17.21	6	0.07	0.02
14	63	Los demás artículos textiles confeccionados, conjuntos o surtidos, prendería y trapos	199	0.78	2	16.05	32	15.27	30	0.37	0.11
25	60	Tejidos de punto	347	0.05	0	9.69	34	9.65	33	0.41	0.19
41	87	Vehículos automóbiles, sus partes	19 801	0.21	41	7.75	1535	7.55	1494	18.23	10.60

(continúa)

Posición	Total	Productos	Importaciones	Tasa arancelaria	Arancel pagado	Tasa arancelaria	Arancel pagado	Contribución al incremento de la tasa arancelaria	Participación en las importaciones		
			(1) <sup>a</sup>	(2) <sup>a</sup>	(3) = (1*2) <sup>a</sup>	(4)	(5) = (1)*(4)			(6)	
			(millones de dólares)	(%)	(millones de dólares)	(%)	(millones de dólares)	(%)	(%)		
62	90	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o de precisión; instrumentos y aparatos médico-quirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos	5 496	0.16	9	3.10	170	2.94	162	1.97	2.94
67	85	Máquinas, aparatos, sus partes	23 566	0.09	21	2.29	539	2.20	518	6.31	12.62
74	84	Reactores nucleares, máquinas, sus partes	26 812	0.09	24	1.47	394	1.38	370	4.51	14.35
83	27	Combustibles minerales	22 264	0.01	2	0.13	29	0.12	27	0.33	11.92

<sup>a</sup> Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de Economía (2016) y Dussel Peters (2016, 2017).

<sup>b</sup> Elaboración propia con base en WTO (2017) (consultado el 15 de febrero de 2017). Para el cálculo se realizó un promedio ponderado de la tasa arancelaria aplicada a cada subpartida a 6 dígitos del Sistema Armonizado.

Fuente: Elaboración propia con base en Dussel Peters (2016, 2017), Secretaría de Economía (2016) y WTO (2017).

menor a 55% bajo el método de costo neto”, es decir, imposibilita la importación de calzado y su desarmado para exportar el corte. 3) “Un cambio a la subpartida 6406.20 a 6406.99 de cualquier otro capítulo”. En el caso de las demás partes del calzado, se exige que provengan de otro capítulo, lo que también impide que se desarme el calzado para exportar sus partes.

Esto permite concluir que se deben cumplir tres requisitos en la regla de origen: 1) el corte determina el origen, 2) un porcentaje mínimo de contenido regional y 3) no se permite desensamblar calzado para exportar partes. La razón de las reglas de origen es que la mayor participación de mano de obra mexicana se emplea en el corte, por lo que México busca proteger su mano de obra nacional, aunque esto ha impedido obtener cortes en el mercado internacional.

Desde una perspectiva conceptual y empresarial, diversas voces han destacado la importancia de no sólo considerar la transformación final de los productos para la determinación de la regla de origen, sino considerar mucho más el origen de estos productos y hacer un mayor énfasis en el origen de los bienes intermedios utilizados.<sup>8</sup>

### *Argumentos para la flexibilización de la regla de origen*

En el marco de las discusiones sobre el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), la Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG) —con base en un estudio realizado por Chávez Lerín Consultoría (CICEG, 2015)— analizó la posibilidad de solicitar la flexibilización de la regla de origen al considerar que

<sup>8</sup> El jefe de Comercio Internacional de la empresa Nike, Jeffrey Whalen, por ejemplo, señala que para el caso de Estados Unidos la regla de la última transformación sustancial para el calzado es el país donde “*the upper is closed*”. La excepción permite que Estados Unidos reciba calzado “sin terminar”, y que, si bien éste generalmente es sustancialmente manufacturado fuera de Estados Unidos, al presentar una mínima operación de ensamble en ese país, es considerado un bien con origen estadounidense (Whalen, 2015). Desde esta perspectiva pudiera ser relevante integrar en las discusiones sobre las reglas de origen el de los bienes intermedios e integrar explícitamente factores como el diseño y el desarrollo de los procesos de las respectivas cadenas.

- a) De las importaciones de cortes o partes de calzado 60% la realiza únicamente 10 empresas. La empresa SAS de Acuña importa 82% del total de cortes (bajo programas Immex) y Pou Chen México, 6%. Por su parte la empresa Manufacturera de calzado by Karosso S.A. de C.V. importa 11% de suelas y tacones.
- b) La modificación de la regla de origen en los tratados de libre comercio beneficiaría potencialmente a las exportaciones que se realicen a los países que formen parte de esos tratados, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: *i*) que los cortes importados resulten más baratos que los fabricados en México, *ii*) que se empleen esquemas Immex, de lo contrario las exportaciones no se beneficiarían del trato regional.
- c) En caso de usar cortes importados, los precios de exportación de calzado de piel a países con los que México tiene tratados de libre comercio podrían disminuir entre 22 y 34%, en el caso del calzado con corte textil la disminución de precios fluctuaría entre 7 y 20 por ciento.
- d) La importación de cortes y sus partes para fabricar calzado que se destine al mercado mexicano no se ve afectada por la modificación de la regla de origen, pues si provienen de países con los que tenemos un tratado de libre comercio ya tienen el beneficio de la desgravación arancelaria, y si provienen de países sin tratado de libre comercio están sujetas al pago del arancel respectivo; ninguna de estas situaciones se modifica por el cambio en la regla de origen.
- e) En cuanto a las exportaciones, sólo se beneficiarían potencialmente las que se destinen a los países con los que México contrata con tratados de libre comercio.

En general, se obtendría ahorros de alrededor de 45% —de hasta 47% si provienen de Vietnam— con respecto a los cortes nacionales; estos ahorros pudieran ser críticos para la competitividad de las exportaciones mexicanas *vis a vis* con países como China y Vietnam.

Existen, particularmente en Estados Unidos, instituciones promotoras de una significativa flexibilización de las reglas de origen, concretamente incluso a niveles de 35% y semejantes a la regla de origen para el calzado bajo el AGOA.<sup>9</sup> La American Apparel &

<sup>9</sup> La regla de origen para calzado bajo el *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) es un cambio en las partidas 6401 a 6405 de cualquier otra partida fuera del

Footwear Association (AAFA) afirma que las barreras arancelarias para el vestido y calzado en su conjunto representaron 43% del total de impuestos recolectados por el gobierno de Estados Unidos en aranceles (AAFA, 2017); en el marco de las negociaciones del TPP en varias ocasiones señaló la importancia de flexibilizar las reglas de origen del TLCAN. La Footwear Distributors & Retailers of America (FDRA), de igual forma, afirma que la imposición de aranceles afecta la creación de empleos en el área de diseño, distribución y venta minorista; ha insistido en un acuerdo bilateral con Vietnam ante la cancelación del TPP y se ha pronunciado en contra de una cancelación o restricción al TLCAN.

Bajo este rubro, las diversas instituciones y los autores que favorecen la flexibilización de la regla de origen asumen que pudiera favorecer el establecimiento de nuevas plantas e incrementar la producción de calzado en México, así como sus exportaciones, en general, particularmente hacia Estados Unidos. No existen, sin embargo, estimaciones ni cálculos específicos que permitan estimar este proceso, tampoco con base en las exportaciones existentes.

### *Argumentos para mantener inalterada la regla de origen del TLCAN*

Mantener la regla de origen del TLCAN inalterada resulta atractivo al menos desde tres perspectivas:

- i) Al no lograr un consenso ante posturas encontradas —diversas empresas y miembros de la CICEG preferirían el incremento y otras la reducción del valor agregado regional—, mantener la regla de origen actual resulta funcional.
- ii) Negociadores mexicanos y Gobierno federal pudieran buscar mantener el Decreto de Apoyo a la Competitividad del Sec-

---

grupo, siempre que el valor regional del producto sea inferior a 35% (Otxea, 2017). Dicho por ciento debe estar compuesto por la suma de: 1) el costo o el valor de los materiales producidos en uno o una combinación de los países del AGOA, más 2) los costos directos de las operaciones de procesamiento realizadas en cualquiera de los países de la AGOA o en una combinación de éstos. No hay restricciones en el uso de las partes superiores importadas. El requisito de contenido de valor regional de 35% puede estar compuesto por una combinación de valor de los países de AGOA. No más de 15% del valor total del calzado puede provenir de Estados Unidos (USITC, 2014: 308).

tor Calzado de 2014 —que permite aranceles de hasta 30%, así como la participación activa de los organismos empresariales en aduanas y otras instancias (Dussel Peters, 2016)— con la regla de origen inalterada.

- iii) Ante la complejidad de una efectiva y detallada discusión de cambios de las reglas de origen en múltiples cadenas de valor, mantener las reglas de origen de la gran mayoría de cadenas de valor, con excepción de algunas sensibles o críticas, es un resultado adecuado las partes renegociadoras.

Chávez Lerín Consultoría, aunque sin mayor justificación y particularmente ante los argumentos planteados en 2015, propuso “que el posicionamiento sea a no modificar el estatus actual” (CICEG, 2017b: 1), tanto con respecto a las reglas de origen, la metodología de costos y el certificado de origen emitido por exportador o productor.

### *Argumentos para incrementar la norma de origen del TLCAN*

Durante el proceso de renegociación, Estados Unidos buscaba recuperar algunos empleos de la cadena del calzado perdidos en las últimas décadas, es decir, mediante la consolidación de la integración regional en todos sus segmentos —de diseño, manufactura hasta servicios diversos—. Esta postura buscaba, primero, un acercamiento y comprensión a las preocupaciones planteadas por la administración Trump; mantener o flexibilizar las reglas de origen sería, desde esta perspectiva, incomprensible. En segundo lugar, con base en un grupo de entrevistas realizadas a nueve empresas exportadoras de calzado en 2017, ninguna de las empresas contó con dificultades para cumplir con las reglas de origen del TLCAN; el principal insumo importado —sólo para contados casos— fueron pieles terminadas desde países como Italia, en varios casos las pieles se importaron desde Estados Unidos, es decir, ninguna de las empresas que exportan calzado se vería afectada por un incremento del valor regional, ya que el proceso de transformación es muy alto en México. Tercero, el incremento del valor agregado regional —de 55 a 60 o 65%, por ejemplo, en un marco temporal de 5 a 10 años y con instrumentos que permitieran evaluar periódicamente los

avances de este proceso— pudiera generar nuevos procesos de proveeduría regional y se convertirían en incentivos explícitos para el establecimiento de nuevas empresas, tanto de origen regional como extrarregionales en cortes, ensamble de partes superiores y partes inferiores del calzado, como suelas, hebillas y otros. Este proceso de integración de largo plazo pudiera ser de particular relevancia en los segmentos en los que la región del TLCAN ha perdido competitividad ante Asia, particularmente ante China y Vietnam.

Desde esta perspectiva, a diferencia del escenario de la reducción del valor agregado regional, se buscaría dinamizar la cadena del calzado en los tres países del TLCAN a través de este instrumento de integración regional y con potenciales efectos significativos en precios y volumen tanto para el mercado doméstico como para el nacional. Esta dinámica regional permitiría un generalizado incremento de la competitividad de la cadena del calzado, a diferencia de la perspectiva de reducción del valor agregado regional que no contempla suficientemente el impacto que esta medida generaría en las empresas orientadas hacia el mercado local y doméstico, por mucho el segmento más relevante para la cadena del calzado en la actualidad. Pudiera argumentarse bajo esta perspectiva y, particularmente, bajo este escenario, que las empresas establecidas en México tienen más que ganar: las exportaciones de México a Estados Unidos son por el momento reducidas y, a decir de las propias empresas, no existen condiciones para una dinámica cualitativamente nueva. Este instrumento, de igual forma, pudiera integrarse plenamente a los diversos intentos de la CICEG de establecer una agenda de competitividad para la cadena del calzado en el corto, mediano y largo plazo (Dussel Peters, 2016).

La Rubber and Plastic Footwear Manufacturers Association (RPFMA), que representa entre otras a New Balance, una de las únicas empresas de manufactura de calzado en Estados Unidos, afirma que únicamente 2% del calzado que se vende en Estados Unidos está fabricado en Estados Unidos y que estarían interesados en incrementar este monto significativamente (WTO, 2017). Desde esta perspectiva, el incremento de las reglas de origen se pudiera convertir en un poderoso instrumento para la integración regional y la generación de empleos, aunque no existen estimaciones que pudieran verificar tal afirmación.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El TLCAN en México ha implicado un parteaguas cualitativo en la estrategia del país, generando un importante proceso de polarización de hogares, empresas y regiones orientadas hacia la exportación, mientras que la mayoría del país no se vincula con estos procesos y productos. Como resultado, cadenas de valor como la de electrónica, aeronáutica y autopartes-automotriz han logrado un importante proceso de orientación hacia las exportaciones, mientras que otras cadenas de valor, como la del calzado, se han orientado hacia el mercado interno (Dussel Peters, 2017). En este proceso de creciente polarización, la socioeconomía mexicana se ha vinculado activamente al TLCAN, considerando la heterogeneidad y polarización arriba señalada. En términos generales, y contrario a lo esperado, desde la implementación del tratado no se han cerrado las brechas entre el PIB per cápita de Estados Unidos y el de México.

Uno de los principales resultados mostrados en este capítulo es que, si bien mantener el TLCAN estaba en el interés de sus tres miembros, los efectos de su cancelación no hubieran sido tan significativos para la economía mexicana en su conjunto, en términos arancelarios, y hasta pudieran sobrellevarse, por ejemplo, con el reciente proceso devaluatorio del peso mexicano desde 2016.

El análisis del comercio del TLCAN refleja que durante 1994-2000 la región logró incrementar significativamente su integración, mientras que desde 2001 vive una creciente desintegración en términos comerciales; en este segundo periodo, Estados Unidos ha sido masivamente desplazado por terceros países, particularmente China, y, de igual forma, se presencia un proceso de desintegración regional del TLCAN. Si bien México se ha consolidado como el tercer socio comercial de Estados Unidos en las últimas dos décadas, y se estima que sobrepase a Canadá para convertirse en el segundo socio comercial de Estados Unidos, el creciente posicionamiento de China ha sido seguramente el principal evento del TLCAN desde el inicio de su existencia: hace un lustro desplazó a México como el segundo socio comercial y en 2016 a Canadá. La cadena del calzado refleja estas tendencias: si hasta finales de la década de 1990 más de 50% de las importaciones provenían de Estados Unidos, hoy en día es apenas 3.5% de las importaciones mexicanas; China y Vietnam representan más de 70%. El alto déficit que México tiene con Asia —particular-

mente con China, tanto en general como en la cadena del calzado— se asemeja al superávit que México tiene con Estados Unidos.

Una de las principales contribuciones de este capítulo —además de la discusión en torno a las reglas de origen y las particularidades de la cadena del calzado, entre otras— es la discusión arancelaria: incluso después de los resultados del TMEC para un grupo de importaciones mexicanas provenientes de México será conveniente no cumplir con las reglas de origen y pagar un reducido arancel NMF. Al respecto, se plantea que el efecto sería relativamente reducido ante los bajos aranceles que pagan las importaciones de Estados Unidos y México en la actualidad, con un arancel ponderado de 0.12 y 0.11%, respectivamente; también las respectivas importaciones de calzado de Estados Unidos y México gravaron un arancel muy por debajo de 1% y de sus competidores asiáticos: con las exportaciones mexicanas a Estados Unidos bajo NMF, la tasa arancelaria de las importaciones totales de Estados Unidos provenientes de México aumentaría 29 veces, de 0.12 al 3.25%, y tres capítulos —automotriz, autopartes y electrónica— pagarían 76.49% del aumento arancelario del arancel NMF y el efectivamente cobrado en 2016. Para la cadena del calzado, la cancelación del tratado habría implicado un incremento de la tasa arancelaria de las importaciones mexicanas de Estados Unidos de 0.16 a 8.22% (0 de 50 veces); en México se verían afectadas, particularmente, las partidas de calzado de cuero y de materia textil (ambas partidas pagarían 67.3% del aumento del arancel). En general, la tasa arancelaria mexicana es muy baja (0.62% para el total de las importaciones) y aumentaría a 4.16% bajo la tasa arancelaria NMF. De igual forma, las importaciones provenientes de Estados Unidos en México bajo el escenario NMF verían incrementar su tasa arancelaria de 0.10 a 4.69% (0 en 45 veces) y si las importaciones mexicanas de Estados Unidos gravaran la tasa arancelaria NMF, la cadena de autopartes-automotriz y la de electrónica contribuirían con 38.56 y 10.71% del incremento arancelario, respectivamente, mientras que el calzado importado desde Estados Unidos por México vería incrementar su tasa arancelaria significativamente, de 0.76 a 17.97%, la partida partes de calzado (6406) y de cuero (6403) contribuirían con 73.04 y 18.42% de este incremento, respectivamente.

El análisis anterior permite comprender la “economía política” de la renegociación del TLCAN y los resultados del TMEC: además

del poder económico de la cadena de autopartes-automotriz y su capacidad de captar a los consultores ya señalados, es este grupo de relativamente reducidas empresas el que pagará la mayor parte del costo arancelario de la cancelación del TLCAN (o 76% del aumento arancelario de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos y 38.56% de las estadounidenses a México), o, en su efecto, el arancel de NMF.

Del segundo capítulo del análisis también se desprende un grupo de conclusiones. La cadena del calzado, a diferencia de la cadena de autopartes-automotriz, por ejemplo, presenta una mayoritaria orientación hacia el mercado doméstico, aunque con un potencial importante en las exportaciones hacia Estados Unidos. Incrementar el comercio en la cadena del calzado entre los países del TLCAN, particularmente entre Estados Unidos y México, pudiera convertirse en un esfuerzo específico de los tres países y con un enorme potencial, considerando los bajos niveles de exportación de Estados Unidos a México y de México a Estados Unidos. La cadena del calzado, incluso, pudiera convertirse en una de las cadenas “simbólicas” del proceso de integración de América del Norte, mediante una agenda de competitividad en el corto, mediano y largo plazo en los tres países y ante las preocupaciones de la administración Trump. La argumentación y las múltiples publicaciones recientes de la propia CICEG pudieran enriquecer y alimentar con argumentos e instrumentos concretos esta discusión, con un significativo potencial impacto en el empleo de la región.

Son plenamente comprensibles los argumentos para flexibilizar o mantener las reglas de origen de la cadena del calzado en el TLCAN tal y como se presentó, con lo que muy probablemente tampoco se modificaría el pobre desempeño exportador de México en general, y, específicamente, hacia Estados Unidos en la cadena del calzado. La disminución o flexibilización de la regla de origen —con incierto efecto en las exportaciones mexicanas a Estados Unidos—, sin embargo, sí afectaría a los fabricantes existentes de calzado orientados al mercado doméstico en México al competir con nuevos procesos que pudieran importar, por ejemplo, el corte de países no originarios.

En la actualidad sería con certeza mucho más ambicioso —con el espíritu de una mayor integración regional y con el fin de comprender las preocupaciones de la administración Trump— buscar

un incremento del valor agregado regional, por ejemplo a 60% o hasta 65% en un periodo de entre 5 a 10 años, aun contando con instrumentos para el financiamiento de una agenda de competitividad de la cadena del calzado de la región del TLCAN, con base en lo establecido en múltiples ocasiones en los últimos años por la propia CICEG.

En todos los escenarios de cambios en la regla de origen del TLCAN, una revitalización de la cadena del calzado en la región y en México debería partir no sólo de instrumentos y estrategias orientados hacia los respectivos fabricantes, sino particularmente de diálogos y de un efectivo esfuerzo por los grandes compradores estadounidenses. Pudiera incluso plantearse que en el peor de los escenarios —en el caso de que no se lograra incentivar a nuevas empresas nacionales, regionales o asiáticas como proveedoras en la región— la cadena no se vería afectada negativamente, ni en su mercado doméstico ni en las exportaciones, habilitando un proceso de evaluación y monitoreo periódico hasta la terminación del periodo definido para el incremento de la regla de origen. Del análisis se desprenden un grupo de propuestas.

*Primero.* Buena parte de la discusión sobre la renegociación del TLCAN en México se ha concentrado en los embates y las diversas críticas de la administración Trump al tratado y a México, enfatizando la importancia de mantener la producción y los empleos en Estados Unidos; de ahí la creciente preocupación en México. Otra alternativa (véase escenario 5) sería tomar en serio las propias preocupaciones de la administración Trump y, en el marco del TLCAN, buscar no sólo mantener, sino también incrementar el grado de integración intra-TLCAN en el mediano plazo (por ejemplo, en cinco años), es decir, buscar que en cadenas de valor, como las de automotriz y calzado, no sólo no se reduzca el valor agregado regional, para el caso del sector automotriz: de 62.5 a 53% en el marco del TPP (Dussel Peters, 2017), sino que incluso se acreciente, tal y como sucedió con el TMEC; que desde esta perspectiva regional se pudiera establecer que se mantengan las reglas de origen según lo establecido en el tratado y que en un marco temporal de cinco años éstas aumenten para que se incentive la proveeduría y producción regional. En el caso del calzado, por ejemplo, se pudiera plantear mantener las reglas de origen de 55% de contenido regional (según la metodo-

logía del costo neto) durante un periodo de cinco años y, posteriormente, incrementar el porcentaje a 60% para que esta producción sea considerada como regional (o aumentos regionales incluso mayores). Adicionalmente, se sugiere que el TLCAN, en general y en la cadena del calzado, considere como original a todo producto extra-TMEC siempre y cuando no exista fabricación del mismo en la región del tratado. De esta forma, se incentivaría al establecimiento de proveedores regionales, de Asia, o bien de China, a que inviertan en la región del TMEC en el corto y mediano plazos. Esta estrategia de renegociación del tratado sería compatible con estrategias de desarrollo y competitividad de la región y cada uno de sus miembros en el corto, mediano y largo plazos (véase líneas abajo).

*Segundo.* Es indispensable que el sector público en México inicie inmediatamente una evaluación pública del TLCAN y del TMEC con la participación de las autoridades públicas relevantes —Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), entre otras—, además de organismos empresariales, académicos, grupos sociales y expertos, que permita una efectiva evaluación territorial y de cadenas de valor en México. Con base en este proceso se podrán implementar estrategias y políticas acordes a los resultados. El nuevo TMEC permite una muy significativa oportunidad a México para vincular la estrategia comercial en el corto, mediano y largo plazos con una estrategia nacional de desarrollo, todos éstos acompañados por instrumentos y financiamiento respectivos.

*Tercero.* Más allá de las presiones y declaraciones recientes por parte de la administración Trump, es importante reconocer el creciente posicionamiento de México en Estados Unidos —a través de sus importaciones y exportaciones— y la significativa caída de la participación del comercio de Estados Unidos en México. Aunados a los potenciales efectos arancelarios de la cancelación del TLCAN —altamente concentrados en un grupo de cadenas de valor como la de autopartes-automotriz y la electrónica—, México cuenta con sólidas bases para un proceso de negociación entre iguales y sin la necesidad de considerarse como menor o más débil; la cancelación del tratado —o el pago de aranceles NMF— no sólo traería enormes

costos políticos a la propia administración Trump, sino también en el ámbito comercial: son particularmente las empresas estadounidenses —especialmente de la de cadena autopartes-automotriz y de la electrónica— las que habrían pagado por la cancelación del TLCAN y las que hubieran tenido que pagar los nuevos aranceles vía la tasa arancelaria NMF, tanto a través de las importaciones de Estados Unidos provenientes de México como las provenientes de Estados Unidos en México, es decir, este relativamente pequeño grupo de empresas, incluidas Ford, Chrysler y General Motors, serían las que pagarían en forma significativa por el costo arancelario de la cancelación del tratado.

*Cuarto.* Es importante que las autoridades responsables de los tres miembros del TLCAN aborden explícitamente las causas de la creciente desintegración del tratado en términos comerciales y en cadenas de valor específicas (Dussel Peters y Ortiz, 2016). Pudieran surgir de estos análisis respectivas “agendas de competitividad regionales” con el apoyo de instituciones regionales, como el Nadbank, en aras de fortalecer la integración regional en el corto, mediano y largo plazos.

*Quinto.* Sin lugar a dudas, el TMEC permitió actualizar y modernizar el acuerdo firmado en 1994, con base en una organización industrial de finales de la década de 1980; esta modernización requeriría de incorporar los beneficios resultantes de otros acuerdos comerciales que se han generado desde entonces. La inclusión de ventas electrónicas, aumentar el uso electrónico y las nuevas técnicas para la identificación del origen de las mercancías y la revisión y actualización de normas de origen, entre otras, pudieran incrementar y mejorar el comercio entre los tres miembros del TMEC.

*Sexto.* El comercio intra-TLCAN en la cadena del calzado ha disminuido sensiblemente desde su implementación, particularmente en el caso de las importaciones de México provenientes de Estados Unidos. No obstante, son los organismos empresariales mexicanos los que principalmente han abogado por analizar el potencial de las reglas de origen, el acceso al mercado y la calificación de origen. En su caso, estos organismos apoyarían una flexibilización de las reglas de origen del calzado en aquellas partes y los componentes que no se

fabrican en la región del TLCAN; es decir, que las partes y los componentes de terceros países —por ejemplo, de China, Vietnam o Rumanía— no se vean perjudicados por la regla de origen si no se producen en la región. Sería de igual forma importante generar incentivos para que la región del TMEC fortaleciera su proveeduría regional. Tal y como se plantea en el primer grupo de propuestas, la renegociación del tratado debiera generar, en general y para la cadena del calzado, incentivos a la proveeduría regional en un plazo de cinco años. Esto es, incrementar el contenido regional de niveles actuales de 55% en la cadena del calzado a 60% o más para permitir que las respectivas empresas y cadenas se constituyan en este periodo.

*Séptimo.* Es significativo que los organismos empresariales —apoyados por académicos, expertos y otros grupos sociales— busquen concretar las arriba señaladas “agendas de competitividad regional”, por ejemplo, específicamente para la cadena del calzado. Un mayor grado de integración regional, el desarrollo de proyectos de infraestructura y logística, así como el fortalecimiento de la proveeduría regional, pudieran convertirse en proyectos para la revitalización de la cadena del calzado en la región de América del Norte.

*Octavo.* Para la cadena del calzado en México es indispensable que las autoridades públicas retomen las múltiples propuestas en la última década,<sup>10</sup> incluido un Programa de Competitividad de la Cadena del Calzado en México, un Fondo de Reconversión para la Cadena del Calzado en México, actividades específicas que permitan hacer frente a la competencia de países como China y Vietnam y la propia reconversión tecnológica de la cadena, así como el apoyo por parte de la SHCP para reducir las múltiples actividades ilícitas en los diversos segmentos de su cadena y reembolse en forma expedita el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

*Noveno.* Es importante que México continúe con su proceso de diversificación comercial, tal y como lo ha venido haciendo desde inicios de este milenio: la participación de Estados Unidos ha caído en forma significativa durante 2000-2016. No obstante, las ex-

<sup>10</sup> Para un análisis de las diversas propuestas en la última década, véase Dussel Peters (2016).

portaciones mexicanas totales y en la cadena del calzado todavía presentan una alta concentración en Estados Unidos. Desde esta perspectiva, las autoridades responsables debieran redoblar esfuerzos para que, paralelamente al TMEC, también inicien acercamientos con países como China para fomentar sus exportaciones totales y de calzado. La Unión Europea, Japón y América Latina y el Caribe, desde esta perspectiva, requieren de instrumentos de financiamiento puntuales para lograr una efectiva diversificación de las exportaciones mexicanas totales y del calzado.

*Décimo.* El capítulo 32 del TMEC —con posdata explícita para la República Popular China— no sólo permeó la agresividad de la administración Trump hacia China, sino que también permitió que la región de América del Norte se convirtiera en la “primera región internacional anti China”, es decir, que explícitamente excluyera a economías que no fueran de mercado que firmaran acuerdos de libre comercio con uno de los tres países del Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (AEUMCA). Las implicaciones internacionales y *vis a vis* China para sus miembros, incluido México, serán críticas para el futuro de sus relaciones con China.

## REFERENCIAS

- Alem, Z. (2017). “Trump is Ready to Renegotiate NAFTA. Here’s What that Might Look Like”, *Vox*, 9 de febrero.
- American Apparel & Footwear Association (AAFA) (2017). “Ref: Investigation No. 332-325 (The Economic Effects of Significant U.S. Import Restraints)”. Investigation No. 332-335. Carta dirigida a la United States International Trade Commission. 1º de marzo.
- Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG) (2017a). “Escenarios para el TLCAN”. Presentación Power Point, 31 de enero, Guanajuato, CICEG.
- Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG) (2017b). *Posición de la industria del calzado respecto al TLCAN*. México, CICEG / Chávez Lerín Consultoría S.C.
- Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG) (2015). *Evaluación de la regla de origen del calzado en los Tratados de Libre Comercio de México*. México, CICEG / Chávez Lerín Consultoría S.C.

- Clinton, W. *et al.* (2017). “Termination or Modification of US Trade Agreements”, *White & Case*, Nueva York.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2017). “MagicPlus. Module to Analyse the Growth of International Commerce” [programa computacional]. Disponible en <<http://www.cepal.org/magic/home/>> (consultado el 24 de febrero de 2017).
- Dussel Peters, E. (2017). *Efectos del TPP en la economía de México: impacto general y en las cadenas de valor de autopartes-automotriz, hilo-textil-confección y calzado*. México, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques / Instituto Belisario Domínguez / Senado de la República (Cuaderno de investigación TPP-04).
- Dussel Peters, E. (2016). *Efectos del TPP en la cadena de valor del calzado en México. La industria del calzado en Vietnam*. México, CICEG / UNAM / Centro de Estudios China-México.
- Dussel Peters, E. y S. Ortiz Velásquez (2016). “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ¿contribuye China a su integración o desintegración?” En E. Dussel Peters (coord.). *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China, ¿integración o desintegración regional?* México, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China (Red ALC-China) / Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) / UNAM, Centro de Estudios China-México, pp. 245-307.
- Dussel Peters, E. y K. P. Gallagher (2013). “El huésped no invitado del TLCAN: China y la desintegración del comercio en América del Norte”, *Revista Cepal*, núm. 110, pp. 85-111.
- Global Trade Atlas (GTA) (2017). Disponible en <<http://www.gtis.com/gta>> (consultado el 15 de julio de 2017).
- Hufbauer, G. C. (2017). “As President, Trump Can Shackle Trade. But Will He?”, *Trade & Investment Policy Watch*, 5 de enero, Peterson Institute for International Economics. Disponible en <<https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/president-trump-can-shackle-trade-will-he>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017). *Banco de Información Económica*. Disponible en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>> (consultado el 15 de agosto de 2017).
- Jenkins, A. (2017). “American CEOs Show Support for the GOP’s Proposed Tax Code Changes”, *Fortune*, 21 de febrero.

- Lederman, D., W. F. Maloney y L. Servén (2015). *Lecciones del TLCAN para América Latina y el Caribe*. Washington, D. C., The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Office of Textiles and Apparel (Otexa) (2017). *Trade Preference Programs. The African Growth and Opportunity Act (Agoa)*. Washington, D. C., Otexa.
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2017a). “Request for Comments on Negotiating Objective Regarding Modernization of the North American Free Trade Agreement with Canada and Mexico”, *Federal Register*, 23 de mayo, vol. 82, núm. 98, Notices, pp. 23699-23700.
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2017b). *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*. Washington, D. C., USTR.
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2017c). *Draft. United States Senate/United States House of Representatives*. Washington, D. C., USTR.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) (1993). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México, Porrúa.
- United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN-Comtrade) (2017). Disponible en <<https://comtrade.un.org/db/>> (consultado el 24 de febrero de 2017).
- United States Census Bureau (2017). Disponible en <<https://usa-trade.census.gov/>> (consultado el 24 de febrero de 2017).
- U.S. International Trade Commission (USITC) (2016). *Economic Impact of Trade Agreements Implemented Under Trade Authorities Procedures, 2016 Report*. Investigation No. 332-555, Publication 4614. Washington, D. C., USITC.
- U.S. International Trade Commission (USITC) (2014). *Agoa: Trade and Investment Performance Overview*, abril, Washington, D. C., USITC.
- U.S. International Trade Commission (USITC) (2001). *NAFTA: Probable Economic Effect of Accelerated Tariff Elimination*. Investigation No. 332-433, Publication 3460. Washington, D. C., USITC.
- Whalen, Jeffrey (2015). “Non-preferential Rules of Origin and Global Value Chains”. International Seminar “5<sup>th</sup> Global Review of Aid to Trade: Reducing Trade Costs for Inclusive, Sustainable Growth”. 30 de junio a 2 de julio, World Trade Organization.
- World Trade Organization (WTO) (2017). Disponible en <<http://tariffdata.wto.org/Default.aspx?culture=en-US>> (consultado el 24 de febrero 2017).



## 5. LA PARADOJA DEL TLCAN: ALTA PRODUCTIVIDAD Y BAJOS SALARIOS EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

*Jorge Carrillo*  
*Humberto García*

### INTRODUCCIÓN

LA PRODUCCIÓN DE vehículos ha ido creciendo en el mundo de manera sostenida a lo largo de 70 años y México ha logrado una buena posición. Para 2017 el país produjo 4.1 millones de los 97.3 millones a nivel global, lo que coloca a México como el séptimo productor mundial de vehículos y el sexto de autopartes (OICA, 2018; Ornelas, 2016). En particular el papel del sector automotriz en México para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es fundamental: la centralidad queda expresada en que fue el principal proveedor de autopartes del mercado estadounidense en 2017 (con 43% de las importaciones) y participó con 24% de la producción de vehículos de la región. Esto llevó a que la balanza comercial del sector automotriz con Estados Unidos fuera superavitaria y alcanzara la cifra de 59.2 millones de dólares (esto es 10 veces más que en 1993) (OICA, 2018).

Debido al alto déficit comercial de Estados Unidos con México y a que la gran mayoría de este déficit recae en equipo de transporte, la administración de Trump ha sido muy crítica del TLCAN. Con

el objetivo de contrarrestar el déficit comercial y generar empleo en la Unión Americana es que se ha propuesto en las recientes negociaciones del TLCAN incrementar el valor de contenido regional de 62.55 a 85% para vehículos y autopartes, y 50% “made in USA” para automóviles hechos en México y Canadá exportados a Estados Unidos. Además, incluir 100% de todos los materiales y materias primas empleados en la medición del contenido regional, pero, como en toda verdadera negociación, los términos van cambiando. Para abril de 2018 Estados Unidos lo redujo a 75% y México aceptó 70%.<sup>1</sup> En marzo los negociadores americanos dejaron de lado pedir 50% de contenido americano, pero con tal de incorporar 40% en autos, 45% en trucks y 30% en partes en regiones donde los salarios fueran al menos de 16 dólares la hora (México aceptó 20% en autos). En la negociación final el valor de contenido regional subió a 75%, de este porcentaje, 40% del valor de un vehículo ligero debe ser producido en plantas donde los trabajadores ganen al menos 16 dólares la hora (TMEC, cap. 4). Para México, esto no implica que los salarios vayan a subir, ya que el valor de las partes y los componentes de ese 40% será producido en Estados Unidos o Canadá; dejando el 60% de la producción restante para México, donde el nivel salarial es más bajo. Además, de acuerdo con lo negociado, en el segmento de investigación y desarrollo, México tiene posibilidades de conseguir 10% de ese 40%, además de 5% adicional por fabricar motores, transmisiones o baterías, debido a que en dichos rubros los sueldos sí alcanzan lo planteado dentro del nuevo acuerdo (Reforma, 2018). La incorporación de insumos como el acero estadounidense también contabilizará en esta complicada nueva fórmula.

Paralelamente, Trump ha presionado a los fabricantes automotrices para que nuevas inversiones se queden en Estados Unidos y dejen de moverse hacia México. En esta tónica, el gobierno estadounidense propuso imponer a todos los vehículos 25% de impuestos por razones de seguridad nacional. El hecho es que el 1º de junio de 2018

<sup>1</sup> En el marco de la séptima ronda de negociación, Trump quiere elevar las reglas de origen en autopartes de 50 a 62.5% (que es la actual) hasta de 72.5 a 85%, de acuerdo con Morales (2018). Para colmo, en enero de 2018 entró en vigor la reforma fiscal en la que busca repatriar inversiones establecidas en México sobre todo en el sector automotriz por medio de un atractivo beneficio fiscal. Disminuyó la tasa de ISR para las empresas de 35 a 21 por ciento.

impuso tarifas arancelarias de 25% para el acero y de 10% al aluminio para Canadá, México y Unión Europea. En reciprocidad, el 6 de junio México impuso aranceles a 71 productos, principalmente acero y productos alimentarios (puerco, entre otros).

Pese al dinamismo económico del sector en términos de producción, exportación y generación de divisas para México, en especial a partir de la crisis financiera internacional de 2008-2009, uno de los problemas centrales del sector ha sido la falta de desarrollo social que su evolución económica ha tenido sobre las localidades donde se ha instalado. Los salarios de los trabajadores no han ido a la par del *boom* económico, por el contrario, todo indica que se contraen conforme aumenta la productividad. Esta situación ha sido reconocida en las negociaciones del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), en las que se ha planteado que los salarios no sólo han sido bajos y representan un *dumping* social, sino que este proceso ha venido acompañado de la falta de democracia sindical. Prueba de ello es que, en la parte laboral del nuevo acuerdo, el TMEC, se establece el compromiso por la libertad sindical y el reconocimiento efectivo al derecho de la negociación colectiva, y condiciones aceptables de trabajo respecto a los salarios mínimos (TMEC, cap. 23). Por lo que ahora México tendrá que realizar modificaciones en leyes y reglamentos.<sup>2</sup>

En esta perspectiva, lo que se ha comenzado a discutir es cómo elevarlos, lo cual ha derivado en planteamientos que van desde incrementarlos por decreto, añadiendo valor agregado en ciertas funciones de mayor calificación en el trabajo; o bien aumentarlos mediante la generación de mayores tasas de demanda de mano de obra y productividad por encima del incremento de su oferta mediante una mayor inversión. Pero ¿en qué monto deben elevarse y que tan generalizado debe ser su aumento?

<sup>2</sup> De hecho, el pasado 20 de septiembre de 2018, la Cámara de Senadores de México aprobó el Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se refiere a la libertad sindical con implicaciones directas en la dinámica sindical dentro de las empresas; principalmente en lo referido a: 1) la decisión de los trabajadores de pertenecer o no a un sindicato, 2) la prohibición explícita a los patrones de intervenir en la vida sindical, y 3) el fomento a la negociación colectiva. Con esto, se estima que se eliminen los llamados “Sindicatos de Protección”, aquellos que simulan una vida sindical por la adhesión obligada de los trabajadores de una empresa y que controlan la negociación con las empresas. Quedan pendientes aún las reformas a la Ley Federal del Trabajo para armonizar su cumplimiento con el Convenio 98.

Para dar respuesta a este planteamiento, este capítulo propone cerrar la brecha entre un salario digno (establecido según estándares locales, nacionales e internacionales de alimentación, vestido, salud, transporte y educación) y el salario pagado al nivel de las empresas automotrices. Por lo tanto, en este capítulo se realiza un ejercicio de determinación de salarios dignos en cuatro zonas metropolitanas donde se localizan empresas automotrices de ensamble final:<sup>3</sup> Aguascalientes, San Luis Potosí, Puebla y Toluca. Con base en ello se hace una estimación de la brecha salarial entre lo que se debería ganar, según lo necesario para tener una calidad de vida “aceptable” en función de estándares locales, nacionales e internacionales respecto a lo que las empresas automotrices pagan a un operador de línea con menos de un año de antigüedad, esto es, en el nivel más bajo de la categoría salarial.

El capítulo se integra de esta introducción y cuatro partes más. En la primera se plantea el problema del escalamiento económico (altos niveles de productividad) en contraste con el desescalamiento social (estancamiento salarial) del sector automotriz terminal en México. Para ello, se recurre a estadísticas oficiales y resultados de investigación de organismos nacionales e internacionales. En la segunda sección, se describe la metodología para el cálculo de un salario digno y su contexto en términos de la renegociación del TLCAN. En la tercera sección se muestran los salarios que se pagan en el sector respecto a lo que se debería ganar según la determinación de un salario digno para una familia de un operador de línea en una empresa de ensamble final. En las conclusiones, se plantea que, como estrategia de sostenibilidad de las empresas automotrices, se procure disminuir la brecha entre los salarios pagados y los salarios dignos. Se justifica esta recomendación dado los retos tecnológicos y comerciales del sector automotriz en el nuevo acuerdo comercial y como una opción para organismos promotores del incremento salarial.

<sup>3</sup> La industria automotriz tiene varios segmentos y productos. Aquí se considera exclusivamente la producción de vehículos ligeros (autos y SUV, y Cross-Overs). Este segmento se compone de empresas ensambladoras finales (o de equipo original OEM) y proveedores de diferente nivel. En este trabajo sólo analizamos las empresas Original Equipment Manufacturer (OEM).

## PROGRESO ECONÓMICO VS. SALARIOS PRECARIOS

La relevancia económica y social del sector automotriz es tal que representa la principal fuente de divisas. En 2017, éste generó el doble de las remesas y casi cinco veces más que el turismo. Además, representó 18.4% del Producto Interno Bruto (PIB) manufacturero y capturó la mayor Inversión Extranjera Directa (IED) en su historia (6 800 millones de dólares o 23% de la IED total en México), a pesar de la incertidumbre causada por la renegociación del TLCAN (INA, 2017; SE, 2018).

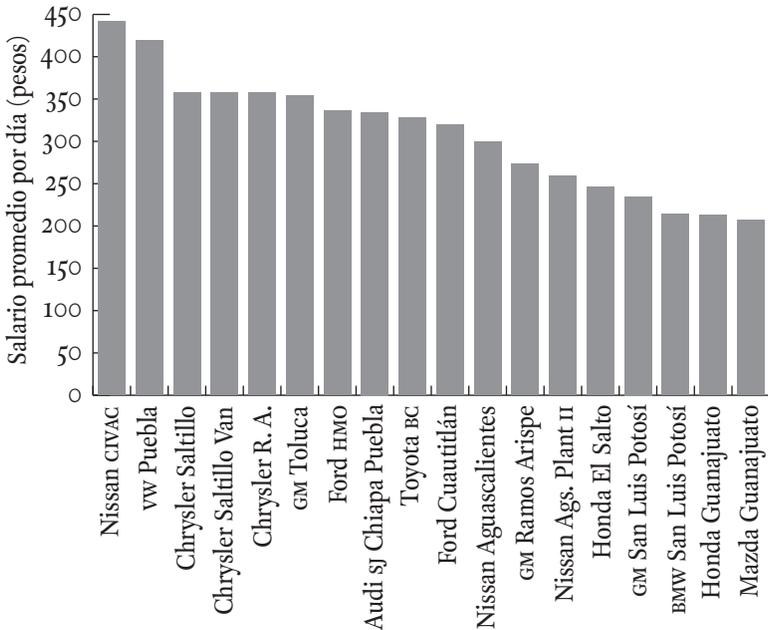
Con una producción que alcanza los 4.1 millones de unidades en 2017, México se ha convertido en el tercer país exportador, el séptimo fabricante automotriz del mundo, cuarto exportador mundial y primer productor en América Latina (OICA, 2018). Como plataforma de exportación, México exporta 3.28 millones de unidades a más de 100 países, siendo el principal destino la región de América del Norte con 86% (77.1% a Estados Unidos y 8.9% a Canadá), seguido por América Latina (7.3%), Europa (4.2%) y otras regiones (2.5%) (INA, 2017).

El sector se ha convertido en generador neto de empleos; según la Industria Nacional de Autopartes (INA) (2017) la industria ocupa cerca de un millón de personas en forma directa tan sólo en la producción de vehículos y autopartes. Un reporte de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016) establece que 6.8% del empleo total se ubica en las ensambladoras finales, 57.5% en las proveedoras y el porcentaje restante en la distribución y el mercado de repuesto. A nivel de planta, Covarrubias (2014) ha documentado que las localidades que agrupan el mayor número de empleos en las ensambladoras finales son: vw Puebla (18 274); Nissan Aguascalientes (6 737); GM Guanajuato (5 474); Nissan Cuernavaca (4 617), Chrysler Saltillo (4 390), Chrysler Toluca (3 051); GM San Luis Potosí (2 360); Honda Jalisco (2 250); Ford Cuautitlán (2 000); Chrysler Saltillo (1 500); GM Toluca (1 169) y Toyota Tijuana (689).

En contraste, a nivel de las remuneraciones percibidas existe discrepancia entre las cifras oficiales y las generadas por estudios del sector. Según la AMIA y la Secretaría de Economía (SE) (2016), en 2014 las remuneraciones pagadas por el ensamble de automóviles y camiones ascendieron a 25 289 pesos mensuales, más del

doble respecto al promedio registrado en toda la industria manufacturera, de 11 426 pesos por mes, contrastado con lo percibido en la manufactura de autopartes que promedió 10 972 pesos. Sin embargo, Covarrubias y Bouzas (2016) han documentado en una muestra de contratos colectivos que abarca a la gran mayoría de las plantas ensambladoras localizadas en México que el salario diario promedio (en el periodo 2012-2014) era de 308.39 pesos diarios (2.93 dólares la hora) equivalente a poco menos de 9 500 pesos mensuales. Como se puede observar en la gráfica 5.1, pareciera que la dispersión salarial se encuentra dividida entre aquellas empresas que tienen mayor antigüedad y las de reciente creación. Más aún, pareciera que las empresas ensambladoras de reciente creación en México con producción Premium (es decir, autos de lujo) son incluso las que menos pagan.

Gráfica 5.1. Salarios promedio en las ensambladoras automotrices, 2012-2015

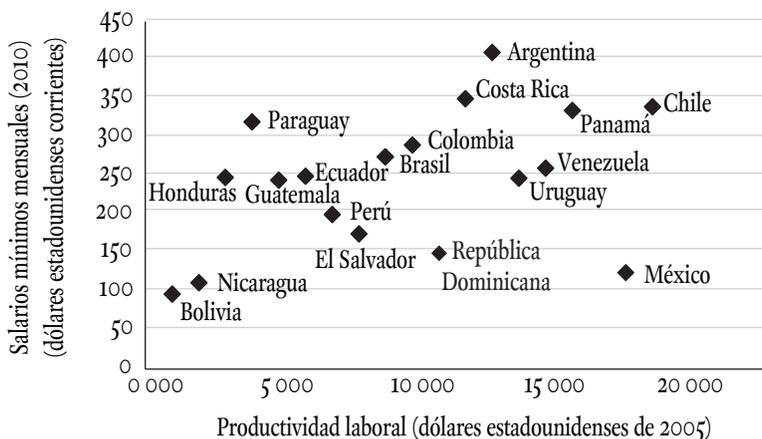


Fuente: Covarrubias y Bouzas (2016).

Este comportamiento contrasta con el crecimiento de la productividad del sector automotriz. De acuerdo con la Comisión Econó-

mica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2016) en el periodo 1990-2012 las manufacturas presentan el mayor crecimiento en México (2.1% en promedio anual), impulsado por el desempeño de industrias como la automotriz, donde la mediana y gran empresa (sintetizada en la fracción 336 Fabricación de equipo de transporte) tienen un comportamiento por encima de la productividad media del sector manufacturero (Cepal, 2016: 35). La gráfica 5.2 muestra con claridad que México no sólo está al final en el monto de salarios pagados respecto a otros países de América Latina, sino que es un caso paradigmático de alta productividad con bajos salarios. Por su parte, la gráfica 5.3 deja claro que el aumento de la productividad no va acompañado de un crecimiento de los salarios en el sector automotriz. En términos generales se puede afirmar con base en las estadísticas oficiales, que, en un periodo de dos décadas, por un lado, se incrementó la productividad en 45% y, por otro lado, los salarios se estancaron en 10 por ciento.

Gráfica 5.2. Relación entre productividad y salarios mínimos

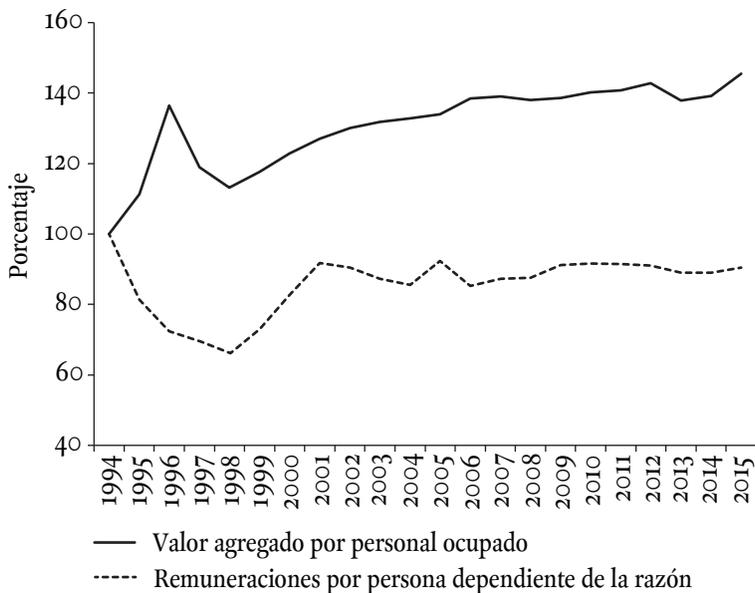


Fuente: Moreno-Brid y Garry (2015).

Estos datos muestran una clara contradicción entre los altos niveles de productividad laboral (que podemos conectarlo con el escalamiento económico) y los bajos niveles salariales promedio en el sector (esto es, el desescalamiento social). Derivado de la gráfica 5.3 se puede observar que mientras el valor agregado por persona crece, el salario se encuentra estancado. En esta perspectiva, resul-

ta necesario analizar no sólo la determinación de los salarios en relación con la productividad, como ya se ha hecho, sino también calibrar los salarios que se pagan respecto a la determinación de un salario digno, esto es, según lo necesario para tener una calidad de vida “aceptable” en función de estándares nacionales e internacionales, con la meta última de proponer una política pública que propicie el incremento salarial tomando en cuenta que la productividad laboral media del sector crece.

Gráfica 5.3. Productividad y salarios en la industria automotriz en México, 1994-2015



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Industrial Anual (EIA) (1994-2003), la Encuesta Anual de la Industria Manufacturera (EIAM) (2003-2009, 2009-2015) y los datos de inflación del INEGI.

Cabe recalcar que investigaciones recientes han puesto de manifiesto que, contra las expectativas generadas por la globalización, no existe un correlato automático que vincule la expansión del comercio mundial, de las multinacionales, la innovación productiva y, en general, el progreso económico (medido en términos del crecimiento) con el progreso social (Barrientos *et al.*, 2011; Rossi, 2011; Sen, 1999). Por el contrario, hay evidencias que muestran

que, aun cuando se haya experimentado una transferencia importante de empleos hacia los países en desarrollo, se ha producido el deterioro de su calidad; fenómeno que preocupa a académicos de diversas disciplinas, así como a los tomadores de decisiones en los gobiernos y los organismos internacionales (Carrillo, Bensusán y Micheli, 2017). Barrientos, Gereffi y Rossi advierten que “el progreso económico puede conducir al progreso social, aunque no de forma automática e inevitable” (2011: 327). Se trata en todo caso de una tarea ineludible y de gran relevancia actual debido a que, por un lado, el sector automotriz en México se encuentra en *boom* y existen grandes expectativas de que siga creciendo; y, por otro lado, a los riesgos que implica su desaceleración, como consecuencia de las acciones que está tomando el presidente Trump, o incluso derivado de un cambio tecnológico disruptivo asociado a la Industria 4.0.

#### CONTEXTO DE LOS SALARIOS EN LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN: SALARIOS DIGNOS COMO SALIDA

Los salarios en México han sido puestos en la mesa de renegociación del TLCAN. El tema de las disparidades salariales se está convirtiendo en un factor esencial debido a la abismal diferencia de los salarios que existe entre un trabajador automotriz promedio de Estados Unidos y Canadá y uno en México, que llega a cerca de 800% más. En otras palabras, 9 820 pesos mensuales promedio en México contra 77 000 pesos en la Unión Americana en 2017. Esto representa, a la vista de sindicatos canadienses y estadounidenses, una desventaja competitiva entre los países: un evidente *dumping* social.

La disparidad salarial ha llevado a que los negociadores estadounidenses hayan puesto el tema directamente en la mesa de negociación del TLCAN 2.0: la propuesta es que aquellas partes que son producidas con “salarios elevados” (16 dólares la hora como mínimo) sigan siendo realizadas en dicho país (Estados Unidos y Canadá) y contabilicen en las reglas de origen. La contraparte mexicana negociadora, por su parte, así como sus asesores “del cuarto de a lado”, consideran que los salarios están determinados por el mercado y no deben de elevarse por decreto, principalmente por la inflación que esto puede generar. Incluso algunos sindicatos mexicanos

hicieron declaraciones en prensa señalando que estaban en contra de elevar los salarios.<sup>4</sup>

Después de la negociación, lo que sigue estando en la mesa de discusión es cómo elevar los salarios. Entre otros planteamientos, sobresale elevarlos por decreto, añadiendo valor agregado en ciertas funciones de mayor calificación en el trabajo o aumentando la productividad. Pero luego viene una serie de preguntas fundamentales que al parecer no fueron parte de las discusiones en la renegociación: ¿en qué monto deben elevarse y qué tan generalizado debe ser el aumento?

Con el fin de abonar a esta discusión, consideramos que una opción fundamentada es elevarlos en función de la medición de un salario digno. Si tomamos en cuenta: 1) la brecha salarial existente entre los países de América del Norte, 2) que los salarios pagados en las empresas automotrices en México no están vinculados con el aumento de la productividad, y 3) se trata de bajos de salarios relativos incluso para el contexto mexicano (el salario mínimo en México está por debajo de los umbrales de pobreza establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval); consideramos útil la inclusión de una nueva metodología que logre medir el salario mediante la contabilización de los costos suficientes para proporcionar un nivel de vida familiar decente. En este sentido, se propone cerrar la brecha entre un salario digno (establecido según estándares locales, nacionales e internacionales de alimentación, vestido, salud, transporte y educación) y el salario pagado a nivel de las empresas automotrices.

### *Metodología de medición*

El *salario digno* se ha convertido en un concepto con diferentes significados e implicaciones metodológicas para su cálculo. La idea central del concepto utilizado en este capítulo es relativamente sencilla. Su valor es determinado tomando en consideración lo que necesita una familia para tener una vida básica y decente en un

<sup>4</sup> En donde sí hay consenso por parte de los diferentes actores en México es en la propuesta de elevar el salario mínimo; pero cuando se menciona el nivel en el que debe elevarse, proponen ajustes menores.

tiempo-espacio particular, de acuerdo con estándares locales, nacionales e internacionales. En este capítulo, se calcula el salario digno para la familia de un operador de línea en el sector automotriz terminal que vive en cada una de las zonas metropolitanas de Toluca, Aguascalientes, Puebla y San Luis Potosí.

Aunque no existe una definición única de salario digno, la metodología usada en este capítulo (Anker y Anker, 2017) provee una manera sistemática y confiable para su medición. Siguiendo esta metodología, la definición de salario digno adoptada es la siguiente: “Es la remuneración mensual recibida por un operador de línea en una jornada laboral de 8 horas, suficiente para proporcionarle un nivel de vida decente (digno) a su familia; que incluye alimentos, agua potable, vivienda (renta), educación, cuidado de salud, transporte, ropa y provisión para eventos inesperados, además de otras necesidades esenciales” (Anker y Anker, 2017).

La metodología utilizada se fundamenta en los siguientes principios básicos: *a*) sistematicidad y claridad del proceso de estimación de costos, *b*) utilización de normatividades locales, nacionales e internacionales de alimentación, vivienda, educación, salud, transporte y otros gastos inesperados, y *c*) combinación de trabajo de campo (entrevistas con operadores de línea automotrices de ensambladoras finales, visita a mercados de conveniencia) y estadísticas oficiales (del INEGI y del Coneval), para recolectar información sobre los costos de una familia.

En la preparación del cálculo de costo de vida se realiza lo siguiente: 1) estimación del tamaño de hogar promedio, vinculado con una estimación del tamaño de familia basada en tasas de fertilidad y tasas de mortalidad infantil, además de promedios ponderados del número de personas por hogar según el Censo de Población y Vivienda 2010, y 2) estimación de un número de trabajadores permanentes en una familia según datos del segundo trimestre de 2017 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). A nivel global, el procedimiento para el cálculo de un salario digno motriz es el siguiente:

- 1) *Alimentación.* Se estiman los costos de la alimentación tomando en cuenta una dieta nutritiva de bajo costo. Aquí se utilizan como referencia las normatividades de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Secretaría de Salud (SSA) de Méxi-

co y los precios y las cantidades de alimentos consumidos en comunidades urbanas según el Coneval. Para complementar esta información se realiza trabajo de campo sobre los hábitos alimenticios y se recolectan precios de los mercados donde compran los trabajadores, con la finalidad de estimar una dieta nutritiva y barata ajustada tanto a los lugares donde se realiza el trabajo de campo como al tamaño de familia promedio siguiendo la metodología Anker y Anker (2017).<sup>5</sup>

- 2) *Vivienda*. Para la estimación de los costos asociados a la vivienda (renta) se realizan visitas y entrevistas a una muestra de trabajadores. Esta información se contrasta con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (2016) del INEGI y los precios de renta de agencias inmobiliarias locales. Con base en lo anterior, se estima el costo de una vivienda digna y sus principales componentes (agua, luz, gas LP y mantenimiento) de acuerdo con los estándares establecidos por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonahpo) de México.
- 3) A partir de la estimación del costo de una dieta nutritiva y barata, se hace una valoración de los gastos que no son comida ni vivienda (NFNH [Not-Food Not-Housing], por sus siglas en inglés) a partir de los datos proporcionados por la ENIGH (2016), y los ajustes sugeridos por la metodología Anker y Anker (2017) realizados durante el trabajo de campo (chequeos posteriores). Los datos secundarios son los gastos de las familias en las zonas metropolitanas de estudio correspondientes al tercer quintil de ingreso. El supuesto para decidir este quintil es que los operadores tienen un ingreso medio. Para su validación los montos se contrastan con la información obtenida en campo (gasto observado menos gasto estimado). Se descartan las diferencias ne-

<sup>5</sup> La metodología Anker y Anker (2017) toma en cuenta lo siguiente: 1) el cálculo de calorías necesarias por persona por día se fundamenta en diferentes guías de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; 2) las ecuaciones para calcular el promedio de calorías necesarias por persona se basan en: edad, sexo, masa corporal, altura (se toma el promedio del lugar) y nivel de actividad física (dado que son operadores de línea se toma como referencia una actividad sedentaria); 3) las calorías requeridas son estimadas para niños y adultos por separado debido a que los adultos requieren energía para funciones básicas del cuerpo y su actividad física; mientras que los niños sólo requieren calorías para su crecimiento, y 4) la energía necesaria para el funcionamiento del cuerpo se calcula a partir de la Tasa Metabólica Basal (BMR, en inglés).

gativas, mientras que las positivas se suman al costo del NFNH preliminar. Con este procedimiento, los costos no asociados con alimentos y vivienda (NFNH) calculados mediante datos secundarios no se dan por sentado, sino que se consideran como punto de partida para su análisis en relación con los datos del trabajo de campo.

- 4) A la suma de los costos anteriores, se le agrega 5% para eventos imprevistos.
- 5) Finalmente, la suma de todos los costos mencionados da como resultado un costo de vida básica para el tamaño de familia estimado. Éste se divide entre el número de trabajadores permanentes estimado para el tamaño de familia de referencia en cada una de las zonas metropolitanas donde se localizan las empresas automotrices, con lo cual se obtiene el *salario digno neto*. A este valor se le adicionan los impuestos y otras deducciones que los trabajadores deben pagar, con lo cual se obtiene el *salario digno bruto*. Una vez realizado lo anterior, al salario digno bruto se le deduce los beneficios en especie que los trabajadores reciben de la planta automotriz (por ejemplo, transporte, alimentación y prima vacacional).

El salario digno bruto obtenido por este procedimiento representa lo que el trabajador debería ganar para cubrir las necesidades familiares de alimentos, agua potable, vivienda (renta), educación, cuidado de salud, transporte, ropa y provisión de eventos inesperados, y otras necesidades esenciales. Es importante señalar que este valor y su diferencia con el salario que reciben los trabajadores en cada una de las plantas automotrices (*prevailing wage*) son cantidades que sirven como referencia para las ciudades y las plantas automotrices bajo estudio. Se trata de una aproximación que no contempla al conjunto de la cadena de valor del sector automotriz (esto es, proveedores de distinto nivel), ni a trabajadores con categorías salariales superiores.

## RESULTADOS

La investigación para determinar el salario digno en el sector automotriz se realizó entre julio y octubre de 2017, siguiendo los lineamientos

mientos indicados en la metodología Anker y Anker (2017). Dada la disponibilidad de recursos humanos y materiales, el estudio abarcó las siguientes áreas metropolitanas y plantas: Aguascalientes (Nissan I y II), Puebla (vw), San Luis Potosí (General Motors) y Toluca (Fiat-Chrysler). El salario digno se calculó exclusivamente para trabajadores recientemente contratados (antigüedad menor de 1 año y en el nivel más bajo del escalafón). Con base en lo anterior, se identificaron los diferenciales entre un salario digno y el salario pagado para una familia de cuatro integrantes. Se clasificaron los resultados en tres grupos: Alta Precarización Salarial, Precarización Salarial Intermedia y Nula Precarización.<sup>6</sup>

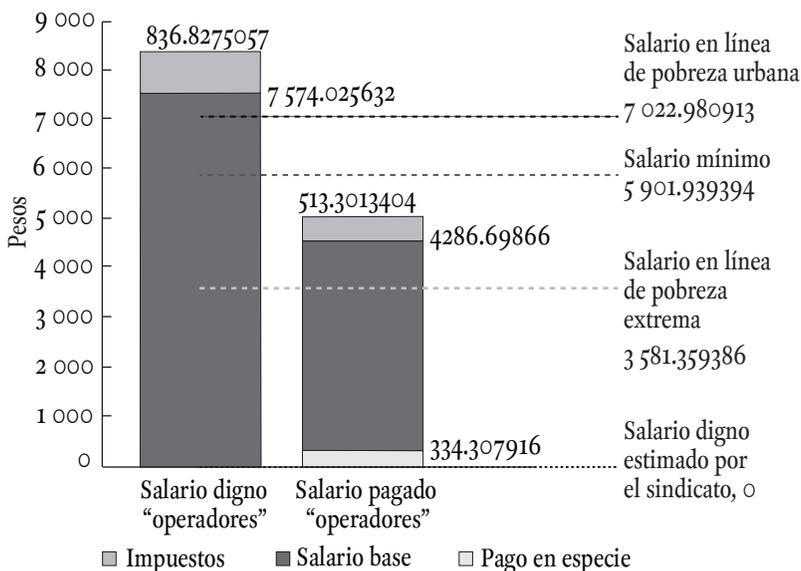
En el grupo de Alta Precarización Salarial se encuentra San Luis Potosí (General Motors). Aquí la diferencia entre el salario digno bruto respecto a lo que se paga es 63.8% menos. Sin embargo, si se incluye lo que los trabajadores reciben en prestaciones de la empresa (comida, prima vacacional y aguinaldo), la diferencia entre el salario digno y el salario pagado se reduce a 50.6%. En comparación a otras métricas salariales, el salario pagado está por debajo de la línea de pobreza urbana (36.8%) y en 15% menos respecto al salario mínimo, pero 43.4% por encima de la línea de extrema pobreza urbana (véase gráfica 5.4).

En el grupo de Precarización Salarial Intermedia se encuentran Aguascalientes (Nissan I [planta 1] y Nissan II [planta 2] y Toluca [Fiat-Chrysler]). En Aguascalientes, la diferencia entre el salario digno bruto (que incluye impuestos) respecto a lo que se paga en la planta más antigua (Nissan I) es de 10.4% menos; mientras que en la planta de reciente creación (Nissan II) dicha diferencia es mayor, 42.8%. Pero si se incluye lo que los trabajadores reciben en prestaciones de la empresa (comida, prima vacacional y aguinaldo), la diferencia entre el salario digno y el salario pagado se reduce de 10.4 a 1.2% para Nissan I, y de 42.8 a 30.9% para Nissan II. El salario pagado en Nissan II está al nivel de la línea de pobreza urbana. En contraste, el salario pagado en Nissan I excede el salario de po-

<sup>6</sup> Otra consideración es que dichas cantidades son susceptibles de ajuste pues la metodología contempla su presentación con las autoridades laborales, sindicatos y gerencia de las plantas automotrices de estudio, fase que aún no se ha llevado a cabo. La identificación de las diferencias entre un salario digno y el pagado se presenta como un punto de partida para un “posible” aumento salarial que reduzca dicho diferencial.

breza urbana en 29.3%. En ambas plantas, el salario pagado excede el monto de salario mínimo, en 53.9% para Nissan I y de 19% para Nissan II (gráfica 5.5).

Gráfica 5.4. Cuadro comparativo de salario pagado vs. salario digno en planta automotriz de la Zona Metropolitana de San Luis Potosí



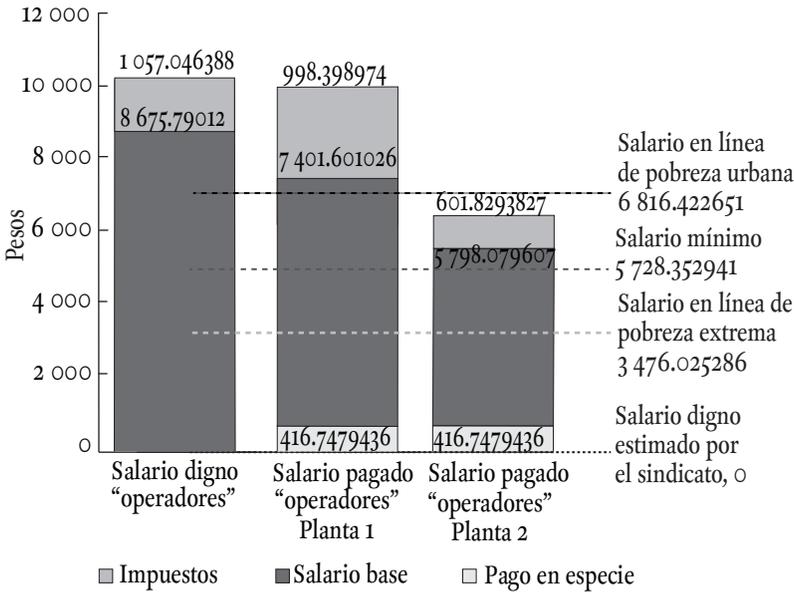
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a Toluca (Fiat-Chrysler), la diferencia entre el salario digno bruto (que incluye impuestos) respecto a lo que se paga es 41%. Pero si se incluye lo que los trabajadores reciben en prestaciones de la empresa (comida, prima vacacional y aguinaldo), la diferencia entre el salario digno y el salario pagado se reduce a 29.4%. El salario pagado está al nivel de un salario mínimo, pero 19.5% por debajo de la línea de pobreza urbana (gráfica 5.6).

En contraste con los resultados anteriores, Puebla (vw) conforma el grupo de Nula Precarización. Aquí, el salario pagado es mayor que el salario digno bruto en 16.5%. Si se incluye comida, prima vacacional y aguinaldo, el salario pagado es 26.1% mayor que el salario digno bruto. Además de lo anterior, el salario pagado es 63% mayor que la línea de pobreza urbana y 220% por arriba de la línea de pobreza urbana extrema. El salario pagado es 94% mayor que el

salario mínimo. Esto es así al considerar el grupo de trabajadores operadores de reciente incorporación a la planta automotriz, pero si se incluye a 30% del total de trabajadores que son operadores de línea con más 5 años de antigüedad; se observa que el salario pagado es 130% mayor que un salario digno bruto (considerando sólo impuestos). Mientras que, si se incluye comida, prima vacacional y aguinaldo, el salario pagado es 146% mayor que un salario digno bruto. El salario pagado es 217% mayor que la línea de pobreza urbana y 522% por arriba de la línea de pobreza urbana extrema. El salario pagado es 278% mayor que el salario mínimo (gráfica 5.7).

Gráfica 5.5. Cuadro comparativo de salario pagado vs. salario digno en plantas automotrices de la Zona Metropolitana de Aguascalientes

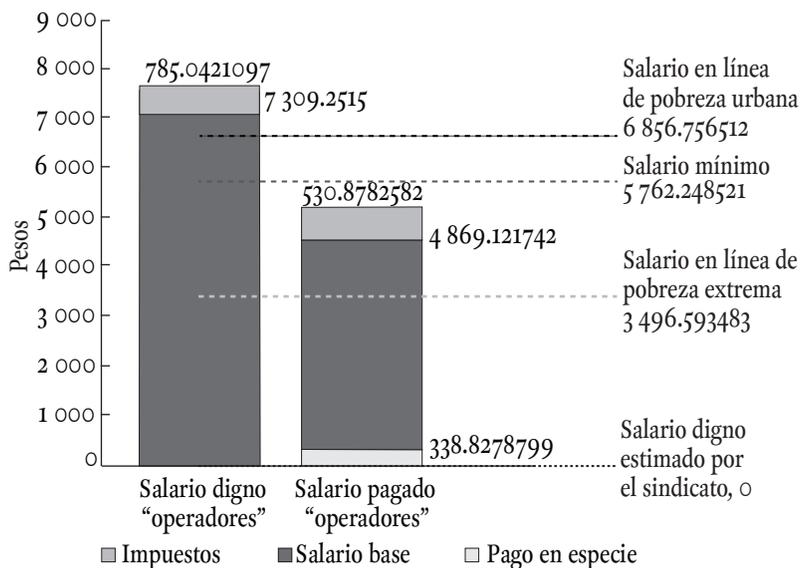


Fuente: Elaboración propia.

A reserva de incrementar el tamaño de muestra de las plantas seleccionadas y de los trabajadores entrevistados (en este estudio sólo tomamos a 10 trabajadores por planta), se recomienda que para disminuir la brecha entre los salarios pagados y los salarios dignos no sólo se eleven los salarios mínimos, sino también se promueva la acción negociadora de los sindicatos. Esto es evidente en el caso de

Puebla, que tiene la planta de mayor antigüedad y la existencia de un sindicato proactivo en la negociación de los derechos laborales.

Gráfica 5.6. Cuadro comparativo de salario pagado vs. salario digno en planta automotriz de la Zona Metropolitana de Toluca



Fuente: Elaboración propia.

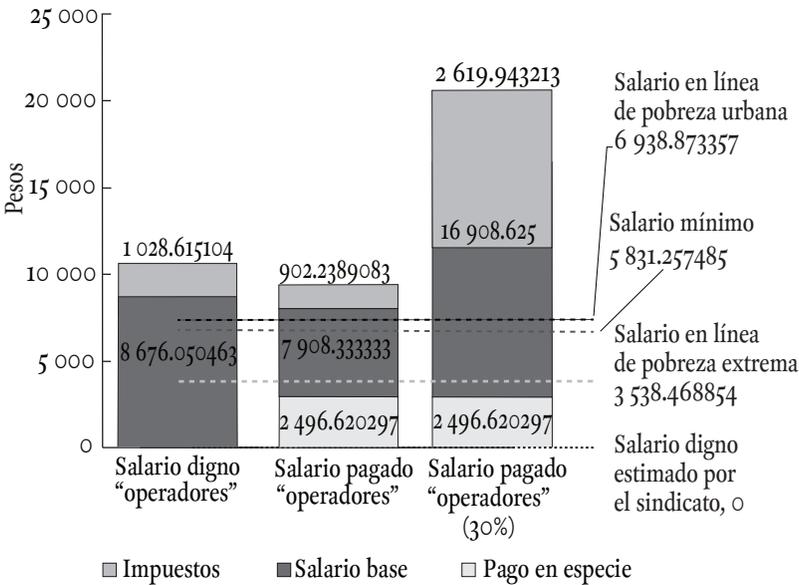
Con la ratificación del Senado de México del Convenio 98 de OIT, que se refiere a la decisión de los trabajadores de pertenecer o no a un sindicato y la prohibición explícita a los patrones de intervenir en la vida sindical y el fomento a la negociación colectiva, es posible que desde la Ley Federal del Trabajo se impulsen cambios en la dinámica sindical que permitan promover una acción negociadora más activa de los sindicatos.

### CONCLUSIONES

La industria automotriz se encuentra en una paradoja. En el corto plazo se enfrenta a un potencial cambio en las estrategias de mercado dadas por el proteccionismo que encabeza el presidente de Estados Unidos (la reforma fiscal ya fue aprobada, así como los

aranceles al acero y al aluminio, por ejemplo). En el largo plazo estamos presenciando un cambio tecnológico disruptivo con la llegada de la denominada Industria 4.0, en donde la rápida convergencia tecnológica entre la manufactura tradicional y las telecomunicaciones está alterando la gobernanza en la cadena productiva (Helper, Martins y Seamans, 2018; Cimoli, 2017; Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005).

Gráfica 5.7. Cuadro comparativo de salario pagado vs. salario digno en planta automotriz de la Zona Metropolitana de Puebla



Fuente: Elaboración propia.

A la par de estas tendencias, el sector se encuentra en una paradoja: productividad creciente y estancamiento salarial. Los datos económicos muestran con claridad la importancia del sector automotriz en México y su papel en el contexto internacional, pero con sendas diferenciadas entre productividad y niveles salariales. Si bien este proceso es generalizado en varios sectores exportadores, muy especialmente en el automotriz que aquí se revisa, para los organismos empresariales de México no parece que los salarios sean tema en la renegociación del TLCAN, más allá de algunas declaraciones de buenos deseos. Mientras que para el gobierno mexicano la

postura es que, si bien se acepta la presencia de bajos salarios, no existen las condiciones para aumentarlos por decreto ni por presiones provenientes del exterior.

La lectura de esta posición se basa en la perspectiva ortodoxa de la economía, según la cual un incremento en el nivel salarial sólo sería posible si la demanda de mano de obra y la productividad crecieran a tasas más elevadas que su oferta, lo cual sólo sería posible si existiera un incremento de la inversión. Consideramos que este argumento no es válido porque la información de fuentes oficiales muestra que el sector ha recibido una inversión sin precedentes lo cual ha generado un incremento en el valor agregado por persona desde la firma del TLCAN, mientras que las remuneraciones deflactadas de acuerdo con la inflación han estado fundamentalmente estancadas, por mencionarlo de una manera propositiva. Aunque diversas organizaciones políticas, sindicales y de derechos humanos están ejerciendo presión por incrementar el salario mínimo (como una medida para incentivar el desarrollo local y el fortalecimiento del mercado interno) queda claro que un cambio en la posición de México en cuanto a la determinación de salarios será resultado de las negociaciones del TLCAN 2.0. A esto se suma el ascenso de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de México, lo cual indica que habrá cambios orientados a aumentar los salarios, empezando con el mínimo.

Por otra parte, si se considera que existe una heterogeneidad salarial entre las diferentes empresas automotrices derivado de la región donde se localizan y la antigüedad de las empresas, el aumento de los salarios no puede plantearse de forma homogénea. Entonces, ¿cómo y cuánto deberían aumentarse? Para resolver esta incógnita adoptamos y aplicamos la metodología de Anker y Anker (2017) del salario digno (*living wages*), la cual se basa en el costo de vida de las familias en áreas metropolitanas donde se localizan las empresas automotrices.

En este capítulo se da cuenta de la aplicación de esta metodología en empresas de ensamble localizadas en las ciudades de Aguascalientes, Puebla, San Luis Potosí y Toluca. Según esta medición, se establecen las diferencias entre el salario pagado y un salario digno. Nuestra posición es que la medida de incremento salarial debería ser tal que permita cerrar la brecha entre un salario digno (determinado en función de estándares locales, nacionales e internacionales

de alimentación, vivienda, salud, educación, transporte y eventos inesperados), y el salario ganado por un operador de línea. Es en el cierre de estas brechas donde se encuentran los espacios de oportunidad para una política económica que permita su incremento según las diferentes regiones automotrices.

Como producto de este ejercicio, encontramos que en el Bajío norte es mayor la precarización y en segundo lugar está el Bajío centro. Por el contrario, en el caso de empresas en el centro del país, con mayor tradición industrial y sindicatos fuertes, se observa una nula precarización, ya que los salarios pagados superan (aunque en una proporción menor) al salario digno. Creemos que estos resultados pueden ser de gran utilidad para que diferentes organizaciones que promueven el aumento de los salarios en la manufactura de México tengan un argumento sólido para proponer su incremento, tanto por la definición de parámetros técnicos sobre la cual discutir su aumento (tomando en cuenta la heterogeneidad productiva del sector) como por la propuesta de sugerir aumentos salariales en función de disminuir la brecha entre salario digno y salario pagado.

Dado que la renegociación final del TMEC no implica que México deba subir los salarios, debido a que puede exportar 60% del contenido regional de origen sin la obligación de pagar por lo menos 16 dólares la hora, la acción colectiva de las organizaciones de la sociedad civil será clave para contribuir a mitigar la paradoja que tiene actualmente el sector automotriz en México: alta productividad con bajos salarios.

## REFERENCIAS

- Anker, R. y M. Anker (2017). *Living Wages Around the World. Manual for Measurement*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA) y Secretaría de Economía (SE) (2016). *Estadísticas a propósito de la Industria Automotriz*. Disponible en <<http://www.indicadorautomotriz.com.mx/fabricaweb/wp-content/uploads/agosto2016.pdf>>.
- Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA) (2015). *Boletín de Prensa*, diciembre. Disponible en <<http://ww3.amia.com.mx/descargarb.html>>.

- Barrientos, S., G. Gereffi y A. Rossi (2011). “Economic and Social Upgrading in Global Production Networks: A New Paradigm for a Changing World”, *International Labour Review*, vol. 150, núms. 3-4, pp. 319-340.
- Barrientos, S., F. Mayer, J. Pickles y A. Posthuma (2011). “Trabajo decente en las redes productivas mundiales. Marco del debate programático”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 130, núms. 3-4, pp. 325-346.
- Carrillo, J. (2017). “La paradoja del TLCAN: productividad, ingresos y el salario digno en la industria automotriz”. Ponencia presentada en el Seminario La Renegociación del Tratado de Libre Comercio en Norteamérica. Desafíos para México y sus regiones, 8 a 10 de noviembre, Ensenada.
- Carrillo, J., G. Bensusán y J. Micheli (coords.) (2017). *¿Es posible innovar y mejorar laboralmente? Estudio de trayectorias de empresas multinacionales en México*. México, UAM-Azcapotzalco.
- Cimoli, M. (2017). “Technological Disruption, GLOBAL UPTURN and Employment: a Latin American Outlook”. Ponencia presentada en el X Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios del Trabajo (AMET), 12 de octubre, Hermosillo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2016). *Productividad y brechas estructurales en México*. México, Cepal, Unidad de Desarrollo Económico.
- Covarrubias, A. (2014). *Explosión de la Industria Automotriz en México: de sus encadenamientos actuales a su potencial transformador*. Análisis núm. 1. México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Covarrubias, A. y A. Bouzas Ortiz (2016). *Empleo y políticas sindicales en la industria automotriz de México*. Análisis núm. 7. México, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Gereffi, G., J. Humphrey y T. Sturgeon (2005). “The Governance of Global Value Chains”, *Review of International Political Economy*, vol. 12, núm. 1, pp. 78-104.
- Helper, S., R. Martins y R. Seamans (2018). “Value Migration and Industry 4.0: Theory, Field Evidence, and Propositions”. Documento presentado en SASE International Conference, Network O, 23 a 25 de junio, Kyoto.
- Industria Nacional de Autopartes (INA) (2017). *Perspectivas del sector automotriz*. México, INA (presentación en ppt de Oscar Alvin, presidente).

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016). *Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH)*. México, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA) (2016). “Estadísticas a propósito de... La industria automotriz”, México, INEGI /AMIA. Disponible en <[http://internet.contenidos.inegi.org.mx./contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/automotriz/702825079963.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx./contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/automotriz/702825079963.pdf)> (consultado el 12 de febrero de 2019).
- Morales, R. (2018). “También en autopartes, EU requiere elevar regla de origen”, *El Economista*, 27 de febrero.
- Moreno-Brid, J. C. y S. Garry (2015). “El salario mínimo en México: en falta con la Constitución mexicana y una aberración en América Latina”. En Miguel Ángel Mancera (coord.). *Del salario mínimo al salario digno*. México, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, pp. 105-121.
- Organización Internacional de Fabricantes de Automóviles (OICA) (2018). *Production and Sales Statistics*, OICA. Disponible en <<http://www.oica.net/category/sales-statistics/>> (consultado el 15 de febrero de 2019).
- Ornelas, S. (2016). “Mexico’s Auto Industry Roars”, *Mexico Now*, núm. 81, marzo-abril, pp. 23-36.
- Reforma* (2018). “Libran firmas salarios altos”, 4 de octubre, Negocios.
- Reforma* (2013). “Baja EU a 75% contenido de autos en TLC”, 13 de abril, Negocios.
- Rossi, A. (2011). *Economic and Social Upgrading in Global Production Networks: The Case of the Garment Industry in Morocco*. Tesis de doctorado. Brighton, Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex.
- Secretaría de Economía (SE) (2018). “Inversión extranjera directa. Conjunto de datos. Flujos totales de IED hacia México por país de origen, según tipo de inversión, sector económico o entidad federativa”. Disponible en <<http://catalogo.datos.gob.mx/dataset/inversion-extranjera-directa>> (consultado el 27 de febrero de 2019).
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press.

## 6. PEQUEÑAS EMPRESAS TECNOLÓGICAS MEXICANAS EN LAS CADENAS DE VALOR DE NORTEAMÉRICA

*Oscar F. Contreras  
Maciel García Fuentes*

### INTRODUCCIÓN

EL TRATADO ENTRE México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) incluye un capítulo sobre Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), lo que constituye un avance en relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que no contiene previsiones sobre las PYME. En efecto, el capítulo 25 del TMEC establece algunos mecanismos para incrementar la participación de las PYME de los tres países en el comercio regional y promover la competitividad de sus exportaciones en los mercados globales, así como incentivos para que fortalezcan sus capacidades tecnológicas y de innovación, objetivos que se alinean con otros temas sustantivos del TMEC, en particular con las reglas de origen y el contenido nacional. Aunque tales mecanismos e incentivos tienen alcances limitados, su inclusión es importante porque supone el reconocimiento de una debilidad de origen en el TLCAN. En el caso de México, una de las críticas más persistentes y mejor documentadas al modelo de inserción del país en el tratado se refiere a la muy escasa participación de las PYME locales en los segmentos económicos más dinámicos de Norteamérica.

Uno de los efectos más visibles del TLCAN sobre la economía mexicana fue el aumento en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), que se incrementó de un promedio anual de 2 998 millones de dólares en la década previa al inicio del TLCAN (1983-1993) a más de 48 000 millones de dólares en 2013, año en el que alcanzó el monto más alto del periodo del TLCAN (SE, 2018). Buena parte de esas inversiones se canalizaron al sector manufacturero, principalmente para la instalación de plantas de ensamble de Empresas Multinacionales (EMN) en industrias globalizadas como la electrónica, automotriz y aeroespacial, entre otras (SE, 2018). Así, a lo largo de los últimos 25 años, las EMN afianzaron su presencia y liderazgo sobre los segmentos más dinámicos del sector manufacturero y sobre algunos servicios de alcance global.

Las grandes firmas automotrices de Estados Unidos, Europa y Japón, por ejemplo, ampliaron sustancialmente sus plantas de ensamble en México aprovechando las condiciones del TLCAN, así como las ventajas de localización, los bajos costos laborales y los incentivos de la política de atracción de IED del gobierno mexicano. Lo mismo hicieron las firmas globales de industrias como la electrónica y aeroespacial. Ese flujo de IED, sin embargo, generó muy pocos encadenamientos locales, como han demostrado diversos estudios.

A pesar de las múltiples evidencias sobre el papel marginal de las PYME en estos procesos de expansión industrial, algunas investigaciones recientes han identificado diversos mecanismos mediante los cuales las EMN transfieren conocimiento y facilitan la incorporación de PYME locales en Cadenas Globales de Valor (CGV) (Contreras, Carrillo y Alonso, 2012; Gereffi, 2016; Contreras, 2017). Si bien se trata de un fenómeno reciente y de alcance limitado, su caracterización y análisis resulta de gran relevancia puesto que involucra, al parecer, el fenómeno más exitoso de creación de empresas locales mexicanas intensivas en conocimiento o de base tecnológica incorporadas en CGV.

Este capítulo se basa en varios estudios previos diseñados con el objetivo de identificar y analizar los mecanismos de incorporación y escalamiento (*upgrading*) de empresas PYME mexicanas en segmentos de alto valor agregado en CGV.<sup>1</sup> La hipótesis es que los

<sup>1</sup> El argumento ha sido desarrollado antes por Contreras (2017), Olea, Contreras y Barceló (2016) y en Contreras y García (2018). Para este trabajo se utiliza informa-

principales mecanismos de formación y escalamiento de las PYME tecnológicas en México se relacionan con las derramas de conocimiento por parte de las EMN y con la maduración de algunos Sistemas Regionales de Innovación (SRI).

El capítulo está integrado por cinco secciones, además de esta introducción. En el primer apartado se presenta un breve recuento de los mecanismos que intervienen en la incorporación de empresas PYME tecnológicas en CGV; en el segundo, se describe la metodología utilizada en el estudio; en el tercero y cuarto se presentan los principales hallazgos y, por último, se formulan algunos escenarios derivados de los posibles desenlaces de la ratificación en curso del TMEC. La principal contribución del capítulo es la estimación del número de las PYME tecnológicas mexicanas, su distribución regional y sectorial, y la caracterización de dos patrones diferenciados para su inserción y escalamiento en las CGV.

#### DERRAMAS TECNOLÓGICAS Y PYME MEXICANAS EN EL TLCAN

En la discusión académica y política sobre el TLCAN por lo general ha estado excluido el análisis de la participación de las PYME, debido principalmente a que su papel en las cadenas de valor en la región de América del Norte ha sido marginal. El análisis generalmente se centra en los vínculos internacionales entre empresas globales para destacar el papel dominante que ejercen algunas EMN que llevan a cabo las funciones de integración funcional y la coordinación de actividades espacialmente dispersas, tal como se ha planteado desde el enfoque de las CGV (Gereffi, 1994; Gereffi y Kaplinsky, 2001; Giuliani, Pietrobelli y Rabellotti, 2005).

En América Latina el análisis de las CGV se ha centrado especialmente en los procesos de escalamiento industrial (*upgrading*), es decir, en procesos de mejora que incrementan el valor agregado y que pueden involucrar procesos de innovación. El escalamiento permite a algunas empresas locales participar en los mercados globales y mejorar su productividad y competitividad, al tiempo que desa-

---

ción recabada en 2018 en el marco del proyecto de ciencia básica “Formación y escalamiento de PYME mexicanas intensivas en conocimiento”, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef)-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), núm. 1442 (2018).

rollan capacidades tecnológicas para producir bienes y servicios más sofisticados y de mayor valor agregado (Llisterri y Pietrobelli, 2011). En la medida en que se ha generalizado el mecanismo de la subcontratación (*outsourcing*) para reducir costos y mejorar la competitividad de las empresas líderes y sus grandes proveedores, se han abierto cada vez más oportunidades para la incorporación de PYME locales en la red de proveedores de las EMN. En su búsqueda de proveedores confiables, las empresas líderes suelen transferir capacidades técnicas y gerenciales a algunos de sus proveedores locales en los países donde se establecen, de tal modo que éstos puedan cumplir con los estándares de calidad y tiempos de entrega requeridos, reduciendo con ello tanto los costos de producción como algunos problemas de logística (Contreras, 2017).

Se han identificado cuatro tipos de escalamiento: 1) de producto, 2) de proceso, 3) funcional, cuando se incorporan nuevas funciones de mayor valor agregado, y 4) intersectorial, cuando se aplican las competencias adquiridas en determinada industria o sector para transitar a un nuevo sector intensivo en capital y tecnología (Humphrey y Schmitz, 2004). La *gobernanza*, en este marco, es definida como la trama de “relaciones de poder y autoridad que determinan cómo se asignan los recursos humanos, materiales y financieros, y su influencia en la cooperación de las empresas a lo largo de la cadena de valor” (Gereffi, 1994: 97). En las relaciones de poder de la cadena de valor intervienen tres parámetros: 1) la complejidad de la transferencia de información y conocimiento para las especificaciones de producto y proceso; 2) la medida en que esta información y conocimientos pueden ser codificados, y 3) las capacidades actuales y potenciales del proveedor en relación con los requisitos de las transacciones (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005).<sup>2</sup>

Por lo demás, la construcción de capacidades tecnológicas y organizacionales en las PYME locales no depende sólo de sus propios recursos o de la transferencia directa por parte de las EMN, ya que una eficaz asimilación de conocimientos, tecnologías y habilidades por parte de las empresas requiere de ciertas condiciones en el entorno económico, social e institucional en el que operan, es decir, de una activa red de organizaciones de apoyo, centros de in-

<sup>2</sup> Cinco tipos de cadenas resultan de la combinación de estos tres parámetros: 1) de mercado; 2) modulares; 3) relacionales; 4) jerárquicas, y 5) cautivas.

vestigación, organismos técnicos y de capacitación, en fin, de un ambiente social e institucional propicio para el emprendimiento y la innovación.

De este modo, el aprendizaje tecnológico y las capacidades que habilitan a las PYME para participar en las CGV no se generan exclusivamente dentro de las relaciones de mercado ni en empresas aisladas, sino en una red de interacciones continuas de las empresas con otros agentes en el territorio.<sup>3</sup> Por ello, en los procesos de mejora de las PYME resulta crucial el entorno institucional que puede estimular o inhibir el aprendizaje tecnológico y la innovación, pues a final de cuentas se trata de un conocimiento que está territorialmente localizado y no puede moverse fácilmente de un lugar a otro, en la medida en que algunos de sus componentes más importantes están incorporados en las mentes y los cuerpos de los agentes, en forma de rutinas organizacionales y relaciones entre personas y organizaciones (Lundvall, 2007: 100).

En resumen, la inserción de las PYME mexicanas en el comercio internacional norteamericano involucra dos procesos fundamentales: la construcción de capacidades de absorción y el escalamiento en la cadena de valor. La afluencia masiva de IED en algunas regiones de México durante la vigencia del TLCAN ha propiciado la interacción de numerosas empresas globales con diversos actores económicos e institucionales en contextos locales y regionales heterogéneos. Se pueden identificar cuatro dimensiones de esa convergencia entre los agentes globales y locales: 1) aprendizaje interactivo entre empresas; 2) coevolución entre empresas e instituciones; 3) escalamiento a partir de aprendizaje tecnológico y políticas públicas, y 4) creación de capacidades de absorción a partir de transferencia de conocimiento y agencia empresarial (Cooke, Uranga y Etxebarria, 1997; Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005; Contreras y García, 2019).

<sup>3</sup> Este tipo de análisis ha sido desarrollado en el marco del enfoque de los Sistemas de Innovación. Originalmente, el enfoque se desarrolló como “Sistema Nacional de Innovación” (Freeman, 1987; Lundvall, 1992). Posteriormente, se conceptualizaron otras escalas para caracterizar Sistemas Regionales de Innovación (SRI), Sistemas Sectoriales de Innovación (SSI) y Sistemas Transfronterizos de Innovación (STI).

## IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS PYME TECNOLÓGICAS MEXICANAS

La investigación sobre las PYME intensivas en conocimiento (ESIC)<sup>4</sup> y de base tecnológica (NEBT)<sup>5</sup> en México es reciente, en buena medida porque el fenómeno es relativamente nuevo: la mayoría de estas empresas fueron creadas durante los últimos 25 años, es decir, durante el periodo del TLCAN. En particular, los estudios que han abordado la relación entre las EMN y las empresas locales han señalado cuatro modalidades de transferencia de conocimiento: 1) vínculos verticales, entre ellos las relaciones cliente-proveedor; 2) procesos de demostración-imitación; 3) entrenamiento y movilidad de los empleados, quienes pueden llevar los conocimientos adquiridos a otras empresas o crear sus propios negocios, y 4) centros de investigación, desarrollo e innovación de filiales de EMN en México (Contreras, 2000; Villavicencio y Arvanitis, 2001; Casalet, 2004; Carrillo y Zárate, 2004; Dutrénit y Vera-Cruz, 2005; Carrillo y Lara, 2005; Hualde y Gomis, 2007; De Fuentes y Dutrénit, 2013; Contreras e Isiordia, 2010; Contreras y Hualde, 2012; Dussel, 2012).

En México, uno de los principales mecanismos de formación de PYME intensivas en conocimiento y de base tecnológica identificado en las investigaciones empíricas es mediante procesos de *spin-off* empresarial, es decir, casos en los que ex empleados de EMN forman su propia empresa y, eventualmente, algunos logran integrarse con éxito en la cadena de proveeduría de la EMN (Contreras, 2000; Dutrénit y Vera-Cruz, 2005; De Fuentes y Dutrénit, 2013; Contreras e Isiordia, 2010). Además, existe otro mecanismo de emprendimiento intensivo en conocimiento, los *startups* tecnológicos ligados a las instituciones y organizaciones de los SRI, que con frecuencia

<sup>4</sup> Muller y Doloreux definen la Empresa de Servicios Intensiva en Conocimiento (ESIC) como “empresas de servicios que son caracterizadas por una alta intensidad de conocimientos, proveen servicios a otras empresas y organizaciones que son predominantemente no rutinarios, y en las que una tercera parte de sus empleados tienen educación superior relacionada con la tecnología” (2009: 65).

<sup>5</sup> Granstrand define como Nueva Empresa de Base Tecnológica (NEBT o NTBF por sus siglas en inglés: *New Technology-Based Firm*) como “aquellas empresas enfocadas en la tecnología como parte de los recursos generales de la empresa, fuertemente vinculada al cambio de artefactos técnicos y de productos con atributos técnicos físicamente medibles, y que no tenga más de 25 años de haberse fundando” (1998: 487).

utilizan recursos provenientes del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), así como de diversos programas estatales y federales (Casalet, González y Buenrostro, 2008; López de Alba, 2014; Valenzuela y Bracamonte, 2014).

Estas investigaciones tienen una limitación común, relacionada con la selección de un reducido número de casos para hacer inferencias analíticas. Si bien la cuidadosa selección de los casos, basada en estrategias conceptualmente robustas, ha permitido identificar y caracterizar algunos de los mecanismos involucrados en la formación y el escalamiento de las PYME tecnológicas en actividades o regiones específicas, difícilmente se pueden identificar patrones generales o elaborar tipologías exhaustivas a partir de estas metodologías.

En esta investigación se diseñó una estrategia metodológica sistemática. Se parte de la elaboración de un directorio de PYME consideradas como intensivas en conocimiento y de base tecnológica, pertenecientes a alguna de las 45 clases (6 dígitos) seleccionadas del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN)<sup>6</sup> (INEGI, 2014), a partir del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) (INEGI, 2018) y localizadas en las 60 zonas metropolitanas<sup>7</sup> de México. Las 60 zonas metropolitanas concentran 56.8% del total de la población, 72.5% del personal ocupado, 60.5% de las empresas del país y un Producto Interno Bruto (PIB) conjunto de 77.1% (INEGI, 2014). Con base en ese directorio de alcance nacional, se calculó una muestra aleatoria y se aplicó un instrumento estandarizado para obtener información sobre las PYME tecnológicas, en relación con los mecanismos de entrada al mercado, formación de capacidades de absorción, innovación y escalamiento.<sup>8</sup>

El procedimiento para identificar las clases industriales consideradas intensivas en conocimiento y de base tecnológica en el SCIAN comprendió tres fases: 1) análisis crítico de la bibliografía especializada en torno a la clasificación de actividades intensivas en co-

<sup>6</sup> El SCIAN contiene 20 sectores, 94 subsectores, 305 ramas, 614 subramas y 1 059 clases.

<sup>7</sup> Oficialmente se reconocen 59 zonas metropolitanas en México, pero en esta investigación se incluye a Hermosillo, la cual se encuentra en proceso de conformación.

<sup>8</sup> Esta estrategia metodológica se desarrolla en el proyecto de investigación “Formación y escalamiento de PYME mexicanas intensivas en conocimiento”, auspiciado por el Conacyt-El Colef, núm. 1442 (2018).

nocimiento y de base tecnológica (Hecker, 2005; Kile y Phillips, 2009; Alarcón y Díaz, 2016); 2) validación y ajuste de la primera selección en reuniones con investigadores, empresarios y consultores expertos familiarizados con este tipo de empresas en México y América Latina, y 3) búsquedas piloto en la base de datos del DENU, focalizadas en la preselección de clases. Como resultado de este procedimiento se obtuvo un total de 45 clases pertenecientes a los sectores del SCIAN 11, 21, 31-33, 51, 54, 56, 81, que agrupan tanto empresas de manufactura como de servicios, y con respecto al tamaño de la empresa se seleccionaron 6 rangos medidos por personal ocupado: 0-5, 6-10, 11-30, 31-50, 51-100 y 101-250 personas. Después de un exhaustivo proceso de depurado, se obtuvo un directorio con 2 058 PYME mexicanas correspondientes a esas 45 clases, y éste constituyó el marco muestral de esta investigación.

Para simplificar la exposición de los resultados, en este capítulo las dos categorías de empresas (intensivas en conocimiento y de base tecnológica) se presentan agrupadas como “PYME tecnológicas”.

#### PYME TECNOLÓGICAS MEXICANAS Y TLCAN

Los flujos de IED entrante durante el periodo del TLCAN, así como el establecimiento de cientos de EMN en el país, procedentes sobre todo de Estados Unidos, aunque también de Europa y Asia, dieron un impulso decisivo a la participación de México en la manufactura de bienes de tecnología intermedia y avanzada para los mercados globales. A pesar de ello, diversos obstáculos inhibieron la incorporación de las PYME tecnológicas mexicanas como proveedoras en las CGV, entre ellos: 1) limitaciones en las PYME mexicanas para cumplir con los estándares de calidad, volumen, costos y plazos exigidos por las EMN; 2) las políticas de compra de las EMN, las cuales privilegiaban a sus socios y proveedores globales más que a las empresas locales, y 3) la ausencia de una política industrial que promoviera la creación de capacidades tecnológicas y organizacionales en empresas locales para su inserción en cadenas de proveeduría (Dutrénit y Vera-Cruz, 2005; Contreras, Carrillo y Alonso, 2012).

Múltiples investigaciones han constatado la muy escasa participación de proveedores locales de alto nivel en las cadenas de suministro de industrias globalizadas. Algunos trabajos recientes, sin

embargo, revelan la presencia de una nueva generación de PYME intensivas en conocimiento y de base tecnológica incorporadas a las redes de proveedores de las EMN, la mayoría de ellas creadas en el periodo del TLCAN, las cuales abastecen diversos tipos de productos y servicios de alto valor agregado (Contreras, 2017; Contreras, Carrillo y Alonso, 2012; Dutrénit y Vera-Cruz, 2005). Si bien el número de estas empresas es reducido y su papel en las cadenas de valor es modesto, su presencia representa un fenómeno novedoso y de gran importancia para la comprensión de los mecanismos de formación, escalamiento y consolidación de este tipo de empresas.

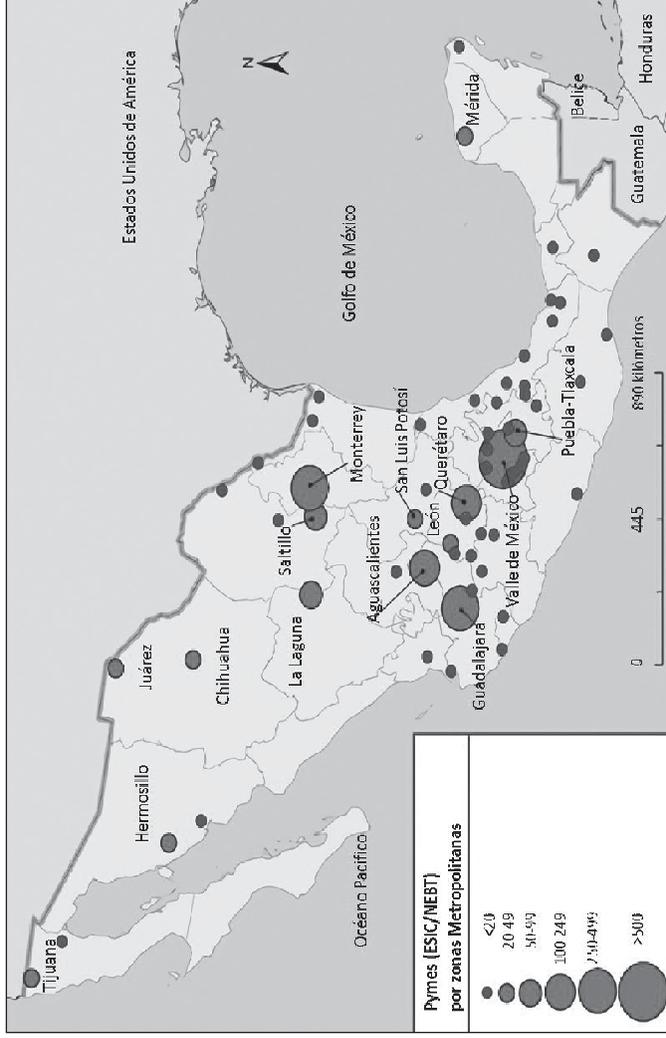
A partir de la aplicación de la metodología expuesta en esta investigación, se identificó a 2058 PYME mexicanas intensivas en conocimiento (ESIC) y de base tecnológica (NEBT) pertenecientes a alguna de las 45 clases SCIAN y en 60 zonas metropolitanas del país (mapa 6.1).

En el mapa 6.1. se observa que las PYME tecnológicas se concentran en dos franjas: una en la región norte del país, conformada por las zonas metropolitanas de Tijuana, Hermosillo, Ciudad Juárez, Chihuahua, La Laguna, Saltillo y Monterrey; y otra en el centro-occidente de México, conformada por las ZM del Valle de México, Querétaro, Puebla-Tlaxcala, León, Aguascalientes, San Luis Potosí y Guadalajara. En estas 15 zonas metropolitanas (círculos negros) se concentra 82% de las PYME tecnológicas que operan en México. Más aún, las zonas metropolitanas del Valle de México, Monterrey y Guadalajara concentran 49.27% del total de empresas tecnológicas del país.

En cuanto a la distribución sectorial, 49% de estas PYME pertenecen al sector de servicios profesionales, científicos y técnicos (sector 54) y 33.4% a la industria manufacturera (sectores 31-33). Destacan por su alta participación las clases 541510 (servicios de diseño de sistemas de cómputo y servicios relacionados) con 23.6%, 332710 (maquinado de piezas metálicas para maquinaria y equipo en general) con 20.9%, 541330 (servicios de ingeniería) y 541380 (laboratorio de pruebas) con 8.2 y 7.6%, respectivamente.

La distribución geográfica de las PYME tecnológicas mexicanas, así como su distribución sectorial, guardan una clara correspondencia con las trayectorias productivas de las respectivas regiones, así como con los flujos de IED durante los años correspondientes a la vigencia del TLCAN. Así, por ejemplo, en las zonas metropolitanas

Mapa 6.1. PYME tecnológicas mexicanas, concentración en 60 zonas metropolitanas



Fuente: Elaboración propia con datos del proyecto “Formación y escalamiento de PYME mexicanas intensivas en conocimiento en México” (El Colef-Conacyt, 2018).

de norte del país como Tijuana, Hermosillo, Ciudad Juárez y Monterrey predominan las clases 332710, 333999, 333249, 333510 y 331510, que corresponden a servicios de automatización y manufactura avanzada (fabricación de piezas de precisión, diseño y fabricación de maquinaria, y equipos de prueba) para EMN de sectores consolidados como electrónica, automotriz y dispositivos médicos. Mientras que en la franja centro-occidente, en las zonas metropolitanas de Querétaro, Guadalajara, Puebla-Tlaxcala y Valle de México predominan las clases 541510, 511210, 511210, 332710, 336370 y 541330 (servicios de ingeniería y consultoría, desarrollo de software, fabricación de piezas troqueladas para vehículos automotrices y maquinados de piezas metálicas), las cuales se relacionan con la IED en los sectores automotriz y aeroespacial.

#### PATRONES DE FORMACIÓN Y ESCALAMIENTO DE PYME TECNOLÓGICAS Y LAS CADENAS DE VALOR DEL TLCAN

Estudios previos encontraron que las PYME tecnológicas mexicanas que con mayor frecuencia se convirtieron en proveedoras de las EMN, dentro de cadenas globales de valor, son empresas en actividades de metalmecánica (MM), de tecnologías de la información (TI) y de logística (LG) (Contreras e Isiordia, 2010; Contreras, 2017). La presente investigación sobre PYME tecnológicas mexicanas permitió detectar además un número significativo de empresas de servicios de ingeniería, automatización, manufactura avanzada y metrología<sup>9</sup> incorporadas a la base de proveedores de las EMN.

Si bien cada una de las PYME de estos sectores tienen un perfil específico, es notable el contraste entre las empresas de TI frente a las de MM y LG. Los propietarios de estas últimas son de mayor edad y tienen más experiencia laboral en comparación con los de TI, que constituyen una nueva generación de empresarios (43 años de edad, frente a 47 de los de LG y 52 en MM), tuvieron menos experiencia laboral antes de fundar su propia empresa (8.5 años, en comparación con 14 años en MM y LG) y menos contacto con las empresas multinacionales en sus trabajos anteriores (2 años, frente a 8 en LG y 9 en MM).

<sup>9</sup> Las PYME mexicanas pertenecientes a los sectores del SCIAN 31-33, 51, 54 y 56, principalmente.

En cuanto a las características de las empresas, las de TI son más recientes, con una vida promedio de 12.5 años, en comparación con los 14 años en LG y 18 años en MM; casi dos tercios de las empresas de MM se crearon mediante procesos tipo *spin-off*, en comparación con un tercio de las de TI y LG; en las empresas de TI, 60% de los empleados tiene formación académica en ingeniería, frente a 27% en las de LG y 18% en las de MM; más de 60% de las empresas de MM y LG venden principalmente a EMN, frente a sólo 42% de las de TI, que venden principalmente a clientes locales o nacionales; por último, las empresas de TI utilizan con mayor frecuencia fondos gubernamentales (57%) en comparación con las empresas de MM (32%) y de LG (21%).

Se pueden identificar dos diferentes trayectorias estilizadas en la formación y consolidación de las PYME ESIC/NEBT que se han convertido en proveedoras de EMN dentro de las CGV.

### *Desarrollo de capacidades tecnológicas y de gestión en interacción con EMN*

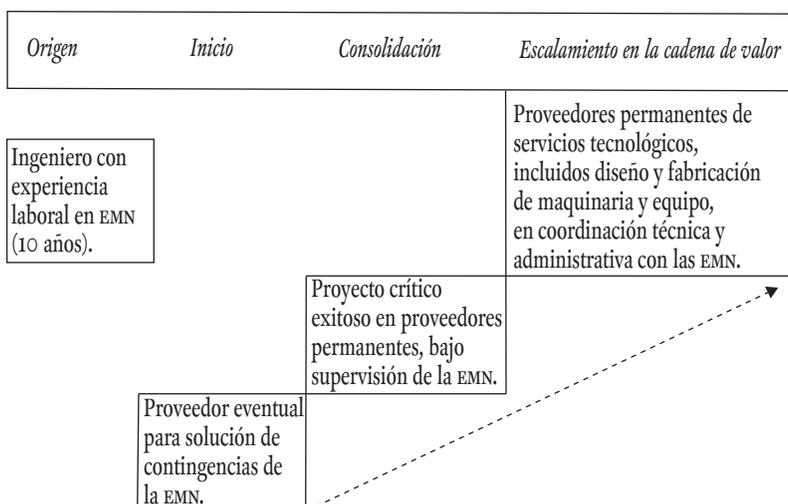
Este tipo de trayectoria corresponde principalmente a empresas de MM y LG creadas por exempleados de EMN (técnicos, ingenieros o gerentes) después de una larga experiencia de trabajo (*spin-off*) en empresas industriales (14 años en promedio). La mayor parte de esa experiencia laboral transcurrió en EMN (8 años en promedio).

Para las empresas que no fueron creadas mediante desprendimientos tipo *spin-off*, por lo general el primer paso para acceder a la base de proveedores de las EMN consiste en la obtención de contratos de corto plazo por medio de contactos con empresas que son clientes o proveedores de las EMN; a menudo el primer acceso a contratos con las multinacionales se genera a partir de situaciones de emergencia en el proceso de producción (descomposturas en los equipos, subcontratación por pedidos inusuales, etcétera) o bien para subcontratar servicios periféricos de bajo costo.

En una segunda etapa, la empresa local consolida su posición como proveedora mediante la realización de un “proyecto crítico” para una EMN. En la realización de un proyecto de ese tipo, la EMN puede evaluar las capacidades técnicas de la PYME local, así como su nivel de respuesta bajo presión y su compromiso. De este modo

la PYME se convierte en proveedora confiable en proyectos de largo plazo y de mayor complejidad técnica. Las empresas creadas por medio de *spin-off* tienden a entrar en la cadena de suministros en esta etapa, ya que su reputación se basa, en primera instancia, en el desempeño previo de los propietarios como empleados de las multinacionales. En una tercera etapa, la PYME realiza inversiones en infraestructura y equipamiento para satisfacer una demanda más estable o de mayor complejidad por parte de las EMN. Finalmente, se convierten en proveedores permanentes de bienes y servicios intensivos en conocimiento y de base tecnológicas, incluidos proyectos para el diseño y la fabricación de nuevos equipos industriales; estas actividades (MM) están relacionadas con clases SCIAN de los sectores 31-33 de manufacturas (figura 6.1)

Figura 6.1. Formación y escalamiento de PYME tecnológicas: trayectoria estilizada tipo 1



Fuente: Elaboración propia.

*Desarrollo de capacidades tecnológicas y asociativas mediante vínculos con las instituciones regionales*

La segunda trayectoria estilizada corresponde principalmente a empresas de TI, sector SCIAN 51, dedicadas al desarrollo de softwa-

re, integración de sistemas, equipos de telecomunicaciones, dispositivos móviles, entre otras actividades, creadas por profesionales formados en diversas disciplinas de TI. Con frecuencia estos empresarios invierten sus ahorros personales o familiares, a veces asociados con amigos, para crear PYME de TI orientadas al mercado local o regional (*startup*).

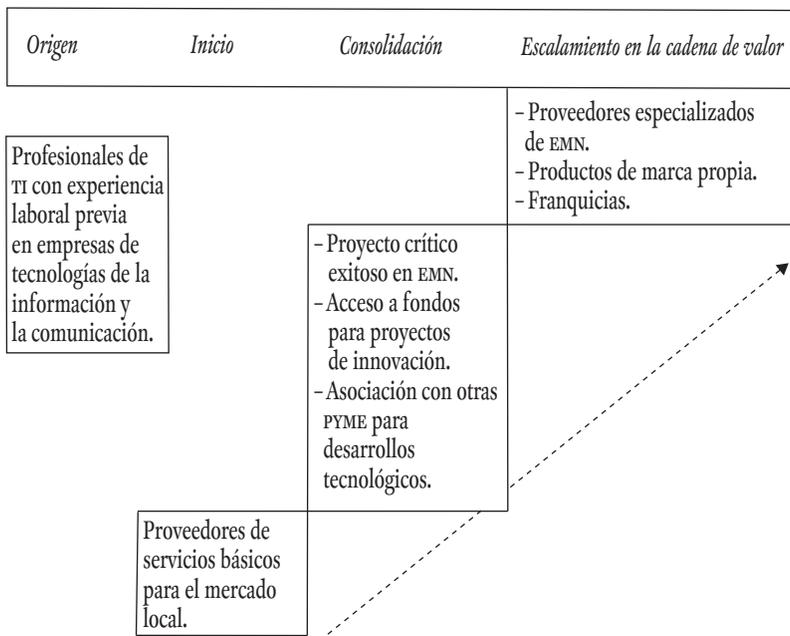
Por lo general, una primera etapa de la empresa consiste en ofrecer servicios básicos para el mercado local abierto: apoyo técnico a las redes de cómputo y sistemas, diseño de páginas web, acceso a internet, etcétera. Desde el inicio mantienen estrechos vínculos con las asociaciones locales de empresas de TI, como también con los centros de desarrollo de TI, lo que les permite un buen nivel de conocimiento acerca de los programas gubernamentales para las PYME. La mayoría de estos empresarios conoce o ha tenido apoyos del programa Prosoft<sup>10</sup> de la Secretaría de Economía (SE), el principal instrumento del gobierno mexicano para el impulso de esta industria.

En una segunda etapa la empresa se consolida y es capaz de ofrecer productos o servicios de alto valor agregado por medio de: *a*) la asociación con otras pequeñas empresas locales, y *b*) teniendo acceso a los fondos gubernamentales a fin de fortalecer sus capacidades técnicas, ya sea adquiriendo nuevos equipos o mediante el desarrollo de proyectos específicos. Algunas de las nuevas empresas creadas en diversas incubadoras de empresas regionales se insertan directamente en esta etapa, generalmente lanzan al mercado productos o servicios innovadores desde el inicio.

En la tercera etapa la empresa PYME accede a nichos especializados, con frecuencia en productos o procesos vinculados con CGV. En esta etapa las empresas locales tienden a asociarse con otras PYME (a veces mediante empresas integradoras), así como a gestionar fondos gubernamentales, mediante organizaciones empresariales y clústeres de TI, además de acceder a diversos programas de estímulo a la innovación (figura 6.2).

<sup>10</sup> El Programa de Desarrollo del Sector de Servicios de Tecnologías de Información (Prosoft) es una política pública que fomenta al sector TI en México y la innovación en sectores estratégicos.

Figura 6.2. Formación y escalamiento de PYME tecnológicas: trayectoria estilizada tipo 2



Fuente: Elaboración propia.

### CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

En este capítulo se aborda un fenómeno poco estudiado en México: la formación, el escalamiento y la consolidación de PYME tecnológicas mexicanas que se han convertido en proveedoras de EMN durante el periodo del TLCAN. Se trata de PYME locales que surgieron en una estrecha interacción con las multinacionales, ya sea por desprendimientos tipo *spin-off* empresariales o mediante procesos de aprendizaje interactivo que les permitieron mejorar su posición como proveedores. Las derramas de conocimiento de las EMN resultaron cruciales para aumentar las capacidades tecnológicas y de gestión en algunos de los casos, mientras que en otros fueron las instituciones regionales el factor decisivo en su formación y consolidación, como en el caso de los *startups* tecnológicos.

Para algunas empresas (por ejemplo, las PYME de metalmecánica y logística) los desprendimientos tipo *spin-off* y el aprendizaje

por interacción con las EMN son los mecanismos más importantes para su consolidación como empresas tecnológicas proveedoras de EMN. Tras una trayectoria de escalamiento vinculada al cumplimiento de estándares de calidad, estas PYME locales se integran en segmentos de mayor valor agregado. Éstas son, en cierto sentido, empresas creadas y moldeadas como resultado de la operación de las EMN en las regiones receptoras de IED. Tal es el origen de la primera oleada de empresas locales proveedoras de EMN, que surgieron y se consolidaron en relación directa con las EMN y sin apoyo alguno por parte de instituciones o programas gubernamentales.

Una segunda oleada de PYME tecnológicas proveedoras de las EMN se gestó en contacto con diferentes agentes de los SRI. Estas empresas fueron creadas por profesionales formados en instituciones de educación superior de la región; se enfocaron inicialmente a los mercados locales y posteriormente se integraron en alguna medida a las cadenas de proveedores de las EMN. Ésta es una nueva generación de empresarios locales: son más jóvenes, la mayoría de ellos tienen formación académica en ingeniería, tienen menor experiencia laboral previa a la creación de su propia empresa, tuvieron menor contacto con las EMN en sus trabajos anteriores, y sus empresas utilizan con mayor frecuencia diversos fondos gubernamentales para proyectos de innovación, además de que con mayor frecuencia desarrollan proyectos conjuntos con universidades y centros de investigación. En contraste con el tipo anterior, estas empresas están más vinculadas con los agentes y las instituciones regionales, aunque sus patrones de escalamiento siguen estando en buena medida ligados a la interacción con las EMN.

Durante 25 años de vigencia del TLCAN, el flujo masivo de IED hacia México, la expansión de las EMN en el país y, en general, el incremento de la integración de la economía mexicana con la de Estados Unidos han favorecido la inserción de algunas PYME tecnológicas en las redes de proveedores de las EMN. Si bien éste ha sido un fenómeno limitado, el análisis de los mecanismos de aprendizaje interactivo que han permitido la creación y consolidación de este tipo de empresas representa un valioso insumo para el diseño de políticas e incentivos que permitan a las PYME locales mejorar sus capacidades tecnológicas e insertarse en las cadenas de valor impulsadas por la integración regional de Norteamérica.

En la versión renegociada del acuerdo comercial (TMEC) las PYME quedaron incluidas en el capítulo 25. Sin embargo, los mecanismos e incentivos al respecto tienen un alcance muy limitado, ya que se enfocan exclusivamente en medidas de acceso a la información, capacitación e inclusión social. Más allá de estas medidas, México requerirá de políticas focalizadas para estimular la formación y consolidación de PYME capaces de participar en las CGV con productos y servicios de alto valor agregado, ya que se trata de una de las vías más eficaces para que la demanda generada por los mercados globales tenga efectos locales, mediante el fortalecimiento del tejido empresarial y la creación de empleos de alta calidad.

En otras palabras, el TMEC no representa en sí mismo una política de desarrollo económico nacional o regional, ni mucho menos una política industrial local o sectorial. Por ello, su eventual ratificación no provocará cambios importantes en relación con las PYME mexicanas, a menos que el nuevo acuerdo comercial se complemente con instrumentos de política industrial, esquemas de financiamiento para proyectos de construcción de capacidades tecnológicas y de innovación, incentivos para la inserción en cadenas de valor. Especialmente importante es que estas políticas se focalicen en empresas establecidas tipo *spin-off* empresariales y *Startups* tecnológicos. A partir de los elementos aquí presentados, se pueden prefigurar dos escenarios posibles a partir de la eventual ratificación del TMEC.

En un *escenario de mantenimiento*, el tratado comercial renegociado produciría cambios menores en las dinámicas de incorporación de las PYME mexicanas en CGV. Las PYME proveedoras de partes, componentes y maquinados de bajo valor mantendrían sin cambio sus órdenes de producción, sin generar incentivos para innovar y desarrollar productos propios. Por su parte, las que proveen servicios de ingeniería, componentes de alto valor agregado, que han desarrollado innovaciones, productos y marcas propias aumentarían su participación en el comercio intrarregional y podrían escalar hacia otros productos, segmentos o mercados. Los actuales programas de fomento y financiamiento gubernamental a las PYME permanecerían sin cambios sustanciales, en ausencia de una política industrial comprehensiva orientada a la innovación y a las tecnologías emergentes.

En un *escenario de fortalecimiento* se podría generar un cambio significativo en la dinámica de las PYME mexicanas, principalmente en la construcción de capacidades tecnológicas, innovación e inserción en cadenas regionales y globales de valor, debido a la implementación efectiva de las modificaciones introducida en el TMEC y al despliegue de un nuevo conjunto de políticas industriales, regionales y sectoriales. Las PYME tecnológicas mexicanas que proveen partes, componentes y maquinados de bajo valor agregado podrían detectar oportunidades para fortalecer sus capacidades tecnológicas, innovar y desarrollar productos y servicios de mayor contenido tecnológico. Las PYME que proveen servicios y productos de alto valor agregado se fortalecerían al acceder a mercados intrarregionales en mejores condiciones, a partir del incremento gradual de contenido local en los bienes y servicios. Además, escalarían funciones y se moverían a sectores de mayor valor agregado en otras CGV.

En ambos escenarios, es crucial que el gobierno mexicano transite hacia esquemas novedosos y focalizados de apoyo al fortalecimiento de las capacidades tecnológicas, empresariales y comerciales de las PYME tecnológicas locales, que permitan matizar y revertir la polarización económica generada en las últimas décadas.

## REFERENCIAS

- Alarcón, M. y C. Díaz (2016). “La empresa de base tecnológica y su contribución a la economía mexicana en el periodo 2004-2009”, *Contaduría y Administración*, vol. 61, núm. 1, pp. 106-126 <doi.org/10.1016/j.cya.2015.09.004>.
- Carrillo, J. y A. Lara (2005). “Mexican Maquiladoras: New Capabilities Coordination and the Emergence of New Generation of Companies”, *Innovation and Economic Development*, vol. 7, núms. 2-3, pp. 265-273 <doi.org/10.5172/imp.2005.7.2-3.256>.
- Carrillo, J. y R. Zárate (2004). “Proveedores en la industria electrónica en Baja California”. En J. Carrillo y R. Padilla (coords.). *La industria maquiladora mexicana*. México, El Colef / udG, pp. 193-220 <doi.org/10.22198/rys.2003.28a670>.
- Casalet, M. (2004). “Las tecnologías de la información en las pequeñas y medianas empresas mexicanas”, *Scripta Nova*, vol. 170,

- núm. 121. Disponible en <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-170-21.htm>>.
- Casalet, M., L. González y E. Buenrostro (2008). “La construcción de las redes de innovación en los clústers de software”, *Quívera*, vol. 10, núm. 1, enero-junio, pp. 92-115.
- Contreras, O. (2017). “El eslabón perdido: pequeñas empresas tecnológicas en las cadenas de valor del TLCAN”. En Marta Tawil Kuri *et al.* (coord.). *Integración en América del Norte (1994-2016). Reflexiones desde el PIERAN*. México, El Colegio de México.
- Contreras, O. (2000). *Empresas globales, actores locales. Producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras*. México, El Colegio de México.
- Contreras, O. y M. García (2019). “Pequeñas empresas tecnológicas en México: distribución regional e inserción en cadenas globales de valor”, *Región y Sociedad* (en prensa).
- Contreras, O. y M. García (2018). “KIBS and NTBF in Mexico: Combining GVC and RIS to Study Market Entry Mechanisms and Upgrading”, *Debates sobre innovación*, vol. 1, núm. 1, pp. 1-14.
- Contreras, O., J. Carrillo y M. García (2017). “Empresas locales en cadenas globales de valor: un estudio de caso de la industria automotriz mexicana”. En Demian Panigo *et al.* (coords.). *La encrucijada del autopartismo en América Latina*. Buenos Aires, Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano, pp. 374-394.
- Contreras, O., J. Carrillo y J. Alonso (2012). “Local Entrepreneurship within Global Value Chains: A Case Study in the Mexican Automotive Industry”, *World Development*, vol. 40, núm. 5.
- Contreras, O. y A. Hualde (2012). “Empresas multinacionales, aprendizaje tecnológico y desarrollo. Una revisión del debate”. En J. Carrillo (coord.). *La importancia de las multinacionales en la sociedad global. Viejos y nuevos retos para México*. México, El Colef, pp. 415-419.
- Contreras, O. y P. Isiordia (2010). “Local Institutions, Local Networks and the Upgrading Challenge. Mobilizing Regional Assets to Supply the Global Auto Industry in Northern Mexico”, *International Journal of Automotive Technology and Management*, vol. 10, núm. 2, pp. 161-179 <[doi.org/10.1504/IJATM.2010.032622](https://doi.org/10.1504/IJATM.2010.032622)>.
- Cooke, P., M. Uranga y G. Etxebarria (1997). “Regional Systems of Innovation: An Evolutionary Perspective”, *Environment and*

- Planning*, vol. 30, núm. 9, pp. 1563-1584 <doi.org/10.1068/a301563>.
- De Fuentes, C. y G. Dutrénit (2013). "SMES' Absorptive Capacities and Large Firms' Knowledge Spillovers: Micro Evidence from the Machining Industry in Mexico", *Institutions and Economies*, vol. 5, núm. 1, abril, pp. 1-30.
- Dussel Peters, E. (2012). "Inversión extranjera directa, especialización territorial e innovación en México (1994-2007)". En J. Carrillo (coord.). *La importancia de las multinacionales en la sociedad global. Viejos y nuevos retos para México*. México, El Colef / Juan Pablos Editor, pp. 105-132.
- Dutrénit, G. (coord.) (2009). *Sistemas regionales de innovación: un espacio para el desarrollo de las PYME. El caso de la industria de maquinados industriales*. México, Textual / UAM.
- Dutrénit, G. y A. Vera-Cruz (2005). "Spillovers from MNCs through Worker Mobility and Technological and Managerial Capabilities of SMES in Mexico", *Innovation: Management, Policy and Practice*, vol. 7, núms. 2-3, pp. 274-297.
- Freeman, C. (1987). *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. Londres, Pinter Publisher.
- Gereffi, G. (2016). "From Value Chain Mapping to Policy Recommendations. GVC Battle for the U.S. Market: China vs Mexico". Washington, D. C., World Bank Group.
- Gereffi, G. (1994). "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks". En G. Gereffi y M. Korzeniewicz (coords.). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Connecticut, Praeger Publishers, pp. 95-112.
- Gereffi, G., J. Humphrey y T. Sturgeon (2005). "The Governance of Global Value Chains", *Review of International Political Economy*, vol. 12, núm. 1. Disponible en <[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/fisheries/docs/GVC\\_Governance.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/fisheries/docs/GVC_Governance.pdf)>.
- Gereffi, G. y R. Kaplinsky (eds.) (2001). *The Value of Value Chains: Spreading the Gains from Globalization*, *IDS Bulletin*, Special issue, vol. 32, núm. 3, julio. Brighton, Reino Unido, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Giuliani, E., C. Pietrobelli y R. Rabellotti (2005). "Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters", *World Development*, vol. 33, núm. 4, pp. 549-573.

- Görg, H. y E. Strobl (2002). “*Spillovers from Foreign Firms through Worker Mobility: An Empirical Investigation*”. IZA Discussion paper 591.
- Granstrand, O. (1998). “Towards a Theory of the Technology-based Firm”, *Research Policy*, vol. 27, pp. 465-489.
- Hecker, D. (2005). “High-Technology Employment: A NAICS-Based Update”, *Monthly Labor Review*, pp. 57-72, julio. Disponible en <[http://heionline.org/hol/cgi-bin/get\\_pdf.cge?handle=hein.journals/month128&section=77](http://heionline.org/hol/cgi-bin/get_pdf.cge?handle=hein.journals/month128&section=77)>.
- Hualde, A. y R. Gomis (2007). “PYME de software en la frontera norte de México: desarrollo empresarial y construcción institucional de un Cluster”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 38, núm. 150, pp. 193-212 <[doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2007.150.7676](https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2007.150.7676)>.
- Humphrey, J. y H. Schmitz (2004). “Chain Governance and Upgrading: Taking Stock”. En Hubert Schmitz (ed.). *Local Enterprises in The Global Economy Issues of Governance and Upgrading*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018). *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas: DENUE Interactivo 03/2018: documento metodológico*. México, INEGI. Disponible en <[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prov\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825100841.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prov_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825100841.pdf)>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014). *Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN 2013)*. México, INEGI. Disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scian/presentacion.aspx>>.
- Ivarsson, I. y C. G. Alvstam (2005). “The Effect of Spatial Proximity on Technology Transfer from MNCs to Local Suppliers in Developing Countries: The Case of AB Volvo in Asia and Latin America”, *Economic Geography*, vol. 81, núm. 1, pp. 83-112.
- Kile, C. y M. Phillips (2009). “Using Industry Classification Codes to Sample High-Technology Firms: Analysis and Recommendations”, *Journal of Accounting, Auditing & Finance*, vol. 24, núm. 35 <[doi.org/10.1177/0148558X0902400104](https://doi.org/10.1177/0148558X0902400104)>.
- Llisterri, J. J. y C. Pietrobelli (eds.) (2011). *Los sistemas regionales de innovación en América Latina*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 104.

- López de Alba, P. L. (2014). “El modelo de articulación productiva, base de los sistemas de innovación en el estado de Guanajuato”. En M. A. Zavala Berbena (coord.). *Investigación para la transformación social. Experiencias de investigación vinculada*. México, Universidad De La Salle Bajío, pp. 75-91.
- Lundvall, B. A. (2007). “National Innovation Systems-Analytical Concept and Development Tool”, *Industry and Innovation*, vol. 14, pp. 95-119.
- Lundvall, B. A. (ed.) (1992). *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres, Pinter Publisher.
- Muller, E. y D. Doloreux (2009). “What We Should Know about Knowledge-Intensive Business Services”, *Technology in Society*, vol. 31, núm. 1, pp. 64-72.
- Olea, J., O. Contreras y M. Barceló-Valenzuela (2016). “Las capacidades de absorción del conocimiento como ventajas competitivas para la inserción de PYME en cadenas globales de valor”, *Estudios Gerenciales*, vol. 32, núm. 139, pp. 127-136.
- Schmitz, H. (2004). “Globalized Localities: Introduction”. En Hubert Schmitz (ed.). *Local Enterprises in The Global Economy Issues of Governance and Upgrading*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Secretaría de Economía (SE) (2018). *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México (enero-diciembre de 2018)*. México, SE / Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- Valenzuela, N. y A. Bracamonte (2014). “Microsistemas de innovación: parques tecnológicos en Sonora”. En A. Bracamonte y O. Contreras (coords.). *Tecnología y competitividad: conceptos y experiencias prácticas*. Hermosillo, El Colegio de Sonora, pp. 137-176.
- Villavicencio, D. y R. Arvanitis (2001). “Las capacidades de innovación en la industria química en México”. En G. Dutrenit et al. (coords.). *Sistema Nacional de Innovación Tecnológica: Temas para el Debate en México*. México, UAM, pp. 379-394.

**TERCERA PARTE**  
**SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**



## 7. LOS PROCEDIMIENTOS DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS EN *ANTIDUMPING* E INVERSIÓN EN EL TLCAN Y EN EL TMEC

*Gisela Bolívar Villagómez*

### INTRODUCCIÓN

A PARTIR DE enero de 2017, después de la toma de posesión de Donald J. Trump como el cuadragésimo quinto presidente de Estados Unidos, la realidad sobre la posible desaparición del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), al menos como estaba concebido hasta ese momento, fue inminente. Desde la campaña del candidato Trump, quedó claro que su intención sobre la relación comercial con México sería muy distinta a la que hasta entonces habíamos vivido, sobre todo después de la entrada en vigor, 24 años atrás, del tratado.

Fue a partir de una serie de encuentros y desencuentros entre los presidentes Trump y Peña Nieto y el primer ministro Trudeau, así como entre los funcionarios directamente encargados de las relaciones exteriores y del comercio por parte de cada uno de los tres países, que se definió finalmente la renegociación del TLCAN. La agenda establecida para las negociaciones inició con la primera ronda el 16 de agosto de 2017 en la ciudad de Washington, D. C. en Estados Unidos.

Desde el principio, uno de los temas de enfrentamiento entre los grupos negociadores fue, sin duda, el relativo a los “Meca-

nismos de Solución de Diferencias” incluido en el tratado; especialmente el mecanismo contenido en el capítulo 19 del acuerdo comercial, que concierne a la revisión y solución de controversias en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias. En el documento “Summary of Objectives for the Nafta Renegotiation” (en adelante, “Resumen de los objetivos para la renegociación del TLCAN de Estados Unidos” u “Objetivos de Estados Unidos en el TLCAN”) se dice claramente que se busca la eliminación de tal capítulo (USTR, 2017: 14).

Adicionalmente, el mecanismo descrito en el capítulo 11, que establece las bases para la solución de controversias entre una parte y un inversionista de otra parte (en adelante, “controversias Inversionista-Estado”), fue también un tema que empezó a discutirse a la luz pública después de la segunda ronda de negociaciones,<sup>1</sup> con el argumento de que debía revisarse. Si bien hay diversos mecanismos de solución de controversias en el TLCAN, en este capítulo se tratan: diagnóstico, tendencias, posibles escenarios, implicaciones, retos y probables alternativas ante la coyuntura, por un lado, de modernizar los dos mecanismos: *i*) en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias, y *ii*) el correspondiente a las controversias Inversionista-Estado; y, por otro, de la posible eliminación de tales mecanismos e incluso de la posible denuncia o suspensión del TLCAN, así como de los resultados obtenidos por el cierre de las negociaciones en agosto de 2018, primero entre México y Estados Unidos, y posteriormente en septiembre por la inclusión de Canadá en el acuerdo trilateral. En lo que sigue, el análisis de cada uno de los puntos hasta aquí descritos se hará por separado.

<sup>1</sup> La segunda ronda de negociaciones se llevó a cabo en la Ciudad de México del 1º al 5 de septiembre de 2017. Hasta abril de 2018 se llevaron a cabo siete rondas de negociaciones; se esperaba que la octava ronda concluyera durante el mes de abril y que, además, se firmara una versión preliminar del texto surgido de las renegociaciones del TLCAN para mayo de 2018.

CAPÍTULO 19 DEL TLCAN. SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS  
EN MATERIA DE REVISIÓN DE DECISIONES DEFINITIVAS  
EN MATERIA DE CUOTAS *ANTIDUMPING* Y COMPENSATORIAS

*Antecedentes*

El “Mecanismo de Solución de Diferencias” en materia de revisión de decisiones *antidumping* y de medidas compensatorias contra subsidios establecidos en el TLCAN tiene, entre otros, dos antecedentes formales importantes: el mecanismo establecido en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU) correspondiente al capítulo 19 y el mecanismo de solución de diferencias general estipulado en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés: General Agreement on Tariff and Trade) el cual, una vez creada la Organización Mundial del Comercio (OMC), fue ampliado y modificado para abarcar también la solución de controversias en materia de revisión de decisiones sobre medidas *antidumping* y medidas contra subsidios.

¿Cuál era la dificultad para negociar el mecanismo de solución de diferencias del capítulo 19 en el contexto del TLCAN?

Las razones eran básicamente las siguientes:

- a) Cuando se negociaron el ALCCEU y el TLCAN, no se formuló la propuesta de incluir un capítulo relativo a normas sustanciales en materia de investigaciones *antidumping* y sobre medidas compensatorias,<sup>2</sup> es decir, no hubo voluntad de las partes de establecer normas que regularan dichos procedimientos, lo que condujo, en cambio, a proponer, bajo una iniciativa innovado-

<sup>2</sup> Tanto en Estados Unidos como en Canadá, las normas que regulan los procedimientos de las investigaciones en materia de *antidumping* y de las medidas compensatorias existían y se aplicaban desde muchos años antes de la negociación del TLCAN, por lo que no existía la disposición de ninguno de los dos países de entrar a cuestionar la forma en la que tales procedimientos se llevaban a cabo. Esto no sucedía en el caso de México, en donde el sistema contra prácticas desleales era incipiente, hasta establecerse de manera más formal como resultado de las negociaciones del TLCAN.

ra, la creación de un mecanismo alternativo de solución de controversias que pudiera revisar las decisiones de las autoridades administrativas de las partes en estas materias y que asegurara ciertas modificaciones legislativas para fortalecer el sistema contra prácticas desleales.

Lo que en un principio supondría la no inclusión de normas sustantivas se resolvió de forma original al introducir un sistema capaz de dar certeza a las partes de que dichas investigaciones podrían ser revisadas/cuestionadas por paneles autónomos al sistema interno de cada uno de los países. Para Canadá, la inclusión de este mecanismo de revisión constituyó un gran logro, toda vez que las resoluciones estadounidenses de las autoridades administrativas ya no quedarían sujetas a revisión únicamente bajo el sistema judicial interno de Estados Unidos, sino que emergía la posibilidad de revisar tales decisiones mediante un mecanismo que asegurara mayor imparcialidad.

b) El antecedente del texto propuesto para negociar este capítulo era el mecanismo contenido en el ALCCEU.<sup>3</sup> La experiencia práctica sobre la aplicación de este procedimiento de solución de diferencias entre Estados Unidos y Canadá había sido cuestionada por Estados Unidos a causa del poco convencimiento que tenía acerca de que un grupo de expertos panelistas —canadienses y estadounidenses— revisarían las resoluciones definitivas emitidas por las autoridades estadounidenses y sustituyeran así el procedimiento judicial interno de Estados Unidos.

La experiencia práctica de la aplicación de este procedimiento, consistente en la revisión de parte de un grupo de cinco panelistas, canadienses y estadounidenses,<sup>4</sup> de las decisiones definitivas en ma-

<sup>3</sup> El ALCCEU (Canada-US Free Trade Agreement) se aprobó el 1º de enero de 1989 y se suspendió por la entrada en vigor del TLCAN el 1º de enero de 1994.

<sup>4</sup> Formato que evidentemente fue modificado en el capítulo 19 del TLCAN para incluir la conformación de cinco panelistas de los países que estuvieran en conflicto; es decir, de tratarse de una resolución emitida por autoridades estadounidenses en contra de importaciones provenientes de México, por ejemplo, la revisión del dictamen estaría a cargo de panelistas estadounidenses y mexicanos; el mismo caso valdría para un conflicto entre autoridades estadounidenses e importaciones canadienses. La

teria de cuotas *antidumping* y compensatorias emitidas por las autoridades administrativas de las partes, hasta 1994, había sido distinta para ambos países. Para Canadá se trataba de una alternativa legal por la que diversas resoluciones de paneles habían asegurado —a favor de los intereses de los exportadores de ese país— una revisión más imparcial que la que normalmente llevaba a cabo la Corte de Comercio Internacional de Estados Unidos (CIT, por sus siglas en inglés).<sup>5</sup> Durante el periodo comprendido entre 1989 y 1994, dos tercios de las decisiones emitidas bajo este procedimiento de panel habían vuelto a las autoridades estadounidenses con la orden de disminuir las cuotas *antidumping*/compensatorias aplicadas en contra de las exportaciones de diversos productos canadienses, mientras que la CIT sólo había devuelto a las agencias estadounidenses un tercio de las resoluciones con órdenes cuyo resultado favorecía los intereses de las empresas exportadoras canadienses (Mercury, 1995: 529, nota 15).

- c) El sistema legal mexicano, por su parte, contenía una figura jurídica, el amparo, que estadounidenses y canadienses sometieron a un tipo de escrutinio que se dividió en análisis y cuestionamiento. El amparo, instrumento legal de rango constitucional, permitía dejar sin efectos una decisión de un panel binacional.

Esta segunda razón, el amparo, fue puesta a salvo hábilmente por los negociadores mexicanos, quienes cedieron mediante el artículo 1904, párrafo 11, segunda frase, junto con sus contrapartes, que ninguna de las partes establecería en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante sus tribunales nacionales una resolución de un panel, lo que incluía la figura del amparo.

---

configuración de los panelistas depende, pues, de la autoridad emisora y de las exportaciones afectadas.

<sup>5</sup> US Court of International Trade (CIT), cuya jurisdicción se amplió en gran medida, según la Customs Courts Act de 1980. En virtud de esta ley, además de ciertos tipos especificados de jurisdicción por materia, la Corte tiene garantizada autoridad jurisdiccional exclusiva residual para decidir cualquier acción civil contra Estados Unidos, sus funcionarios o sus organismos-agencias que se deriven de cualquier ley relativa al comercio internacional. Para mayor información sobre la CIT, véase <<https://www.cit.uscourts.gov>>.

Para reforzar esta regla se estableció además el artículo 1905, que decreta la salvaguarda del sistema de revisión ante panel, por la que una parte puede alegar que la aplicación del derecho interno de otra de las partes ha impedido, entre otros supuestos, la ejecución del fallo de un panel, situación que haría posible la intervención del amparo. En tal caso, la parte reclamante, y afectada, podría suspender el funcionamiento del artículo 1904 o la aplicación de beneficios derivados del tratado.

Con estas disposiciones, más la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) del artículo 133 constitucional, que versa sobre la jerarquía de los tratados internacionales, en el sentido de que están a la par de la Constitución siempre y cuando estén de acuerdo con ella (SCJN, 1999: 46), quedó resuelto el tema de la posible impugnación del fallo de un panel vía amparo.

La revisión ante un panel binacional de las decisiones definitivas de las autoridades administrativas, en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias, se estableció por medio del mecanismo descrito en el artículo 1904 del TLCAN y sus respectivas Reglas de Procedimiento.<sup>6</sup> Con dicho mecanismo, a lo largo de los últimos 25 años de aplicación del TLCAN, se han llevado a cabo los procedimientos de revisión con los resultados descritos en las láminas de la siguiente sección.

### *Diagnóstico y tendencias*

Desde las negociaciones originales del TLCAN, el tema de la solución de controversias en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias se tornó ríspido y difícil, tan es así que el capítulo 19 fue el último en negociarse y en concluirse, y el que cerró las negociaciones de todo el tratado justamente con ese tema. Con tal antecedente, no sorprende que al consumarse la renegociación del TLCAN o TLCAN 2.0,<sup>7</sup> este tema también haya sido el último en discutirse.

<sup>6</sup> Reglas adoptadas por las partes de conformidad con lo señalado en el párrafo 14 del artículo 1904 del TLCAN.

<sup>7</sup> Por sugerencia de Estados Unidos se cambió de nombre a USMCA (siglas en inglés que aluden a United States, Mexico, Canada Agreement) por TMEC o Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá. El texto propuesto del tratado renegociado, o TMEC, está disponible en inglés en <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>>.

¿En qué consiste el mecanismo de solución de diferencias?

Se hallan dos procedimientos de revisión en el capítulo:

- i) La revisión de las reformas legislativas.<sup>8</sup>
- ii) La revisión de las resoluciones definitivas sobre cuotas *antidumping* y compensatorias: las partes se comprometen a aceptar un procedimiento de tipo judicial llevado a cabo por un panel binacional que revisa si las resoluciones definitivas —emitidas en esta materia por las autoridades investigadoras de los países parte— se apegan a la legislación interna de la parte importadora, con lo que se sustituye la revisión judicial interna de dicha parte.

Revisiones por paneles del TLCAN, capítulo 19, artículo 1904

De la información contenida en las diversas decisiones de los paneles y reflejada de manera resumida en las gráficas 7.1 a 7.3, se desprende que cerca de 30% de las decisiones de autoridades administrativas de Estados Unidos se ha devuelto en parte o en su totalidad, es decir, se han revocado parcial o integralmente. Lo anterior significa que las decisiones de las autoridades administrativas revisadas han tenido que ajustarse a las observaciones y decisiones emitidas por los paneles.

Asimismo, se observa que cerca de 90% de las decisiones emitidas por autoridades estadounidenses ha concluido por dichas devoluciones o por desistimiento de las partes. Es pertinente anotar que tal desistimiento ha sido provocado en muchos casos por negociaciones de las empresas involucradas. A raíz de las decisiones

<sup>8</sup> Por este procedimiento, las partes se comprometen a revisar una reforma a la ley en materia de *antidumping* o de cuotas compensatorias de otra parte, cuando esta reforma se aplique a la parte solicitante de la revisión. Puesto que las partes tenían ya legislaciones vigentes en esa materia ceñidas a los principios y códigos del GATT (situación particular de Estados Unidos y Canadá), y puesto que en el caso de México se hicieron los ajustes necesarios casi inmediatamente después de la negociación del TLCAN (por medio de la publicación de la Ley de Comercio Exterior; además, por tener un sistema autoaplicativo de los Tratados Internacionales, al entrar en vigor tanto el TLCAN, como posteriormente los acuerdos de la OMC, ambos instrumentos se aplicaron de forma inmediata), no ha habido una solicitud de alguno de los países de llevar a cabo una revisión.

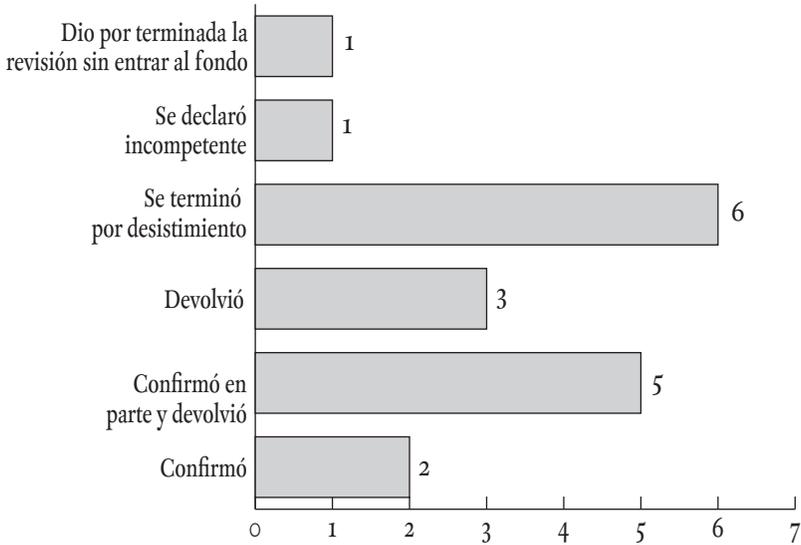
del mecanismo de solución de diferencias, establecido en el capítulo 19, las exportaciones de productos que habían estado sujetas a cuotas *antidumping* han seguido exportándose a Estados Unidos sin tener que pagar cuotas adicionales que incrementen sus costos de operación, lo que, en consecuencia, ha provocado un mayor flujo comercial entre los países.

Cuadro 7.1. Total de casos sometidos a paneles de solución de controversias por países que conforman la zona de libre comercio de América del Norte

126 total de casos	118 casos resueltos	78 casos contra Estados Unidos	41 casos de canadienses contra Estados Unidos
			35 casos de mexicanos contra Estados Unidos
			2 casos de estadounidenses contra Estados Unidos en una investigación en contra de productos mexicanos
		22 casos contra Canadá	13 casos de Estados Unidos contra Canadá
			2 casos de México contra Canadá
			7 casos de Canadá contra Canadá en 6 investigaciones en contra de productos de Estados Unidos y una investigación en contra de productos mexicanos
		18 casos contra México	12 casos de estadounidenses contra México
			3 casos de canadienses contra México
			3 casos de mexicanos contra México en investigaciones en contra de productos de Estados Unidos
	8 casos pendientes	8 casos contra Estados Unidos	6 casos de México contra Estados Unidos
			2 casos de canadienses contra Estados Unidos
		0 casos pendientes contra México	
		0 casos pendientes contra Canadá	

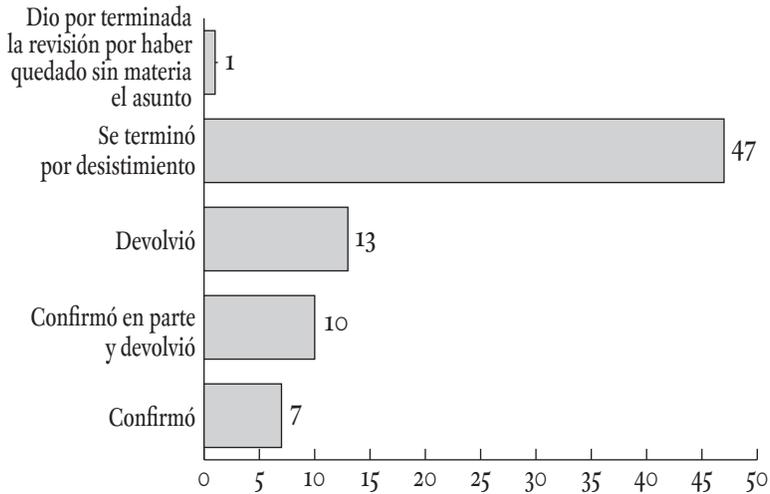
Fuente: SE (s.f.).

Gráfica 7.1. Resoluciones de los paneles en casos contra México



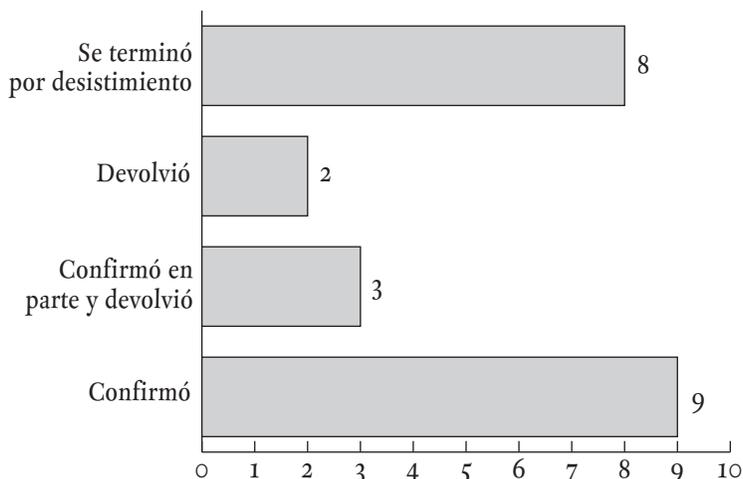
Fuente: Elaboración propia con información de la SE (s.f.).

Gráfica 7.2. Resoluciones de los paneles en casos contra Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia con información de la SE (s.f.).

Gráfica 7.3. Resoluciones de los paneles en casos contra Canadá



Fuente: Elaboración propia con información de la SE (s.f.).

Del récord obtenido de los diversos casos revisados ante paneles binacionales del TLCAN se desprende que, al contar con el mecanismo establecido en el artículo 1904 del Tratado, los exportadores tanto canadienses como mexicanos han asegurado el derecho a acudir a un procedimiento de revisión alternativo, distinto al sistema estadounidense, que ha probado ser eficiente, equitativo y, en muchos casos, menos proteccionista que las decisiones emitidas por la CIT. Todo ello asegura mayor flujo comercial de bienes<sup>9</sup> y mayor competitividad del mercado norteamericano frente a otros mercados.

<sup>9</sup> La mayoría de las resoluciones definitivas revisadas mediante este mecanismo hasta el día de hoy corresponde al sector de acero; entre otros productos, se encuentran: tubería rectangular, acero inoxidable (4 paneles), productos de lámina cortada a la medida, productos planos de acero revestido, tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta, tubería para líneas sin costura, alambón de hierro o acero sin alear (5 paneles), lámina de acero al carbono rolada en caliente, tubo y tubería de acero con costura, de sección circular, sin alear (2 paneles), lámina de acero al carbono rolado en caliente (2 paneles), lámina rolada en frío, placa en rollo, tubería rectangular (2 paneles), tubería soldada de diámetro amplio, chapas y fletes de acero inoxidable. Algunos otros productos involucrados son carne y despojos comestibles de bovino, fructosa, manzanas, peróxido de hidrógeno, poliestireno cristal e impacto, sosa cáustica, artículos de vestir de cuero, baterías de cocina, flores frescas, cemento gray Portland y Clinker.

## ¿Cuál es la finalidad de la revisión ante un panel del capítulo 19, bajo el artículo 1904?

Según el artículo 1904 en su párrafo 1, las partes reemplazarán las revisiones judiciales internas de las resoluciones definitivas sobre cuotas *antidumping* y compensatorias con la revisión que lleve a cabo un panel binacional. Lo anterior implica que cuando alguna autoridad del país importador realice una investigación contra prácticas desleales en materia de *dumping* o de subsidios, cuyo resultado se plasme en una resolución definitiva, ésta podrá someterse a la revisión de un panel binacional, es decir, las partes pueden optar por la revisión ante un panel binacional, pero su derecho de revisar las resoluciones judicialmente ante los mecanismos existentes en los países importadores que dictan la resolución definitiva se mantiene, en caso de que no se solicite el establecimiento del panel binacional, una vez transcurridos 30 días posteriores a la notificación de la resolución definitiva al país implicado —país exportador/productor— o a su publicación en el diario oficial del país importador (TLCAN, 1994: art. 1904, párr. 4).

El antecedente inmediato de este procedimiento se encuentra en el tratado bilateral entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU, s.f.: cap. 19), los cuales, al no llegar a un acuerdo para incluir el tema de fondo en las negociaciones del tratado o puesto que no pudieron negociar un capítulo que regulara las disposiciones en materia de *antidumping* y de investigaciones contra subsidios (como sí se logró en gran medida, por ejemplo, con respecto a “Salvaguardias o Reglas de Origen”, entre otros temas),<sup>10</sup> optaron por negociar un capítulo que incluyera un procedimiento de solución de controversias para el caso de disputas comerciales surgidas por la aplicación de medidas definitivas *antidumping* o contra subsidios. Canadá fue el principal impulsor de esta negociación, fundamentalmente por la experiencia resultante de las sentencias de la CRT que, al revisar las decisiones definitivas emitidas tanto por el Departamento de Co-

<sup>10</sup> Véase capítulo 8, “Medidas de emergencia”, y capítulo 4: “Reglas de origen” del TLCAN. Disponibles en <<https://www.nafta-sec-alena.org/Inicio/Textos-juridicos/Tratado-de-Libre-Comercio-de-America-del-Norte?mvid=1&secid=fa1faa7e-ff38-4ca5-907c-bdfb6034691f>> y <<https://www.nafta-sec-alena.org/Inicio/Textos-juridicos/Tratado-de-Libre-Comercio-de-America-del-Norte?mvid=1&secid=feb541cc-bfc2-4240-829f-b5a7ec26a08a>>.

mercio (DOC), como por la Comisión Internacional de Comercio (ITS, por sus siglas en inglés)<sup>11</sup> de este país, tendían a favorecer —como ya hemos señalado— a las autoridades estadounidenses y a reconfirmar, en consecuencia, el resultado obtenido de éstas en un alto porcentaje; es decir, la finalidad de la revisión ante un panel binacional es la posibilidad alternativa de que un grupo autónomo de expertos en comercio internacional, al margen de cualquier sistema judicial establecido, pueda examinar una resolución definitiva derivada de estos procedimientos de investigación. Esta opción, así como cualquier otro mecanismo alternativo de revisión,<sup>12</sup> tiene o debería tener como principal objetivo el que las partes<sup>13</sup> afectadas por una decisión de alguna autoridad tengan a su alcance un procedimiento más ágil, menos costoso, imparcial, independiente de cualquier interés, además de ser definitivo y ejecutable. En suma, el contar con procedimientos efectivos de revisión e imparciales asegura que los bienes que se comercializan entre los países de la región de Norteamérica sean bienes más competitivos, emancipados de las reglas proteccionistas, y que, por lo tanto, gocen de los beneficios de la apertura comercial.

Sin embargo, cabe mencionar que los objetivos señalados no se han cumplido cabalmente, por lo que en la parte correspondiente a “Escenarios sobre la renegociación, retos y permanencia del capítulo 19 del TLCAN/capítulo 10 del TMEC”, haremos propuestas de mejora que aseguren el logro de los propósitos enunciados, entre otros. Consideramos que estas propuestas siguen vigentes, independientemente de que ya concluyeron las renegociaciones, toda

<sup>11</sup> Es oportuno señalar que el sistema *antidumping* en Estados Unidos es un sistema bifurcado en el que intervienen dos autoridades independientes en la resolución de las investigaciones. Por un lado, el DOC analiza la existencia o no de las importaciones en condiciones de *dumping* o de subsidios y, en su caso, determina el cálculo del margen de éstos. Por otro, la International Trade Commission (ITC) lleva a cabo el análisis de daño para determinar si hubo o no afectación a la industria nacional del producto idéntico o semejante del país importador, derivado de las importaciones en condiciones de *dumping* o de subsidios. En muchos otros países, como es el caso de México, una sola autoridad administrativa realiza estas investigaciones. La Secretaría de Economía (SE) tiene bajo sus funciones asignadas la posibilidad de investigar las importaciones en condiciones de *dumping* y sus efectos en la industria nacional mexicana, por medio de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI).

<sup>12</sup> Tal y como se entienden los objetivos del arbitraje comercial internacional.

<sup>13</sup> En este caso, las empresas directamente afectadas.

vez que, al dejarse abierta la cláusula de revisión del tratado, se podrían tomar en cuenta en una nueva modernización de nuestras relaciones comerciales.

¿Cuál es el modelo o criterio de revisión que deben cumplir los paneles?

Definir el modelo de revisión es importante, ya que supone la regla bajo la cual se rigen los mecanismos de solución de diferencias o paneles binacionales para la supervisión de las resoluciones definitivas en materia de *antidumping* o de investigaciones contra subsidios.

Al negociarse el TLCAN, los países determinaron que estos mecanismos tendrían el mismo modelo de revisión que un tribunal judicial interno de cualquiera de las partes (TLCAN, 1994: art. 1904, párrs. 2-3 y Anexo 1911). Esto significa que los paneles sólo podían basarse en el criterio de revisión que aplicaría un tribunal constituido para tal efecto en cualquiera de los países. De este modo, si la revisión se hace sobre una decisión definitiva de una autoridad estadounidense (ya sea el DOC o la ITC), el panel de expertos que se constituya revisa la decisión con base en la ley estadounidense, así como los precedentes judiciales y principios de derecho que, de ser el caso, un tribunal de ese país aplicaría al revisar la legalidad de tal decisión; de igual manera lo haría un panel con respecto a las decisiones emitidas por las autoridades mexicanas: haciendo valer criterios, precedentes y disposiciones legales que aplicaría un tribunal mexicano o un panel con respecto a decisiones de autoridades canadienses.

Este criterio de revisión se estableció de tal modo para que, efectivamente, la acción de los paneles sustituyera la acción de los tribunales sólo en lo que respecta a la conformación del órgano revisor, no en lo que toca al propósito y las bases legales de la revisión. De esta manera, al negociar el TLCAN, las partes establecieron de común acuerdo la forma de constituir el panel, así como la ley aplicable, la jurisdicción, el carácter definitivo de la decisión, obligatoria para las partes, y, luego de emitida, ejecutable (1994: art. 1904, párr. 11), puesto que su incumplimiento llevaría aparejada la aplicación de posibles sanciones (1994: art. 1905, párr. 1-c).

## Análisis de casos y sus efectos legales y económicos

Existen algunos casos que han tenido efectos económicos y legales importantes en el mercado y sistema jurídico estadounidenses, relacionados con las decisiones de paneles binacionales tanto del ALCCEU como del TLCAN.

### *Análisis del caso de madera blanda entre Canadá y Estados Unidos*

En la relación comercial entre Canadá y Estados Unidos, el caso de madera blanda<sup>14</sup> ha tenido un efecto económico importante desde hace más de 25 años, tanto por las medidas proteccionistas impuestas por Estados Unidos a Canadá como por los diversos acuerdos firmados entre ambos países para tratar de resolver de la “mejor” manera el asunto de las exportaciones a Estados Unidos del producto en cuestión.

A causa de las múltiples decisiones emitidas por autoridades estadounidenses que han impuesto cuotas *antidumping* y compensatorias a las exportaciones canadienses de madera blanda a lo largo de los últimos 25 años, los exportadores canadienses se han visto obligados a impugnar tales resoluciones, principalmente por medio de los paneles binacionales establecidos de conformidad con el ALCCEU; a partir de 1994, mediante los paneles binacionales establecidos de conformidad con el TLCAN; a través del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC e, incluso, a través del sistema judicial estadounidense. El resultado de las diversas impugnaciones ha sido, en la mayoría de los casos, favorable para los exportadores canadienses; sin embargo, el costo inherente a este tipo de procedimientos, tanto en tiempo como en dinero, ha afectado a la industria canadiense. Por ello, a lo largo de estos años los dos países han firmado diversos acuerdos<sup>15</sup> por los cuales han terminado con

<sup>14</sup> “Softwood Lumber”. Para mayor información sobre la industria canadiense de madera blanda y los diversos asuntos comerciales entre Estados Unidos y Canadá acerca de este producto, véase <[http://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois\\_ooeuvre/index.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois_ooeuvre/index.aspx?lang=eng)>.

<sup>15</sup> Sobre los antecedentes de estas disputas comerciales, véase <[http://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois\\_ooeuvre/background-generalites.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois_ooeuvre/background-generalites.aspx?lang=eng)>.

las disputas comerciales y han dado beneficios directos a la industria canadiense, como la devolución de más de 5 000 millones de dólares canadienses de depósitos para asegurar el pago de cuotas.

El último acuerdo firmado fue el Softwood Lumber Agreement (SLA) (Government of Canada, s.f.b) el 12 de septiembre de 2006, el cual, según las autoridades canadienses, promovió un ambiente comercial seguro para la industria canadiense, sus trabajadores y comunidades. El acuerdo expiró el 12 de octubre de 2015 con el compromiso de las autoridades estadounidenses de no llevar a cabo nuevas investigaciones *antidumping* o de medidas compensatorias a lo largo de un año más, periodo que concluyó el 12 de octubre de 2016.

La conclusión de este acuerdo tuvo lugar a un mes de las elecciones del 8 de noviembre de 2016, cuyo resultado anida en la memoria de todos, lo que trajo como consecuencia para Canadá que, dentro de las primeras acciones comerciales llevadas a cabo por la administración Trump, se iniciaran nuevas investigaciones *antidumping* y de medidas compensatorias en contra de importaciones a Estados Unidos de madera blanda, provenientes de Canadá. El 26 de junio de 2017, el secretario de Comercio de Estados Unidos anunció la resolución preliminar afirmativa del Departamento de Comercio de ese país que declaraba que las exportaciones canadienses de madera blanda a Estados Unidos se hacían según condiciones de *dumping* y de subsidios (U.S. Department of Commerce, 2017b). El 28 de agosto siguiente, el propio secretario Ross anunció que se posponía la imposición de cuotas *antidumping* y compensatorias para Canadá, sobre madera blanda, hasta el 14 de noviembre de 2017, a más tardar (U.S. Department of Commerce, 2017a). Lo anterior con el fin de encontrar una solución equitativa por medio de un acuerdo de suspensión duradero.

No obstante estas declaraciones, el 2 de noviembre de 2017,<sup>16</sup> el gobierno estadounidense emitió la decisión final en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias e impuso de manera definitiva estas cuotas a las importaciones de madera blanda provenientes de Canadá, con lo que originó la publicación de la postura del go-

<sup>16</sup> Información disponible en <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2017/11/us-department-commerce-finds-dumping-and-subsidization-imports-softwood>>.

bierno canadiense que consistía en demandar a Estados Unidos la eliminación de las cuotas.

En noviembre<sup>17</sup> y diciembre de 2017, así como en febrero de 2018,<sup>18</sup> diversas empresas canadienses solicitaron nuevamente el establecimiento de un panel del capítulo 19 del TLCAN para revisar las decisiones del gobierno estadounidense sobre el establecimiento de cuotas *antidumping* y compensatorias, así como sobre la determinación de daño. Asimismo, el 28 de noviembre de 2017, el gobierno de Canadá solicitó ante la OMC la celebración de consultas públicas con respecto a la adopción de las cuotas *antidumping* y antisubvenciones. Adicionalmente, el 8 de marzo de 2018, el Departamento de Comercio de Estados Unidos inició una revisión de las cuotas antisubvenciones contra las importaciones de madera blanda y contra las exportaciones a ese país de 34 empresas canadienses.

Este asunto, según distintos analistas, podía llegar a ser una de las negociaciones finales en las rondas de renegociación del TLCAN, tal y como sucedió, por su importancia económica y legal en los resultados obtenidos no sólo por los diversos SLA, sino por los efectos de los mecanismos de solución de diferencias, que han mantenido la principal proveeduría de madera blanda de Canadá a Estados Unidos.

Según datos de IQOM Inteligencia Comercial,<sup>19</sup> en 2017, Estados Unidos importó 7134 millones de dólares en este tipo de madera. Ese año, Canadá fue el principal proveedor con envíos por 6139 millones de dólares. México, en cambio, se situó en el lugar 19 de la proveeduría con envíos por 3 millones de dólares.

Al cierre de las negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y Canadá, el 30 de septiembre de 2018, fue justamente el capítulo 19 (ahora como el capítulo 10, referente a “Remedios Comerciales” en la nueva numeración) uno de los puntos álgidos entre Canadá y Estados Unidos, lo que permitió finalmente la conclusión de la renegociación.

<sup>17</sup> Información disponible en <<https://www.federalregister.gov/documents/2017/11/21/2017-25123/north-american-free-trade-agreement-nafta-article-1904-bi-national-panel-review-notice-of-request-for>>.

<sup>18</sup> Información disponible en <<https://www.federalregister.gov/documents/2018/02/02/2018-02135/north-american-free-trade-agreement-nafta-article-1904-bi-national-panel-review-notice-of-request-for>>.

<sup>19</sup> Información disponible en <<http://www.iqomla.com/>> (requiere suscripción).

*Análisis sobre los efectos de las resoluciones de paneles del TLCAN entre México y Estados Unidos en algunas prácticas administrativas*

Algunas decisiones de paneles han cuestionado el sistema estadounidense de investigaciones *antidumping* y medidas compensatorias; ejemplo de ello es el análisis sobre la práctica administrativa denominada *zeroing* o de “reducción a cero”,<sup>20</sup> aplicada por el Departamento de Comercio y luego eliminada como resultado de las decisiones de paneles binacionales establecidos de conformidad con el artículo 1904 del capítulo 19 del TLCAN, así como por decisiones del Órgano de Apelación (OA) de la OMC.<sup>21</sup>

Lo que han determinado los paneles de revisión es que dicha práctica no se justifica legalmente a la luz del sistema estadounidense y no está sustentada por las obligaciones legales internacionales de Estados Unidos.<sup>22</sup>

A partir de estos casos resueltos por el Órgano de Apelación de la OMC y por los paneles binacionales del TLCAN, la legislación interna estadounidense fue modificada a partir del 14 de febrero de 2012 (ITA, 2012) y dejó de lado la práctica de *zeroing* en diversos procedimientos de investigación, además de reconocer sus obliga-

<sup>20</sup> Esta metodología consiste en dar a las ventas de importaciones sin *dumping* un valor de cero al calcular el margen de *dumping* de todas las transacciones, incluidas las importaciones objeto de *dumping*, lo que da como resultado que el margen de *dumping* sea más alto.

<sup>21</sup> Véanse, entre otros, el “Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos/ Medidas relativas a la reducción a cero y a los exámenes por extinción”, recurso solicitado por Japón sobre la base del párrafo 5 del artículo 21 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, WT / DS32 / AB / RW (18 de agosto de 2009); “Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos/ Medidas *antidumping* definitivas sobre el acero inoxidable procedentes de México”, WT / DS344 / AB / R (30 de abril de 2008); “Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos/ Medidas relativas a la reducción a cero y a los exámenes por extinción”, WT / DS322 / AB / R (9 de enero de 2007); “Informe del Órgano de Apelación, Comunidades Europeas/ Derechos *antidumping* sobre las importaciones de ropa de cama de algodón de la India”, WT / DS141 / AB / R (1º de marzo de 2001).

<sup>22</sup> Véase, entre otros, “In the Matter of Stainless-Steel Sheet and Strip in Coils From Mexico: Final Results of 2004/2005 Antidumping Review, case number USA-MEX-2007-1904-01, in the North American Free Trade Agreement Panel”. Disponible en <<http://www.worldtradelaw.net/document.php?id=nafta19/stainlesscoils-dumping-nafta19.pdf>>.

ciones internacionales derivadas de la aplicación de los acuerdos de la OMC.

### En conclusión

En virtud de los resultados adversos a las decisiones de las autoridades administrativas estadounidenses (DOC e ITC) que diversos paneles binacionales del TLCAN han emitido al no confirmar las conclusiones de dichas autoridades en lo atinente a las investigaciones de *dumping* y subsidios, así como derivado de los efectos tanto económicos como legales que estas diversas decisiones han tenido en el mercado estadounidense y en su sistema jurídico, quedan claras las razones de la propuesta oficial del gobierno estadounidense en la renegociación del TLCAN, que pretendía eliminar del acuerdo el mecanismo de solución de controversias descrito en el capítulo 19, decisión que evidentemente no compartían ni Canadá ni México.

### *La renegociación, los retos y la permanencia del capítulo 19 del TLCAN/capítulo 10 del TMEC*

La renegociación del TLCAN se inició en agosto de 2017, originalmente con la idea de modernizar el acuerdo entre los tres países, lo que incluía la posible eliminación del Capítulo 19 dada la propuesta formal hecha en el documento de “Objetivos de Estados Unidos en el TLCAN”, la cual, tanto para Canadá como para México, se contemplaba como un *deal breaker* o factor decisivo de rompimiento de las negociaciones; al menos así se manifestó en diversos medios de comunicación.

Si bien el “Mecanismo de Solución de Diferencias” originalmente establecido en el capítulo 19, y ahora propuesto en el capítulo 10, sección D del TMEC, prácticamente queda en los mismos términos, sin diferencias ni mejoras sustanciales. Nosotros proponemos algunos cambios que, pensamos, pueden ser cualitativos y dignos de tenerse en consideración cuando nuevamente se someta a revisión y modernización el actual acuerdo trilateral.

## Mejoras al “Mecanismo de Solución de Diferencias” del actual capítulo 19 del TLCAN y del propuesto capítulo 10 del TMEC

Es cierto que en el propio texto del TLCAN y en la propuesta actual del TMEC figuran varias disposiciones que contemplan la posibilidad de revisión del tratado, entre ellas las que se refieren a los grupos de trabajo ideados para dar seguimiento a los efectos de la aplicación del acuerdo. Sin embargo, después de 25 años de vida, ha habido cambios en pocas áreas o propuestas auténticas de mejora. Sin duda, los mecanismos de solución de diferencias que comprenden el TLCAN son un área de mejora indiscutible que en todos estos años se ha ignorado.

Los mecanismos de solución de diferencias establecen un marco jurídico que da certeza a las partes sobre el cumplimiento en la aplicación de las reglas, los beneficios y las obligaciones surgidos del tratado. Puesto que la integración entre los países parte del TLCAN se ha ido fortaleciendo con el paso del tiempo por el avance en apertura comercial y en eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, así como en la inclusión de temas comunes; estos mecanismos, lejos de desaparecer o debilitarse, deben mejorarse y fortalecerse. Por ello, en las siguientes páginas se proponen algunos de los aspectos en los que el capítulo 19 del TLCAN y el propuesto capítulo 10 del TMEC pueden optimizarse.

### *Desde el punto de vista legal*

Si bien el objetivo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos es que las partes afectadas por una decisión concluyente de una autoridad tengan a su alcance un procedimiento más ágil, menos costoso, imparcial, independiente de cualquier interés, además de definitivo y ejecutable, tal finalidad no se ha cumplido del todo, por lo que se proponen las siguientes mejoras.

*a) Participación de las empresas.* De un análisis simple sobre qué tipo de empresas participan en estos procedimientos, es fácil concluir que más de 90% son empresas que representan sectores económicos privilegiados. Esto se debe en gran medida a que participar, primero en el procedimiento de investigación y después en la im-

pugnación, supone mantener un mercado; por lo tanto, el interés económico-legal de combatir una decisión se fija por la posibilidad de las empresas que se someten a tales procedimientos de mantenerse con vida mientras concluye el proceso.

*¿Cómo podría acercarse este tipo de procedimientos a empresas de menores ingresos económicos?*

Se propone la creación de un órgano tripartita y autónomo con fondos de desarrollo aportados por los tres países —tomando un porcentaje determinado del PIB— y administrados por el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), cuyo propósito sea asesorar a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) en este y otros tipos de procedimientos relacionados con Competencia Económica, con la finalidad de analizar alternativas para las empresas no sólo en materia de defensa comercial, sino también en temas comerciales y de competitividad y, en su caso, guiarlas en la participación en los procedimientos de investigación y en los mecanismos de solución de diferencias.

Según el acta constitutiva actual del BDAN,<sup>23</sup> y en virtud de que entre sus propósitos no está el de apoyar a las PYME en temas de competitividad comercial, asesoría relativa a solución de conflictos comerciales ni en otros asuntos de carácter netamente comercial, será necesario plantearse la modificación de los propósitos para los que fue creada tal institución, con el objeto de ampliarlos. La razón por la que sería buena idea que participara el BDAN en este tipo de temas de apoyo a las PYME y de apoyo en materia de in-

<sup>23</sup> “Conforme al acta constitutiva del BDAN, su mandato consiste en apoyar el desarrollo de infraestructura ambiental en materia de agua potable, saneamiento y residuos sólidos, así como proyectos para mejorar la calidad del aire, conservar agua, reducir el consumo de energía y aprovechar fuentes renovables de energía, entre otros, para comunidades ubicadas en la franja de 100 km al norte del límite internacional en los cuatro estados estadounidenses de Texas, Nuevo México, Arizona y California y 300 km al sur de la frontera en las seis entidades federativas mexicanas de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Sonora y Baja California. Cada proyecto debe pasar por un proceso de consulta pública y certificación para poder ser considerado para financiamiento del BDAN”. Véase el Informe Ejecutivo de El Banco de Desarrollo de América del Norte (avance de Informe, 31 de diciembre de 2017), disponible en <[http://www.nadb.org/uploads/files/summary.statusreport\\_span.pdf](http://www.nadb.org/uploads/files/summary.statusreport_span.pdf)>.

versión y competitividad es porque se aprovecharía una institución ya existente, que ha tenido un buen funcionamiento en proyectos ambientales y que ha ejercido una buena dinámica de intercambio entre Estados Unidos y México, por lo que consideramos que no precisaría una nueva infraestructura para estos objetivos de apoyo, sino aprovechar la infraestructura e incluso los mecanismos administrativos con los que ya se cuenta, no sólo entre Estados Unidos y México, sino también con Canadá.

*b) Secretariado común.* Para asegurar la eficacia en los procedimientos, así como la aplicación, el análisis y seguimiento de criterios internacionales relevantes para los tres países, además de la aplicación profesional del criterio de revisión de conformidad con lo que se establece en el artículo 1904 y el anexo 1911 (propuesto artículo 11 del TMEC) para cada uno de los países, sería deseable contar con una estructura común a los tres países en la que expertos en materia de comercio internacional trabajaran de forma continua apoyando las actividades, reuniones, audiencias y decisiones de los paneles binacionales. Esta estructura podría funcionar no sólo para las revisiones derivadas del capítulo 19 (propuesto capítulo 10, sección D), sino también para aquellas que se integraran en virtud del capítulo 11 (propuesto capítulo 14 en el TMEC), 20 (propuesto capítulo 31 del TMEC) y demás disposiciones relativas a solución de diferencias incluidas a lo largo del TLCAN/TMEC.

La estructura y el funcionamiento del Secretariado podría establecerse de manera permanente en una sede fija, determinada de común acuerdo entre los tres países. Por lo demás, se sugiere que su funcionamiento sea semejante al de la secretaría del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC que apoya a los diversos grupos especiales en la consecución de sus fines.

Sobre la base de lo ya establecido en el artículo 2001 del TLCAN o en el propuesto artículo 31 del TMEC, sobre la Comisión de Libre Comercio (CLC), la estructura del Secretariado Permanente puede funcionar bajo dicho esquema.

*c) Conformación de paneles.* Según las reglas de procedimiento actuales, los paneles se conforman con dos panelistas por cada uno de los países que están en conflicto y un quinto panelista que se elige por sorteo (también de alguno de los países en conflicto).

Para asegurar una conformación más imparcial, se sugiere que los panelistas que intervengan en la decisión sean tres del país que no esté en conflicto y dos del país importador, cuya decisión se someterá a dictamen. Con ello se asegura que la mayoría de los panelistas sea de un tercer país y que los restantes tengan conocimiento más firme del sistema legal bajo el cual se determinará si se cumplió o no con el criterio de revisión, como lo haría un tribunal interno del país cuya decisión está sujeta a escrutinio.

*d) Criterio de revisión.* Independientemente de que a lo largo del texto del TLCAN y del propuesto texto del TMEC haya varios preceptos que hacen referencia a la compatibilidad que debe haber entre las disposiciones del propio tratado y las disposiciones internas de los países en relación con los preceptos de los acuerdos de la OMC,<sup>24</sup> para definir claramente el criterio de revisión aplicable en los mecanismos de solución de diferencias de las investigaciones *antidumping* y de subsidios, el texto de las futuras renegociaciones debería incluir el reconocimiento de los tres países de la aplicabilidad de los acuerdos de la OMC, para asegurar que, en sintonía con el cumplimiento de las obligaciones internacionales, el criterio de revisión sea simétrico para todos.<sup>25</sup>

*e) Apelación.* Dentro del sistema de revisión del capítulo 19 no existe la posibilidad de apelar las decisiones de los paneles binacionales. En el artículo 1904.13 y su respectivo anexo, artículo 13, anexo 10-B.3 del TMEC, se estableció un procedimiento conocido como Comité de Impugnación Extraordinaria, cuyos propósitos no se refieren a un proceso de impugnación o de apelación legal ordinario. Por ello, se sugiere que para fortalecer el procedimiento de revisión se

<sup>24</sup> Especialmente en el capítulo que nos ocupa, en el artículo 1902, párrafo 2, inciso D, se señala que en caso de que las partes hagan modificaciones a sus disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias deberán ser compatibles con los acuerdos de la OMC.

<sup>25</sup> En el caso de México, al tener un sistema de derecho autoaplicativo con respecto a los tratados internacionales, los acuerdos de la OMC son de aplicación directa y, por lo tanto, parte de las disposiciones obligatorias que forman el criterio de revisión de las decisiones administrativas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias. Por su parte, Estados Unidos no ratificó los acuerdos de la Ronda Uruguay como tratados, sino que los aplicaron/instrumentaron mediante legislación y medidas administrativas.

establezca un procedimiento por el cual las decisiones de los paneles puedan ser legalmente impugnadas sin necesidad de demostrar una situación extraordinaria (por ejemplo, la existencia de un conflicto de interés de un panelista que influya en la determinación del fallo del panel).

Este proceso de apelación se conformaría a partir de un Tribunal Permanente que revisara las decisiones, no sólo de los paneles del capítulo 19 —actual propuesto capítulo 10—, sino también las de los otros mecanismos de solución de diferencias derivados del TLCAN, a excepción de las controversias Inversionista-Estado (que analizaremos más adelante) por la naturaleza de tales disputas.

Para su funcionamiento se establecerán reglas de procedimiento específicas que incluyan la mecánica de selección de los miembros del Tribunal, un Código de Conducta, requisitos para poder ser parte del Tribunal, recursos administrativos, sede y presupuesto, entre otros.

Un Sistema de Apelación dará mayor certeza jurídica a las partes, así como continuidad a la aplicación de criterios legales. Deberá estar conformado por nacionales de los tres países y constará cuando menos de cinco miembros. Las decisiones de este Tribunal serán inapelables y definitivas.

El Tribunal Permanente se apoyará, para llevar a cabo sus funciones, en el Secretariado, con lo que asegurará también la creación de un sistema de soporte legal con criterios internacionales permanentes, basados en el criterio de revisión acordado entre las partes.

### *Desde el punto de vista administrativo*

Uno de los retos, sin duda, para la conformación de este nuevo sistema de paneles binacionales bajo el esquema del capítulo 19 y el propuesto capítulo 10, será tanto la administración de los recursos como la generación de éstos mediante las aportaciones de los países, para las cuales se considera un porcentaje de su PIB. No sólo la permanencia del sistema estará ligada al éxito de su administración, sino también el hecho de contar con dos nuevas estructuras (el Secretariado Permanente y el Tribunal Permanente de Apelación) que, a la larga, garantizarán que el funcionamiento del sistema de revisión tenga mejores resultados, siempre bajo la consideración de

establecer tiempos de duración acotados para los procedimientos tanto ordinario como de apelación, con el afán de evitar procesos inacabables.

El establecimiento de la sede y las reglas de selección de los panelistas dependerán también de la negociación, pero sobre todo de la voluntad de las partes para mejorar cualitativamente el sistema.

Tarea importante para el buen funcionamiento de estas nuevas estructuras será el que ambas cuenten con un Estatuto de Funcionamiento, un Código de Conducta, Reglas de Selección claras, equitativas y transparentes para su conformación. Todo ello como añadidura al hecho de que la administración de los recursos esté a cargo del BDAN, para lo cual será necesario ampliar sus facultades.

## Permanencia del capítulo 19

*¿Por qué se justifica la permanencia del capítulo 19?*

*Razones económicas.* Diversos economistas y analistas han hecho estudios sobre cuáles han sido los efectos del TLCAN en la economía de los tres países.<sup>26</sup> Así, se han analizado los efectos en la competitividad de sectores específicos, entre ellos, por ejemplo, el sector automotriz, industria que ha logrado crear cadenas de producción que compiten como mercados integrados a la par de mercados tan exitosos como los asiáticos.

Los efectos económicos se reflejan no sólo en el ingreso de los países derivado de las transacciones comerciales que se realizan al amparo del TLCAN, sino también en los resultados obtenidos de la disminución, por ejemplo, de las investigaciones *antidumping* entre los países parte del TLCAN.

Efectivamente, a partir de la entrada en vigor del tratado, las investigaciones en materia de *antidumping* o en materia de subsidios han disminuido notablemente entre México, Estados Unidos y Canadá, es decir, desde 1994, han iniciado más investigaciones contra países fuera de la región del TLCAN que entre ellos. Asimismo, el tipo de investigación que han emprendido estos países en contra de

<sup>26</sup> Véanse, entre otros, los análisis del Peterson Institute for International Economics, en particular Bergsten *et al.* (2017) y Hamre *et al.* (2017).

otros coincide no sólo en los detalles de la pesquisa de productos, sino también en las naciones a que han dirigido sus indagaciones (Bown, 2017). Todo ello se explica en virtud de la integración que tienen estos países en sus mercados, consecuencia de los efectos del TLCAN y de las diversas cadenas productivas generadas entre ellos, es decir, la integración económica de los tres países ha llevado a tener como fines comunes, entre otros, la aplicación de medidas *antidumping* y compensatorias a terceros y a mercados que afectan la región, lo que hasta ahora ha hecho cada uno de los países de manera individual, pero siguiendo una lógica económica que a la larga ha tenido como efecto la protección del mercado norteamericano de la región del TLCAN.

Según Chad P. Bown, a partir de los primeros 100 días de la administración de Trump, la política comercial se ha decantado por el proteccionismo utilizando masivamente herramientas de política comercial, mediante investigaciones *antidumping* en los casos tradicionales, como el de Canadá a propósito de la madera blanda —el cual, aunque se inició con la administración de Obama, se ha mantenido y continuado—, el del azúcar, que atañe a México, o el de subsidios, que corresponde a Bombardier. Además, también se ha buscado poner en práctica las secciones 232 y 201 de la ley estadounidense: “Trade Expansion Act” de 1962; baste mencionar el aumento de aranceles en el sector del aluminio y del acero. La política de la administración Trump es, pues, a todas luces, más proteccionista.

El innegable afán proteccionista de Trump ha llevado a los negociadores de México y Canadá a defender con mayor ímpetu la permanencia del “Mecanismo de Solución de Diferencias” del capítulo 19 como herramienta de control equitativo e imparcial contra la oleada de políticas comerciales que hacen pensar en una suerte de restitución del siglo xx. La estrategia de México, después de las últimas cinco semanas de agosto de 2018, se centró en endosar la reyerta a Canadá hacia el cierre de negociaciones bilaterales con Estados Unidos, ya que este país había declarado desde el principio que éste sería un punto de quiebre. Los negociadores mexicanos hábilmente dejaron como condición suspensiva que todos los beneficios logrados por Canadá se harían extensivos a México.

*Alternativas económicas y legales al capítulo 19  
del TLCAN/capítulo 10 del TMEC*

Además de los efectos reales prácticos que se han dado a lo largo de estos años de existencia del TLCAN, a causa de la mayor integración económica de los tres países, así como de la creación de las cadenas productivas en la región, los países podrían buscar: *i*) llevar a cabo menos investigaciones *antidumping* y de subsidios entre ellos (como ya venía sucediendo antes de la administración de Trump) o incluso eliminar este tipo de investigaciones entre los tres países; *ii*) establecer, en su caso, investigaciones comunes sólo contra terceros, y *iii*) buscar obtener un mejor sistema de información que tuviera como finalidad conformar un mercado regional más eficiente en el cual la regulación se diera por medio de políticas y reglas de competencia económica.<sup>27</sup> Al respecto, vale la pena analizar los artículos propuestos al inicio del capítulo 10 del TMEC, los cuales se refieren precisamente a una mayor cooperación de los tres países en materia de investigaciones *antidumping* contra otros países, así como disposiciones relativas a competencia trilateral.

Este tipo de propuestas ya se ha realizado de manera exitosa en diversos países y bajo el esquema de zonas de libre comercio con una mayor integración, pero sobre todo con la voluntad de los participantes, tal es el caso de Australia-Nueva Zelanda, la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá.<sup>28</sup>

Para cumplir con tal esquema, se necesitan la voluntad y el compromiso legal de los tres países, pues, de no ser así, la tentación de usar medidas proteccionistas de manera unilateral estaría latente y provocaría inestabilidad comercial, política y económica en la región.

## En conclusión

La renegociación del TLCAN y la revisión posterior según la cláusula propuesta en el nuevo texto del TMEC deben procurar, en todos y

<sup>27</sup> En el propio texto del TLCAN hay ya diversas disposiciones que podrían utilizarse para cumplir con estos objetivos, como el artículo 317, artículo 1504, artículo 1907, párrafo 2, inciso b (véase también Barrios, 2017: 15-16).

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá (1996).

cada uno de los temas examinados, el beneficio de los tres países; para ello, haciendo uso de las técnicas de negociación, las partes deberán buscar un punto en el cual cada participante tenga un beneficio mayor a cambio de ceder ciertos aspectos en la negociación.

## CAPÍTULO 11. “SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS” EN MATERIA DE INVERSIONES ENTRE INVERSIONISTA-ESTADO

### *Diagnóstico y tendencias*

Antes de definir en qué consiste el mecanismo o los mecanismos contemplados en el capítulo 11 del TLCAN, es oportuno señalar que entre los tres países miembros del TLCAN no hay acuerdo bilateral alguno en materia de inversiones.<sup>29</sup> Esta aclaración es importante, toda vez que el capítulo 11, para efectos de protección a las inversiones, es el equivalente a los acuerdos bilaterales en materia de inversiones (BITS, por sus siglas en inglés) para los tres países. Por ello, eliminarlo significaría dejar desprotegidos a los inversionistas de cualquiera de las partes sobre las posibles arbitrariedades o incumplimientos legales hechos por las autoridades de los países que reciban las futuras inversiones.

La IED se ha visto fuertemente impulsada por los tratados comerciales, convirtiéndose estadísticamente en uno de los beneficios directos y medibles de las formas de integración económica. Estados Unidos ha tenido un gran desarrollo en IED después de la Segunda Guerra Mundial como efecto justamente de la devastación en Europa, ya que muchos inversionistas prefirieron invertir en territorio estadounidense para asegurar el éxito y futuro de sus empresas. Otros países como Reino Unido, Francia, Alemania y Países Bajos han desarrollado internamente una legislación que fomenta y propicia la IED. Un caso más reciente es el de China, que desde 2008 ha desarrollado un sistema preferente, entre otros, en el tema impositivo, fomentando así un crecimiento importante de la IED en su territorio (Bolívar, 2013).

<sup>29</sup> Bilateral Investment Treaties —según terminología en inglés— o Tratados Bilaterales de Inversión, también conocidos en diversos países de habla hispana como Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

Todos estos países y muchos otros que se han insertado en la política económica de apertura comercial han llevado a cabo acciones que propician la IED, entre ellas, el fomento de legislaciones internas que facilitan a empresas extranjeras invertir en sus países y firmar BITS como parte de sus estrategias para dar seguridad y certeza jurídicas a los inversionistas.

Ahora bien, es innegable que parte de los beneficios claros que trae consigo la IED es el hecho de que las empresas puedan expandirse a nuevos mercados, intercambiar sus instalaciones de producción sin tener que preocuparse por límites impuestos por los países; con ello se propicia que las empresas puedan utilizar y desarrollar mejores tecnologías, mejorar la calidad de sus productos y, por ello, promover eventualmente un beneficio en la competitividad del mercado y el bienestar de los consumidores. Con la IED se genera, además, crecimiento económico y desarrollo, como también mejoría social e incluso laboral, mejores oportunidades en diferentes sectores y avances tecnológicos, educativos, administrativos, incluso culturales. Tales beneficios se reflejan no sólo en el país que recibe la IED, sino también en el que genera la inversión, es decir, el país del inversionista.

La importancia económica de la IED y todos los beneficios adicionales que genera deben protegerse no sólo mediante una política industrial, fiscal y económica interna de los países, sino también mediante tratados internacionales que aseguren que en la eventualidad de que un país, o autoridad de un país, no respete o incumpla las disposiciones y condiciones que propicien la permanencia de las inversiones, los inversionistas podrán hacer valer las acciones legales necesarias para el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

### ¿Cómo funciona el mecanismo de solución de diferencias Inversionista-Estado?

La primera parte del capítulo 11 establece en su sección A lo que se considera inversión, inversionista de un Estado en otra parte, los conceptos de “Trato Nacional”, de “Trato de Nación Más Favorecida” y de “Nivel de Trato” con respecto a los inversionistas y a las inversiones, el ámbito de aplicación, las formalidades y los requisitos, así como reservas y excepciones, formalidades específicas y la

definición de lo que se considera expropiación e indemnización, tal como se establece en cualquier BIT. Esta primera parte fue diseñada para proteger los intereses de los inversionistas extranjeros y liberalizar la inversión.

Desde el punto de vista de las normas sustantivas del capítulo 11, figuran en esta primera parte, en particular, tres disposiciones que han causado especial inquietud: los artículos 1102, 1103, sobre “Trato Nacional” y “Trato de Nación Más Favorecida”, y, especialmente, el artículo 1110, que define el concepto de expropiación y compensación.

El artículo 1110 ha sido criticado en virtud de que algunos analistas consideran que, al hablarse de medida equivalente a la nacionalización o expropiación, se deja un campo muy abierto de interpretación por parte de las empresas inversionistas “afectadas” por las acciones de un Estado. El dilema consiste en que si se deja un concepto amplio de interpretación se puede llegar a favorecer a ciertas empresas que, alegando una medida equivalente a la expropiación o nacionalización en su contra, se pueden ver beneficiadas por una indemnización, a pesar de ser empresas contaminantes; en este mismo sentido se podría ver limitada la posibilidad de un gobierno de introducir nuevas medidas regulatorias que protejan más las salud o el medio ambiente; mientras que limitar el sentido de la disposición podría desincentivar a los inversionistas.

La segunda parte del capítulo señala los procedimientos de solución de diferencias que podrá seguir un inversionista nacional de un país parte del TLCAN para someter a arbitraje un asunto, cuando considere que el país receptor de la inversión ha violado las obligaciones contempladas en materia de inversiones en el tratado y le ha causado daños o pérdidas. El sometimiento de la reclamación al arbitraje se puede hacer según:

- 1) El convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a inversiones del Banco Mundial (CIADI).
- 2) El Reglamento del Mecanismo Complementario del CIADI.
- 3) Las reglas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

En el caso de México, que no es miembro del CIADI, el sometimiento al arbitraje se puede hacer con base en el Reglamento del

Mecanismo Complementario del CIADI o las reglas de arbitraje de la CNUDMI.

Los tribunales arbitrales se establecen de conformidad con las reglas del capítulo 11; los laudos arbitrales son ejecutables en los tribunales nacionales de conformidad con las reglas del arbitraje comercial internacional, además de que el inversionista puede recurrir a la ejecución de un laudo arbitral. Cuando se incumpla o no se acate la ejecución de un laudo se podrá solicitar la integración de un panel en términos del artículo 2008 del tratado, para determinar si se trata de un desacato o incumplimiento contrario a las obligaciones del tratado y, en consecuencia, una recomendación de acato o cumplimiento. Existen además reglas para el nombramiento de árbitros, acumulación de procedimientos, consentimiento para el arbitraje, dictámenes, documentación, sede, derecho aplicable, medidas provisionales.

Este mecanismo originalmente fue propuesto ante todo por Estados Unidos, con el objeto de asegurar que sus inversionistas nacionales en otras partes —especialmente en México— no fueran afectados por incumplimiento o violaciones a las legislaciones aplicables, pero sobre todo a los principios y las disposiciones contemplados en el propio capítulo 11. Para sorpresa de los gobiernos tanto estadounidense como canadiense, inversionistas mexicanos afectados por decisiones de autoridades estadounidenses y canadienses han solicitado también este mecanismo.

Actualmente, según la SE del gobierno mexicano, se han presentado 30 casos contra el gobierno de México, de los cuales hay 12 activos, un aviso de intención y el resto se ha concluido. Asimismo, el gobierno de Estados Unidos enlista 17 casos contra el gobierno de ese país. A su vez, Canadá señala 17 casos iniciados y concluidos en contra del gobierno canadiense, cinco activos y cuatro inactivos, o en los que se ha desistido.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Información disponible en SE, <<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-solucion-de-controversias?state=published>> (consultado el 14 de octubre de 2018); U.S. Department of State, <<https://www.state.gov/s/1/c3742.htm>> (consultado el 14 de octubre de 2018), y Global Affairs Canada, <[http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/disp-diff/gov.aspx?lang=eng&\\_ga=2.66295214.1499822413.1509732577-216807959.1507490954](http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/disp-diff/gov.aspx?lang=eng&_ga=2.66295214.1499822413.1509732577-216807959.1507490954)> (consultado el 14 de octubre de 2018).

## Escenario actual

Los tres países han externado en diversas ocasiones y ante medios de comunicación la necesidad de que estos mecanismos se mantengan, en algunos casos, mediante sus autoridades (México y Canadá) y, en otros, de las grandes corporaciones beneficiadas con los resultados de las decisiones de tales mecanismos (Canadá y Estados Unidos). Sin embargo, después de la tercera ronda de negociaciones, las autoridades estadounidenses, particularmente el representante del USTR,<sup>31</sup> Robert Lighthizer, así como el secretario de Comercio, Wilbur Ross, externaron su intención de modificar también este tipo de mecanismo haciéndolo asimétrico y voluntario para Estados Unidos, es decir, *i*) para el caso de los inversionistas canadienses o mexicanos que se vean afectados por decisiones de autoridades estadounidenses, dichas decisiones sólo podrán revisarse en el sistema judicial de Estados Unidos, por considerar que árbitros ajenos a este sistema judicial no deben examinar las decisiones de las autoridades estadounidenses y ponerlas en duda (Bob, 2017);<sup>32</sup> *ii*) para el caso de los inversionistas estadounidenses afectados por decisiones de autoridades mexicanas o canadienses, dejar la posibilidad de acudir al mecanismo de solución de diferencias entre Inversionista-Estado establecido en el capítulo 11.

Evidentemente, esa asimetría va en contra del sentido de un mecanismo de solución de controversias negociado en un tratado de libre comercio o de cualquier otra forma de integración económica. Debe decirse nuevamente que, en este tipo de conflictos entre Inversionista-Estado, también hay posibilidad para las partes afectadas de acudir a los poderes judiciales internos de los países que emiten las decisiones. Quitar a los inversionistas esta protección, cuyo propósito de imparcialidad se ha demostrado en las diversas resoluciones de dichos mecanismos, sería mermar el éxito y la permanencia de tales inversiones, así como la garantía de estabilidad de las mismas.

<sup>31</sup> United States Trade Representative, oficina del gobierno de Estados Unidos que tiene a su cargo las negociaciones de los acuerdos comerciales.

<sup>32</sup> Cabe indicar que en el documento publicado por USTR (2017), particularmente en la página 14, se habla sobre “Trade Remedies” o “Medidas Correctivas de Comercio”, no se incluye como objetivo la eliminación del capítulo 11 del TLCAN y sí la del capítulo 19.

La postura del jefe de la negociación estadounidense al parecer se sustentó en las fuertes críticas que diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) externaron, especialmente en cuanto a que, de ganar los inversionistas que han demandado al gobierno estadounidense por violaciones a las disposiciones protectoras de las IED, quienes pagarían los daños o las pérdidas ocasionados serían los contribuyentes estadounidenses. Lo anterior sin incluir el pago de costas legales derivadas de los asuntos que, en caso de perderse, también debe asumir el Estado responsable.

Si se hace una comparación de las decisiones favorables en materia de solución de diferencias entre inversionistas y Estados, para las diversas empresas estadounidenses y las empresas mexicanas, debe decirse que hasta el día de hoy sólo un grupo de empresas mexicanas, la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (Canacar),<sup>33</sup> ha acudido a demandar al gobierno estadounidense por afectaciones a sus inversiones,<sup>34</sup> caso que está pendiente de resolución. Lo que han recibido las empresas estadounidenses que han tenido resoluciones favorables en contra del gobierno mexicano asciende a más de 160 millones de dólares. No obstante, según las estadísticas de algunas ONG estadounidenses, lo que se pagaría en caso de ganar el asunto pendiente por resolver en contra del gobierno estadounidense asciende a varios miles de millones de dólares.<sup>35</sup>

Cabe resaltar, sin embargo, que independientemente de lo que las empresas inversionistas han pedido por pago de daños o pérdidas, según la práctica de los tribunales arbitrales, las indemnizaciones autorizadas han sido menores incluso al equivalente de la mitad de las cantidades solicitadas y han llegado hasta 10% de lo reclamado, lo que denota una forma prudente de actuar de tales órganos en sus decisiones.

<sup>33</sup> Asociación de empresas de servicios de transporte de carga.

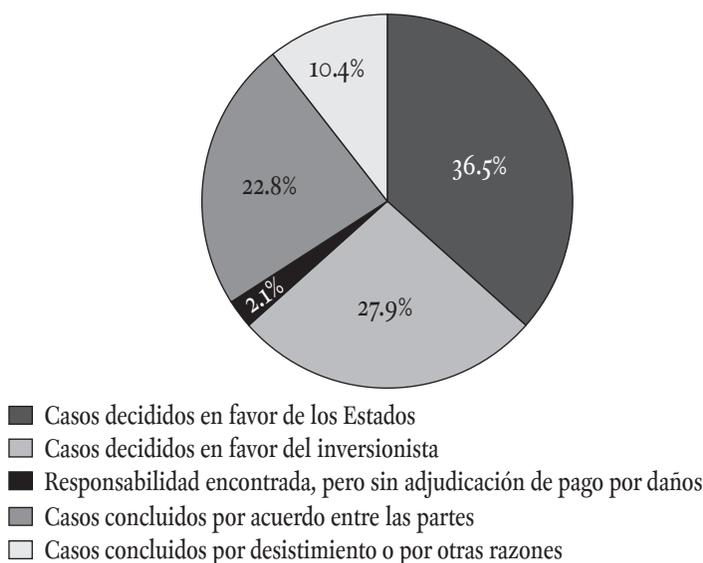
<sup>34</sup> Cabe señalar que, hasta el día de hoy, no hay algún caso en contra de determinaciones hechas por autoridades canadienses que afecten inversiones o a inversionistas mexicanos.

<sup>35</sup> Véase la información publicada en Citizen.org. Disponible en <[https://www.citizen.org/sites/default/files/investor-state-chart\\_7.pdf](https://www.citizen.org/sites/default/files/investor-state-chart_7.pdf)>. Nota y descarga de responsabilidad: esta información no ha sido verificada; se pone como referencia de los datos que maneja una ONG en Estados Unidos.

## Estadísticas y análisis sobre casos de disputas entre inversionistas y Estados

De acuerdo con la información publicada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) (UN, s.f.), hasta el 31 de diciembre de 2018 se han presentado 942 casos a nivel mundial, de los cuales se han concluido 602 y están pendientes por resolver 332 casos (sobre los ocho casos restantes no se tiene información completa). De los casos presentados, 35.7% han sido resueltos a favor de los Estados demandados, y 28.7%, a favor de los inversionistas.

Gráfica 7.4. Total de casos presentados por disputas Inversionistas-Estado



Fuente: UN (s.f.).

De la información estadística de la UNCTAD se obtiene que Estados Unidos ha participado como país demandado en 17 casos, todos bajo el sistema de solución de diferencias del TLCAN. De éstos, 10 se han resuelto a su favor, es decir, a favor del Estado demandado; tres han concluido por acuerdo entre las partes, y sólo uno por desistimiento del solicitante; un caso más está pendiente de resolución.

México ha sido demandado como Estado en 27 casos, 19 de ellos bajo el esquema del TLCAN. De éstos, ocho se han resuelto a favor del Estado mexicano; cinco a favor del inversionista; cuatro están pendientes de resolución y dos han sido concluidos por desistimiento.

Canadá ha sido demandado en 26 casos, 25 bajo el TLCAN; siete han sido resueltos a favor del Estado; cuatro a favor del inversionista; cinco están pendientes de resolución; otros cinco se han resuelto por acuerdo entre las partes y cuatro han concluido por desistimiento.

Vale la pena analizar dos casos, uno es el de *Softwood Lumber* (madera blanda) entre Estados Unidos y Canadá; otro, el de transporte entre México y Estados Unidos.

### *Madera blanda*

Como hemos comentado, el caso de madera blanda ha sido una disputa emblemática entre Estados Unidos y Canadá. Inicialmente surgió por las diversas investigaciones *antidumping* llevadas a cabo en contra de las importaciones de madera blanda provenientes de Canadá, investigaciones que han dado, entre otros resultados, la firma de los acuerdos SLA (Government of Canada, s.f.b).

Curiosamente, el caso iniciado bajo el esquema del capítulo 11 fue solicitado por una empresa estadounidense propietaria de una empresa subsidiaria local que opera tres aserraderos en Canadá y exporta la madera blanda producida. Las reclamaciones en este caso se derivan de la aplicación por el gobierno canadiense del Acuerdo de Madera Blanda entre Estados Unidos y Canadá (SLA), ya que, en virtud de dicho trato, Canadá acordó cobrar una sobretasa a las exportaciones de madera blanda que excedieran de determinada cantidad de pies. El asunto se resolvió a favor del inversionista y se le otorgó un pago de 461 566.00 dólares estadounidenses por daños (originalmente, la empresa inversionista había solicitado el pago de alrededor de 507 millones de dólares estadounidenses).

Podemos concluir que este caso, en términos de afectación económica, ha resultado más perjudicial para la industria canadiense que para Estados Unidos, especialmente por las medidas *antidumping* y compensatorias impuestas, lo que ha provocado un exceso

de proteccionismo a favor de la industria estadounidense, la cual, además, se ha visto directamente beneficiada por el resultado de la disputa en materia de inversiones.

### *Transporte transfronterizo*

El caso del transporte transfronterizo se inició por una disputa comercial bajo el esquema del capítulo 20 del TLCAN; por no ser parte de nuestro análisis en este momento, nos limitaremos a señalar que, bajo este esquema, el panel que analizó el asunto resolvió a favor de las empresas transportistas mexicanas, señalando que las medidas impuestas por el gobierno estadounidense en contra de tales empresas significaban una violación al TLCAN. En virtud de esa resolución, varios años después de emitirse, el gobierno mexicano, a manera de represalia económica, aumentó diversos aranceles a productos estadounidenses por la falta de cumplimiento de la decisión del panel establecido conforme al capítulo 20.<sup>36</sup>

A raíz del tiempo que ha transcurrido y ante la falta de acceso al mercado estadounidense, la asociación comercial que representa a los transportistas individuales en la industria del transporte por carretera de México solicitó el establecimiento de un mecanismo de solución de diferencias de conformidad con el capítulo 11 del TLCAN.

Las reclamaciones se basan en las presuntas restricciones impuestas por el Departamento de Transporte de Estados Unidos sobre las operaciones de transportistas mexicanos en ese país y la afectación a inversiones mexicanas en empresas de transporte estadounidenses, así como el incumplimiento de Estados Unidos ante la decisión arbitral del capítulo 20 del TLCAN de 2001, relativa al asunto de los servicios de camiones transfronterizos.

<sup>36</sup> Para mayor información, se sugiere consultar los diversos documentos y las referencias contenidas en la página de IQOM sobre el tema, disponibles en <<http://www.iqomla.com/>> (requiere subscripción), así como las siguientes páginas de Internet: <<http://globalarbitrationreview.com/news/article/15220/mexican-truckers-plan-nafta-claim/>> (requiere subscripción); <<http://globalarbitrationreview.com/news/article/16029/swine-flu-delays-mexican-truckers-nafta-claim/>> (requiere subscripción); <<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/canacar-mantiene-en-pie-demandas-contra-eu-por-violacion-al-tlcan.html>>, <<http://www.negociosreforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?>>>.

Este asunto se encuentra pendiente de resolución; lo que se solicita por pago de daños y perjuicios es una cantidad de alrededor de 5 334 millones de dólares estadounidenses. Como puede observarse, la solicitud del pago de daños y perjuicios no es la cantidad que manejan algunas ONG que han presionado en los medios al gobierno estadounidense, bajo el argumento de que permitir que se mantenga el procedimiento del capítulo 11 puede ocasionar que los “contribuyentes” estadounidenses se vean obligados a pagar grandes cantidades para solventar las deudas de su gobierno.

### *Otros casos*

Con respecto a la amplitud de interpretación derivada de la disposición del artículo 1110, hay varios ejemplos en los que las autoridades han visto limitada su posibilidad de modificar disposiciones regulatorias por la presión de empresas, toda vez que tales modificaciones podrían afectar sus intereses como inversionistas; tal es el caso de la empresa Philip Morris International Inc. ante una propuesta del gobierno de Canadá sobre un reglamento para prohibir ciertas descripciones en las cajetillas de cigarros (Phillip Morris International, 2002), o aquellos en los que, una vez hecho algún tipo de modificación legal sobre medidas ambientales, la empresa demanda al gobierno por afectar sus inversiones, como sucedió con Metalclad, por ejemplo, y otros (Italaw, s.f.).

Al respecto, debe decirse que como consecuencia de las recientes negociaciones propuestas en materia de disposiciones de solución de diferencias en inversiones, el ejemplo más acabado sería el del acuerdo entre Canadá y la Unión Europea, por medio del cual se reconoce la importancia de la protección de las inversiones e inversionistas, pero también la crucial atención a la posibilidad de que los Estados receptores de inversiones puedan contar con un margen de acción para imponer medidas que no se consideren expropiaciones y que garanticen el proceder de los Estados en beneficio de sus gobernados. Los tribunales arbitrales deberán tomar en cuenta lo anterior a la hora de llegar a sus determinaciones, a efecto de no excederse en sus interpretaciones sobre las medidas equivalentes a una expropiación, garantizando así los beneficios obtenidos de las IED, pero también la actuación de los Estados.

## En conclusión

Sobre la base de las estadísticas e información de casos, así como derivado de los casos planteados, hasta ahora podemos concluir que: *i*) la decisión de los inversionistas de acudir ante un mecanismo internacional de resolución de conflictos en materia de inversiones se debe principalmente a la confianza que tales instrumentos generan, sobre todo por ser herramientas imparciales; *ii*) las decisiones emitidas por los tribunales arbitrales en materia de inversiones han beneficiado porcentualmente en mayor grado a los Estados demandados; *iii*) el pago de daños y perjuicios otorgado a favor de los inversionistas, reconocido por los árbitros, ha sido mucho menor a las cantidades que originalmente se han reclamado; *iv*) los mecanismos de solución de controversias en materia de inversión han servido claramente como herramientas de negociación para las empresas frente a los Estados; *v*) los BITS y los acuerdos que contienen disposiciones en materia de inversiones y de solución de disputas en esa rama han servido de garantía a los inversionistas para asegurar que sus inversiones serán respetadas en el marco de garantías mínimas y a la luz de disposiciones legales internacionales; *vi*) mantener este tipo de disposiciones mínimas y de resolución de conflictos en materia de inversiones garantiza el desarrollo económico de los países por medio de las IED; *vii*) los mecanismos de solución de diferencias, así como ciertas reglas sustantivas en materia de inversiones pueden mejorar.

En las siguientes secciones analizaremos las tendencias actuales en las negociaciones en materia de acuerdos de inversiones en el mundo y haremos propuestas para la actual renegociación del TLCAN.

## Tendencias sobre negociaciones en materia de acuerdos de inversiones

Desde hace algunos años, se ha dado una tendencia para negociar y renegociar acuerdos en materia de inversiones, tanto BITS como acuerdos incorporados en tratados comerciales o en otras formas de integración International Investment Agreements (IIA).

De acuerdo con la UNCTAD (2015 y 2017) esta tendencia ha venido creciendo en los últimos cuatro años, al tiempo que acuerdos de esta especie han ido incluyendo disposiciones sustantivas como el reconocimiento de derechos preestablecidos y nuevas cláusulas que abarcan temas relacionados con desarrollo sustentable, reglas de mayor transparencia en los procedimientos de solución de disputas entre inversionistas y Estados; en algunos casos, disposiciones de mayor cooperación entre los países parte para fomentar la inversión y proteger el medio ambiente, la explotación y conservación de los recursos naturales, en particular los no renovables (UNCTAD, 2015 y 2017).

Dentro de las reformas que se han propuesto recientemente —según los informes de la UNCTAD en materia de inversiones para 2015, 2016 y 2017—, diversos acuerdos tienen excepciones generales, por ejemplo, para la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, o la conservación de recursos naturales no renovables. Esto significa que se han negociado disposiciones con cláusulas que reconocen explícitamente que las partes no deben descuidar los temas relacionados con la protección de la salud, la seguridad, los estándares ambientales, los derechos laborales o el desarrollo sostenible para atraer inversión. Estas nuevas propuestas se complementan con elementos que apuntan a preservar el espacio regulatorio para proteger el interés público de los Estados receptores de las inversiones o minimizar la exposición al arbitraje.

Hay diversos ejemplos que reflejan esta nueva tendencia en las negociaciones. Encontramos el Acuerdo Económico y Comercial Global entre Canadá y la Unión Europea (AEGCUE) o el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés).<sup>37</sup> Especialmente, las disposiciones del AEGCUE sobre transparencia, solución de diferencias, definición y acotamiento sobre conceptos —reservas y excepciones—, creación de un Tribunal de Apelaciones Permanente, así como la creación del Comité de Servicios e Inversión, entre otras, aseguran una mejor aplicación de las medidas en materia de inversiones y su solución de controversias.

<sup>37</sup> Textos disponibles en <[http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_es.htm)> y <<https://www.direcon.gob.cl/tpp/capitulo-del-acuerdo/>>, respectivamente.

*La renegociación, los retos, la permanencia y sustitución del capítulo 11*

## Renegociación, retos y mejoras del capítulo 11

El capítulo sobre inversiones, en tanto la inexistencia de BIT's entre los países del TLCAN, debe permanecer o, en su caso, plantearse la negociación independiente de acuerdos bilaterales en materia de inversiones con Estados Unidos y Canadá.

Al haberse concluido la renegociación del TLCAN y, con ello, la correspondiente al capítulo 11, actualmente propuesto en el capítulo 14 del TMEC, Canadá quedó fuera del mecanismo de solución de disputas del artículo 14D; no obstante, para el caso de la relación de México y dicho país en materia de inversiones, se mantiene lo negociado en el actual CPTPP, por lo que una vez que entre en vigor el acuerdo, y en caso de que surja una disputa Inversionista-Estado entre México y Canadá, éste sería el marco regulatorio además de las reglas transitorias aplicables del TMEC.

En una futura revisión del capítulo 11, se sugiere incluir cláusulas que aseguren los derechos preexistentes de las empresas inversionistas en los Estados receptores, sobre todo cuando se llevan a cabo expropiaciones, que, aun justificándose bajo el principio de interés público, deben garantizar el respeto a los derechos adquiridos de los inversionistas. Aunque la tendencia internacional va en el sentido de reconocer el derecho de los países a llevar a cabo este tipo de acciones por interés público, es importante tomar en cuenta que, sobre todo en el caso de los países menos desarrollados, bajo la justificación del interés público se han llevado a cabo expropiaciones por las que no se indemnizó según el valor comercial real.

Según Harvard Business School (Alfaro y Clavell, 2002), durante las décadas de 1960 a 1980 se llevaron a cabo expropiaciones con mayor frecuencia en diversos países que afectaron la IED. Además de los análisis realizados en esas décadas, hay constancia documental e histórica de que a partir de la de 1990 —después del inicio de la mayor apertura comercial mundialmente—, diversos gobiernos de países en Latinoamérica y África, por ejemplo, expropiaron y consumaron otras acciones que pusieron en riesgo los proyectos, las IED y, con ello, el desarrollo y crecimiento económico. Baste citar las diversas expropiaciones llevadas a cabo por el gobierno de Venezuela, a partir del gobierno de Hugo Chávez, sobre todo

en sectores como el energético, el de la construcción y otros relacionados, que provocaron, entre otras cosas, una oleada de casos presentados ante el CIADI por los inversionistas afectados, una falta de modernización de la industria venezolana en diversos sectores y, además, menor crecimiento, así como el consecuente pago de indemnizaciones a las empresas afectadas.

Siguiendo las tendencias de negociación de los más recientes instrumentos bilaterales en materia de inversiones, en todos éstos se deben incluir cláusulas que aseguren el desarrollo sustentable, la protección a la vida y a la salud humana y de los animales y seres vivos, así como de los recursos no renovables; en fin, aquellas disposiciones ya tratadas a propósito del tema de las tendencias internacionales de negociación (véase el apartado “Tendencias sobre negociaciones en materia de acuerdos de inversiones”, en este capítulo) que coadyuven a mejorar y asegurar el desarrollo sostenible de los países y sus sociedades. Sobre este aspecto, no debe olvidarse que el TLCAN, y especialmente el capítulo relativo a inversiones, ha servido de base para diversos acuerdos firmados por Estados Unidos y que ha incluido de manera vanguardista disposiciones como el artículo 1114 que, utilizando la hermenéutica jurídica, incorpora la protección del medio ambiente, entre otros. Como resultado de la renegociación comprendida en el texto del TMEC, se encuentran claramente desarrolladas disposiciones que protegen el desarrollo sustentable, tecnológico, el medio ambiente, la vida; es decir, tomando como base las últimas negociaciones internacionales, esto se plasmó en el artículo 14.10 propuesto.

De las tendencias de negociación internacionales recientes, la única en la que no concordamos es en la limitación de la duración de los acuerdos en materia de inversión, pues se ha planteado, por ejemplo, que los acuerdos se establezcan por un tiempo limitado de diez años, con una posible prórroga automática por tiempo indeterminado. Nos parece que, a efecto de garantizar el marco jurídico, y con ello dar certeza y seguridad legales a los inversionistas, no deben aplicarse las denominadas cláusulas de extinción.

Nuestra propuesta va más allá, en el sentido de mantener el Acuerdo Internacional de Inversiones de manera indefinida e incluir una cláusula de extensión de beneficios también indefinida, con el objetivo de que aquellas inversiones realizadas antes de una eventual denuncia del TLCAN mantengan su naturaleza no discrimi-

natoria y de trato nacional, como si se tratara de inversiones hechas por inversionistas nacionales. En todo caso, tal y como ya se establece en los BITS, dejar una cláusula de extensión de beneficios de por lo menos 10 años posteriores a la denuncia del tratado.

En relación con el mecanismo de solución de diferencias del capítulo 11 y del actual capítulo 14 propuesto, nos parece que un aspecto susceptible de mejora que debe considerarse es el acceso de empresas e industrias pequeñas o medianas a tal mecanismo (como sucede en el procedimiento de revisión del capítulo 19, propuesto capítulo 10, sección D) mediante un órgano tripartita administrado por el BDAN, el cual podría fungir como asesor de estas empresas, no sólo en la solución de conflictos, sino en la orientación de proyectos.

La propuesta de un Tribunal Permanente de Apelaciones, tal como está contemplada en el AEGCUE, sería deseable, ponderando que, como en el caso planteado para el capítulo 19, bajo el funcionamiento de un Secretariado Común, el desarrollo de los casos según la *expertise* de un órgano administrativo asesor mantendría una categoría de conocimiento en los árbitros, para asegurar un funcionamiento transparente y adecuado del mecanismo de solución de diferencias.

Asimismo, se propone que el capítulo sobre inversiones pueda revisarse y mejorarse mediante el seguimiento que haga un grupo de trabajo establecido según el esquema de la CLC de conformidad con el artículo 2001 del TLCAN.

#### Permanencia o sustitución del capítulo 11 del TLCAN, actual capítulo 14 propuesto del TMEC

En términos de lo analizado en este capítulo, consideramos que es clara la importancia de la permanencia del capítulo 11 con las mejoras ya plasmadas en el actual capítulo 14 del TMEC, con los retos que ello implica en las futuras revisiones; sin embargo, se propone de manera alternativa la negociación de Acuerdos Bilaterales en materia de inversiones con Canadá y Estados Unidos, de manera independiente y tomando en cuenta las propuestas de mejora analizadas.

El planteamiento de eliminar el capítulo 11 por parte de Estados Unidos significaba el menoscabo de los inversionistas de los tres países y, con ello, la afectación clara del fomento, desarrollo y crecimiento de la región derivados de las IED.

Algunos aspectos que deben destacarse de la renegociación del TLCAN, plasmados en el actual artículo 14 propuesto del TMEC, son los siguientes:

- Las reclamaciones que surjan por aplicación del TLCAN aún pueden iniciarse después de que el TMEC entre en vigor por un periodo de hasta tres años posteriores y los casos en curso no se verán afectados.
- El mecanismo del arbitraje de diferencias Inversor-Estado (ISDS, por sus siglas en inglés) propuesto es más restringido. Las protecciones sustantivas disponibles para los inversionistas norteamericanos y sus inversiones en México serán significativamente limitadas.
- Los inversionistas afectados, en algunos casos, deberán obtener una decisión final de un tribunal de última instancia o deberán esperar que transcurran 30 meses de iniciados los procedimientos ante tribunales judiciales o administrativos, antes de poder presentar una demanda de arbitraje contra el gobierno.
- En ciertos sectores de la industria (petróleo y gas, generación de energía, telecomunicaciones, transporte e infraestructura), los inversionistas norteamericanos que han firmado contratos gubernamentales con México disfrutarán de un acceso más amplio a protecciones sustantivas y procesales (como el estándar mínimo de trato, la protección contra expropiación indirecta y una exención del requisito de litigio local). Sin embargo, esto queda sujeto a objetivos de bienestar/interés público.
- Se excluye la posibilidad de invocar cualquier protección contenida en otros acuerdos comerciales o de inversión internacionales firmados por México y Estados Unidos.
- Sólo se aceptarán reclamaciones derivadas de pérdidas o daños en los que los inversionistas hayan incurrido en su calidad, claro está, de inversionistas (esto excluiría las reclamaciones presentadas para recuperar pérdidas o daños resultantes de las exportaciones).
- Los casos serán públicos y podrán permitir que terceros participen en las disputas.
- Las partes pueden dar su opinión sobre los resultados de la decisión antes de que se emita.

En conclusión, aun cuando hubo cambios sustanciales, algunos de ellos son más limitativos para la protección de las inversiones, bajo la excusa del beneficio del interés/bienestar común y del desarrollo sustentable, además del hecho de que Canadá quedó fuera de este mecanismo en el marco del TMEC.

Es oportuno señalar que la tendencia internacional ha sido fomentar la IED no sólo por medio de BITS, sino también mediante organizaciones gubernamentales (nacionales e internacionales) y ONG que buscan, entre otros fines, apoyar las PYME; dar seguimiento a los programas de desarrollo para dirigir las inversiones, los créditos, los financiamientos y los apoyos económicos a los sectores que más beneficios representan para los países y las sociedades; monitorear políticas de Estado que puedan afectar a las inversiones.<sup>38</sup>

Es decir, la permanencia de un instrumento jurídico que proteja las inversiones extranjeras directas se justifica no sólo desde el punto de vista legal, sino también desde el punto de vista de desarrollo económico local, nacional y regional, por lo que se justifica de igual manera que el BDAN amplíe sus facultades y objetivos para promover y proteger las inversiones en la región de Norteamérica.

Es preciso destacar que todas las propuestas de mejora en la negociación en materia de inversiones no deben pasar por alto la importancia de generar una política industrial unilateral en México —que trascienda los sexenios gubernamentales— mediante la cual se afiance una mejor infraestructura, menor regulación, mayor competitividad, mayor certeza legal y seguridad, todo ello como añadidura al combate a la corrupción y a la impunidad.

#### ALTERNATIVAS PARA EL CASO DE QUE EL TLCAN/TMEC SE DENUNCIE

A lo largo de 2018, y de hecho desde 2016, diversas declaraciones de Trump y de algunos integrantes de su administración evidenciaron que sigue latente la posibilidad de que se denuncie el TLCAN o la de que el TMEC, una vez que haya entrado en vigor, pudiera tam-

<sup>38</sup> Entre otros, baste mencionar los programas de desarrollo del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del The Overseas Private Investment Corporation (OPIC) —organización gubernamental estadounidense—, de Development Finance Institutions (risCura) —en África—, e incluso en la región del TLCAN, el BDAN (NADBANK, por sus siglas en inglés).

bién denunciarse. Al respecto, debe decirse que cualquier tratado internacional, al ser un acuerdo de voluntades, puede ser denunciado. En ese caso, las alternativas desde el punto de vista legal serían las siguientes:

### *Disposiciones de Estados Unidos y México*

*Nafta Implementation Act* (posteriormente *USMCA Implementation Act*) y acciones de la sociedad civil estadounidense

Antes de analizar qué disposiciones legales aplicarían en caso de que se denuncie el tratado por alguno de los países, es importante señalar que, para el caso de México, la mejor alternativa en términos de negociación sería esperar que Estados Unidos denuncie primero, pues, si lo hace, México y Canadá seguirán siendo países del TLCAN o en una situación de conformidad con la legislación estadounidense de implementación del tratado, *Nafta Countries*. Esto significa que, una vez denunciado el tratado, las disposiciones de la *NAFTA Implementation Act* serían aplicables tanto para México como para Canadá, toda vez que la calificación de *Nafta Countries* no se perdería para aquellos países que no denuncien el tratado (esto sujeto, por supuesto, a que el Congreso de Estados Unidos mantenga esta ley de implementación y no la derogue).<sup>39</sup>

Cabe aclarar que, en Estados Unidos, los analistas aún no se han puesto de acuerdo acerca de si el presidente tiene o no facultades para denunciar o si requiere el permiso del Congreso, lo que probablemente se sometería a la decisión de la Corte Suprema. Además, existe la posibilidad de que asociaciones de empresas afectadas, ante la probabilidad de la salida de Estados Unidos del TLCAN/TMEC, pudieran demandar a la administración Trump, también ante la Corte Suprema.

Según diversos medios de comunicación y noticias que se han publicado, se sabe que muchas empresas en lo individual (industrias, asociaciones y sectores que claramente querían que se mantuviera el TLCAN) contrataron cabilderos (*lobbyistas*) para actuar frente a los congresos locales y al propio Congreso federal, con el afán de presionar

<sup>39</sup> Lo mismo aplicaría cuando entre en vigor la nueva ley de instrumentación del TMEC, siempre y cuando así se refiera a los países miembros del tratado.

directamente a sus representantes con la advertencia de que, si no apoyaban la continuidad del TLCAN, no habría votos a favor de tales representantes.

En fin, hay una serie de acciones civiles y legales que hemos atestiguado en caso de que se hiciera la denuncia del TLCAN/TMEC, lo que en principio pudiera retrasar la denuncia más de seis meses a partir de que el presidente de Estados Unidos la envíe al de México y al primer ministro de Canadá.

Ahora bien, si México decidiera denunciar el tratado, se sometería al Senado para su aprobación; luego de aprobada, transcurrirían seis meses para que ésta surtiera efectos.

Una vez hecha la denuncia por parte de Estados Unidos y transcurridos los tiempos necesarios, se actualizaría la aplicación de las disposiciones contenidas en la *NAFTA Implementation Act/USMCA Implementation Act*. Esta legislación aplica/aplicará prácticamente más de 90% de las disposiciones del tratado, lo que incluye el nivel arancelario y, en el caso que nos ocupa, las disposiciones relativas a los mecanismos de solución de diferencias, tanto del capítulo 19/10 como del 11/14 del TLCAN/TMEC, respectivamente. Para que esta legislación deje de estar vigente, al ser una ley emitida por el Congreso de Estados Unidos, sería necesario que el propio Congreso votara para anularla o sustituirla.

Con respecto a la relación comercial entre México y Canadá, al no denunciar el TLCAN/TMEC ninguno de ellos, el propio tratado se mantendría en los mismos términos o con las modificaciones que ambos hubieran acordado.

#### *Trade Act* de 1974 y otras disposiciones

Además de la *NAFTA Implementation Act*, hay una serie de disposiciones comerciales establecidas en diversas leyes estadounidenses. Según el *Trade Act* de 1974, específicamente la sección 125e, al denunciar un acuerdo comercial, y una vez que surta efectos tal denuncia, las disposiciones relativas a los aranceles, entre otras, se mantendrían vigentes por un periodo de un año adicional, a partir de esa fecha tanto para Canadá como para México, a menos que por una orden presidencial se modifiquen tales aranceles previa justificación y audiencia de interesados.

Hay otras disposiciones especiales del *Trade Act* que permiten al presidente de Estados Unidos establecer medidas especiales por considerar que se está ante la presencia, entre otras, de una emergencia comercial —como es el caso de las salvaguardias— o de una situación de seguridad nacional. Este tipo de medidas ya se ha establecido recientemente para productos como el acero y el aluminio. Claramente, en caso de que las disposiciones del TLCAN/TMEC dejaran de estar vigentes, aun si eso no sucede ante una política comercial más proteccionista, seguramente el gobierno de la administración de Trump recurrirá más a este tipo de medidas.

En el caso de México y Canadá, las disposiciones que se aplicarían a Estados Unidos en términos arancelarios, por ejemplo, serían los niveles establecidos bajo el concepto de “Nación Más Favorecida” (NMF), según las obligaciones contraídas por ambos países en el marco de la OMC. Esto mismo aplicaría Estados Unidos una vez transcurridos los tiempos establecidos de vigencia de las disposiciones relativas al *Trade Act* y a la denuncia del TLCAN/TMEC.

### *Disposiciones de la OMC*

OMC, mecanismos de solución de diferencias

En caso de que Estados Unidos denunciara el TLCAN/TMEC, los mecanismos internacionales que quedarían vigentes entre ese país y México y Canadá serían los que contiene el “Entendimiento de Solución de Diferencias” de la OMC.

Reglas de los acuerdos de la OMC

Con respecto a las reglas internacionales, las que figuran en los diversos acuerdos de la OMC son las que se aplicarían entre México y Estados Unidos y entre éste y Canadá, por ser los tres países miembros de dicha organización.

Como ya se mencionó, en términos arancelarios el tipo de trato sería el que se estipula en NMF con respecto a la relación comercial de México y Canadá con Estados Unidos.

Cabe señalar que a causa de la tradición de apertura comercial que ha tenido Estados Unidos, hasta antes de la actual administración, el nivel arancelario que éste aplicaría, por ejemplo para México, sería en promedio alrededor de 2.5 a 3.5%, mucho menor al que México, en cambio, le aplicaría.

### *Disposiciones unilaterales*

Finalmente, es claro que las disposiciones unilaterales de cada uno de los países se aplicarían en cuanto a la relación con Estados Unidos y viceversa, según la política comercial que cada uno pretenda seguir. En este orden de ideas, seguramente si Estados Unidos decide emplear medidas más proteccionistas, tanto México como Canadá responderán de idéntico modo, además de contrarrestar dichas medidas con los mecanismos de solución de controversias de la OMC y a pesar de las consecuentes represalias.

### Cláusula de revisión TMEC

Es pertinente señalar que poco antes de concluir las negociaciones trilaterales que tuvieron por objeto revisar el TLCAN, a finales de septiembre de 2018, una de las propuestas más controvertidas fue la inclusión de la cláusula de revisión que permite que el tratado siga modernizándose de manera formal cada seis años, con la posibilidad de valorar la permanencia de los países cada 16 años. Esta disposición, desde nuestro punto de vista, resolvió atinadamente la propuesta original de una “cláusula ocaso”, hecha por Estados Unidos, para que el “nuevo” tratado terminara automáticamente a los cinco años.

Con esta disposición, los tres países reconocen de manera explícita la necesidad de revisar el tratado, modernizarlo y actualizarlo, sin que vuelvan a pasar otros veinticinco años, aunque vale decir que esa opción es siempre vigente en cualquier tratado.

## CONCLUSIONES

La permanencia del capítulo 19 del TLCAN/capítulo 10 del TMEC asegura una alternativa a los procedimientos de revisión internos de los países, mayor transparencia, objetividad y posibilidad de mejora en el funcionamiento del sistema de solución de controversias.

El capítulo 11 del actual TLCAN/capítulo 14 del TMEC asegura certeza y seguridad jurídicas para los inversionistas, los Estados receptores, así como la posibilidad de mejoras con la inclusión de temas de desarrollo sustentable.

Los mecanismos de solución de diferencias en materia de inversiones, los BITS y los acuerdos internacionales de inversión son herramientas necesarias que garantizan desarrollo y crecimiento económico de los países mediante la IED.

Es necesario crear órganos de apoyo tanto para los mecanismos de solución de diferencias como para las PYME que puedan verse beneficiadas con tales mecanismos y con asesoría en materia de comercio e inversión.

Hay diversas disposiciones comerciales en materia de *antidumping*, medidas compensatorias, competencia económica, desarrollo e inversión, tanto interna como internacionalmente que pueden mejorarse para propiciar un mercado regional más competitivo.

La política industrial interna de los países debe complementar los fines del comercio y la inversión, y procurar el fomento y participación de los diferentes sectores en favor de un mejor desarrollo.

## REFERENCIAS

- Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALCCEU) (s.f.). “Capítulo 19”. Disponible en <<http://www.international.gc.ca/trade-commerce/asseis/pdfs/agreements-accords/cusfta-e.pdf>>.
- Alfaro, L. y E. Clavell (2002). “Foreign Direct Investment. Case Study”, *Harvard Business Review*, octubre.
- Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) (2017). “Informe Ejecutivo. Avance”, 31 de diciembre. Disponible en <[http://www.nadb.org./uploads/files/summarystatusreport\\_span.pdf](http://www.nadb.org./uploads/files/summarystatusreport_span.pdf)>.
- Barrios, A. (coord.) (2017). “México-Estados Unidos. Redefiniendo la relación para la prosperidad de Norteamérica”. Junio,

- Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. Disponible en <<http://consejomexicano.org/multimedia/1498087698-191.pdf>>.
- Bergsten, C. F., C. S. Hendrix, G. C. Hufbauer, C. Freund, J. J. Schott, W. Dobson, D. Treffler y A. Ortiz (2017). "A Positive NAFTA Renegotiation", 13 de junio. Washington, D. C., Peterson Institute for International Economics. Disponible en <<https://piie.com/events/positive-nafta-renegotiation>>.
- Bob, D. (2017). "U.S. Bid to Exit Nafta Arbitration Panels Draws Ire from Business", *The Wall Street Journal*, 22 de agosto. Disponible en <<http://www.wsj.com/articles/u-s-bid-to-exit-nafta-arbitration-panels-draws-ire-from-business-1503423680>>.
- Bolívar, G. (2013). "The Effect of Survival and Withdrawal Clauses in Investment Treaties Protection of Investments in Latin American". En L. Trakman y N. Ranieri (eds.). *Regionalism in International Investment Law*. Nueva York, Oxford University Press.
- Bown, C. P. (2017). "Trump's NAFTA Renegotiation and Trade Law Enforcement". Conferencia "A Positive NAFTA Renegotiation. Part 2", 17 de julio. Washington, D. C., Peterson Institute for International Economics. Disponible en <<https://piie.com/system/files/documents/bown20170717ppt.pdf>>.
- Government of Canada (s.f.a). "Background. Canada-United States Softwood Lumber Trade". Disponible en <[http://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois\\_oeuvre/background-generalites.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois_oeuvre/background-generalites.aspx?lang=eng)>.
- Government of Canada (s.f.b). "Softwood Lumber Agreement between The Government of Canada and The Government of The United States of America". Disponible en <<http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=105072&lang=eng>>.
- Hamre, J. J., C. P. Bown, P. Leblond, D. C. Esty y G. C. Hufbauer (2017). "A Positive NAFTA Renegotiation. Part 2". 17 de julio. Washington, D. C., Peterson Institute for International Economics. Disponible en <<https://piie.com/events/positive-nafta-renegotiation-part-2>>.
- International Trade Administration (ITA) (2012). "Antidumping Proceedings: Calculation of the Weighted-Average Dumping Margin and Assessment Rate in Certain Antidumping Duty Proceedings. Final Modification", *Federal Register*, 14 de febrero, vol. 77, núm. 30, pp. 8101-8114. Disponible en <<https://www>>.

- federalregister.gov/documents/2012/02/14/2012-3290/anti-dumping-proceedings-calculation-of-the-weighted-average-dumping-margin-and-assessment-rate-in>.
- Italaw (s.f.) “Metalclad Corporation v. The United Mexican States, ICSID Case No. ARB(AF)/97/1”. Disponible en <<https://www.italaw.com/cases/671>>.
- Mercury, J. M. (1995). “Chapter 19 of the United States-Canada Free Trade Agreement 1989-95: A Check on Administered Protection?”, *Northwestern Journal of International Law & Business*, vol. 15, núm. 3, pp. 525-605.
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2017). “Summary of Objectives for the Nafta Renegotiation”, 17 de julio. Disponible en <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>>.
- Phillip Morris International Inc. (2002). “Phillip Morris Submission to Canada on NAFTA’s Chapter 11 Provision”, 18 de junio. Disponible en <<http://archive.tobacco.org/Documents/0203pмнаfta.html>>.
- Secretaría de Economía (SE) (s.f.). “Revisiones por paneles del TLCAN Capítulo XIX”. Disponible en <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1400/Revisiones\\_por\\_paneles\\_TLCAN\\_Capitul\\_XIX\\_revisiones.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1400/Revisiones_por_paneles_TLCAN_Capitul_XIX_revisiones.pdf)>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (1999). “Tesis P. LXXVII/99”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis Aislada (Constitucional) 192867, Pleno, t. X, noviembre, México, p. 46.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (1994). 1º de enero.
- Tratado de Libre Comercio Chile-Canadá. Santiago de Chile, 5 de diciembre. Disponible en <<https://www.aduana.cl/tratado-de-libre-comercio-chile-canada/aduana/2007-02-28/101053.html>>.
- United Nations (UN) (s.f.). “Conference on Trade and Development”. Disponible en <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS>>.
- United Nations Conference of Trade and Development (UNCTAD) (2017). “Investment Policy Monitor. Highlights”, núm. 17, marzo.
- United Nations Conference of Trade and Development (UNCTAD) (2015). “Recent Trends in IIAs and ISDS”, *IIA Issues Note*, núm. 1, febrero.

- U. S. Department of Commerce (2017a). “U.S. Secretary of Commerce Announces the Postponement of the Final Determination in the AD and CVD Investigation of Imports of Softwood Lumber from Canada”, 28 de agosto. Disponible en <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2017/08/us-secretary-commerce-announces-postponement-final-determination-ad-and>>.
- U.S. Department of Commerce (2017b). “U.S. Department of Commerce Issues Affirmative Preliminary Antidumping Duty Determination on Softwood Lumber from Canada”, 26 de junio. Disponible en <<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2017/06/us-department-commerce-issues-affirmative-preliminary-antidumping-duty>>.



CUARTA PARTE  
IMPACTOS REGIONALES  
Y COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA



## 8. LOS IMPACTOS DE LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN EN LA FRONTERA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: AMENAZAS A LA COOPERACIÓN Y LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA

*María del Rosío Barajas*

### INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

EN EL CONTEXTO de una creciente integración e interdependencia económica, en 2017 dio inicio una accidentada renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), renegociación que provocó incertidumbre respecto al desarrollo económico del país en general y de la región fronteriza entre México y Estados Unidos en particular. Una parte importante de las actividades productivas de esta región se encuentra vinculada al mercado externo (especialmente al estadounidense) y, debido a la falta de acuerdos en esta renegociación, la región enfrenta la desaceleración de la Inversión Extranjera Directa (IED), ya que algunas se han detenido y otras amenazan con regresar algunos segmentos de su producción a Estados Unidos. Un evento como la posible salida de México del TLCAN no sólo tendría efectos negativos sobre lo económico, también afectaría los esfuerzos y las experiencias de coopera-

<sup>1</sup> Se agradece el apoyo técnico del licenciado Brandon Velázquez para la elaboración de este capítulo.

ción y de avance en la gobernanza en varios ámbitos. Esto se debe a que las relaciones e interacciones que dan lugar a la integración y a la interdependencia económica en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos resultan tanto de los flujos comerciales y de la inversión como de un conjunto de dinámicas diseñadas por los distintos actores de la región para construir relaciones de cooperación y gobernanza en ámbitos como el económico, ambiental, social, de seguridad, académico, entre otros.

Al considerar los ámbitos que pueden ser afectados, la renegociación del TLCAN trae consigo el peligro de la pérdida de empleos (principalmente en la manufactura y la hortofruticultura) por desaceleración o disminución de IED a causa de la relocalización en Estados Unidos. También atrae el riesgo del decrecimiento de la especialización productiva de las Cadenas Globales de Valor (CGV); del impacto negativo en el valor adquisitivo de la moneda por devaluación; de la merma en los recursos del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN/Nadbank), que es un mecanismo vinculado al TLCAN y que hasta hoy en día ha sido de gran utilidad para la producción de infraestructura urbana en ambos lados de la frontera; además del peligro de que disminuya la cooperación formal en el ámbito transfronterizo, así como de que existan mayores dificultades en la construcción de la gobernanza transfronteriza.

El presente capítulo propone estudiar esos riesgos desde dos puntos de vista. Por un lado, se analizará el impacto que la renegociación del TLCAN puede tener sobre las principales actividades productivas de la frontera entre México y Estados Unidos. De este asunto se habla en el segundo apartado, donde se presenta un breve panorama del proceso de integración económica que se ha producido en el espacio transfronterizo como consecuencia del TLCAN. Por otro lado, se identificarán las amenazas que, como consecuencia de dicha renegociación, se ciernen sobre los procesos de cooperación y gobernanza realizados en la región transfronteriza México-Estados Unidos (los cuales se han multiplicado como consecuencia de la creciente integración económica entre los dos países). De esto se habla en el tercer apartado, donde se trata, de manera sucinta, la gestación de tales procesos en la región. Además de lo dicho, si bien no se pretende realizar una discusión conceptual sobre la relación que existe entre la integración regional, la cooperación y la gobernanza transfronteriza, en el primer apartado se definen algu-

nos conceptos centrales para entender la dinámica económica que se ha construido en el espacio transfronterizo.

#### INTEGRACIÓN ECONÓMICA E INTERDEPENDENCIA: COMPONENTES BÁSICOS DE LA COOPERACIÓN Y LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA

Una de las ocupaciones actuales de la geografía económica es el análisis de la relación que existe entre la globalización y el desarrollo regional (Brenner, 1999). Tales estudios han demostrado que la primera tiene un papel importante en el segundo, particularmente en el de aquellas zonas que se han incorporado a procesos de integración económica de varias regiones, como en el caso que se analiza ahora. La influencia de la globalización en el desarrollo regional puede observarse en la intensificación del flujo de capital internacional hacia países en desarrollo, el crecimiento de la producción de *commodities*, la movilidad del trabajo (de país a país, de región a región), la multiplicación de la información disponible en diversas escalas, la expansión de la producción global y de sus redes de distribución regional y la búsqueda de crecimiento de la competitividad, a partir de diferenciales en los costos de producción y acceso a los mercados externos (Brenner, 1999; Blatter, 2001; Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005). Asimismo, la globalización de la producción y del comercio ha propiciado el adelanto de la capacidad industrial de los países en desarrollo, la desintegración vertical de las empresas transnacionales y la creación de redes globales de valor.<sup>2</sup>

Los espacios fronterizos son importantes en el proceso de globalización económica, ya que, como lo señalara Blatter (2001), tales regiones normalmente no son precursoras de la “glocalización”, pero sí pueden tener la capacidad de mejorar su posición en las sociedades vecinas. Su importancia proviene, asimismo, del surgimiento de nuevas fuerzas en esas zonas, fuerzas producidas por la integración transnacional, la descentralización interna, la regionalización y los retos a los que se enfrentan los gobiernos nacionales.

<sup>2</sup> Las *CGV* se transforman, por ejemplo, a causa de la complejidad de las transacciones en las corporaciones (y su capacidad para codificarlas en una red complicada) y por el desarrollo de capacidades para generar una base de suministro. Esto da lugar a esquemas de gobernanza de las redes globales de valor (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005).

Los procesos de cooperación y gobernanza transfronteriza se componen de interdependencia económica (Keohane y Nye, 1989), se construyen en torno a las instituciones transfronterizas (Blatter, 2001), a la gobernanza transfronteriza multinivel, al nuevo papel proactivo de los gobiernos subnacionales (Hocking, 1999), así como a la Acción Colectiva (Guillén López y Sparrow, 2000). La construcción de instituciones políticas en las regiones fronterizas, en particular, ayuda a gestionar la interdependencia y el proceso de integración económica entre las naciones, como opina Blatter (2001), y contribuye a crear un sentido de identidad entre la comunidad fronteriza. Estas instituciones pueden ser estructuradas de manera formal o informal mediante las figuras de comisiones, conexiones, coaliciones y asociaciones (Hocking, 1999).

La cooperación, según Ackleson, Jensby y Kastner (2009), consiste en la capacidad de los actores gubernamentales de ajustar su comportamiento actual o anticipado a las preferencias o requerimientos de otros. Esto sólo es posible por medio de la puesta en marcha de un proceso de coordinación de la política pública, el cual puede incumplir con las condiciones de negociación necesarias cuando existe algún conflicto entre este tipo de actores. Algunas de las dimensiones de la cooperación en las regiones transfronterizas son, según Yndigegn (2011): la económica, la de la prevención del crimen organizado y otras amenazas a la seguridad, la realizada para el desarrollo de instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos, la cultural, la del ámbito educativo, la de la investigación, como también la que propicia la integración y la infraestructura en comunicaciones.

Para Blatter (2001), las instituciones transfronterizas dentro de la Unión Europea se caracterizan por ser intergubernamentales y tener un alto grado de institucionalización (como se puede constatar en sus reuniones parlamentarias). En cambio, en el caso del TLCAN, las instituciones conformadas para estimular la cooperación regional tienen un carácter binacional, pero en la práctica funcionan como transfronterizas y, aunque se puede decir que los principales actores son intergubernamentales, lo cierto es que alrededor de las mismas se han creado redes con múltiples actores (lo mismo gubernamentales que del sector privado y de otros ámbitos).

La integración económica entre México y Estados Unidos ha sido resultado de la interacción y el establecimiento del flujo co-

mercial que cruza esta región transfronteriza, como señala Bufon (2011). El TLCAN ha utilizado diversos instrumentos para lidiar con la cooperación y la gobernanza transfronteriza, según Hocking (1999). Entre tales instrumentos podemos encontrar las instituciones binacionales, los acuerdos trilaterales, las redes de actores gubernamentales y no gubernamentales, las agencias locales, los acuerdos informales y las agencias de planeación de regiones metropolitanas transfronterizas.

El desarrollo socioeconómico en la región fronteriza de México y Estado Unidos se caracteriza por ser desigual y asimétrico, según Anderson y Gerber (2008). Sin embargo, existe un marco institucional para el desarrollo socioeconómico que se basa en la proximidad territorial, la cual promueve la complementariedad y se convierte en la base de la cooperación y la resolución de conflictos, como reconocen algunos de estos autores.

Al referirse al caso del TLCAN, Bufon (2011) señala algunas excepciones importantes en cuanto al grado de institucionalización alcanzado en la construcción de organizaciones de carácter trilateral, bilateral o transfronterizo. Ejemplos de este tipo de instituciones son la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), el BDAN y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef).

El concepto de gobernanza en el ámbito multinivel es una de las principales características de los espacios transfronterizos, en ellos los gobiernos locales o subnacionales tienen un papel central. Sin duda, la convergencia de gobiernos a varios niveles es requerida para gestionar los múltiples aspectos que cruzan la integración transfronteriza.

Como se dijo antes, la interdependencia entre los gobiernos fronterizos es asimétrica y se extiende a los gobiernos no centrales (Agranoff, 2006), es decir, a pesar de que se logre diseñar políticas compartidas, el poder suele distribuirse asimétricamente entre los gobiernos subnacionales. Sin embargo, en el ámbito transfronterizo, éstos tienen la capacidad de desarrollar redes y relaciones entre diversos niveles de gobierno para impulsar grandes proyectos.

El concepto de acción colectiva de los actores transfronterizos ha sido utilizado principalmente para analizar procesos de cooperación y resolución de conflictos en los ámbitos de los recursos naturales compartidos y del medio ambiente. También ha servido para explicar procesos de cooperación transfronteriza en el caso de

la Unión Europea (Yndigegn, 2011). La acción colectiva sigue la lógica de la construcción del espacio geográfico compartido (espacio transfronterizo), que determina los vínculos en tal espacio y que, además, es uno de los mecanismos informales de cooperación.

La cooperación se basa en la difusión de las mejores prácticas realizadas en cada uno de los espacios donde los actores públicos y privados actúan de manera interdependiente. Por ello, autores como Herzog y Sohn (2014) sostienen que la frontera debe ser concebida como un recurso de los propios actores fronterizos, quienes pueden tomar ventaja de la cercanía geográfica de los espacios y de la complementariedad que puede generarse. El territorio y sus ámbitos económico, social y ambiental constituyen la fuente de legitimidad para los actores locales involucrados en los diversos procesos y esquemas de cooperación (ya sean públicos, privados o sociales), así como en las alianzas estratégicas desde donde se colabora para promover el desarrollo de proyectos conjuntos de mediano y largo plazo. Cabe señalar que, en los procesos de cooperación, los actores del sector privado (sobre todo mediante asociaciones y cámaras) y del sector social (especialmente las Organizaciones No Gubernamentales [ONG] y las universidades) desempeñan un papel activo en las relaciones transfronterizas.

El creciente proceso de integración económica en la región fronteriza entre México y Estados Unidos se ha acompañado de diversas experiencias de cooperación y gobernanza transfronteriza. Por lo que, antes de referirnos a dichas experiencias, es importante situar el nivel de integración económica alcanzado en la región de estudio para con ello entender la naturaleza de las amenazas que la renegociación del TLCAN puede acarrear a esta importante región.

#### EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Como ha sido ampliamente discutido en diversos documentos (Martínez, 2006; Anderson y Gerber, 2008), la integración económica en la región fronteriza entre México y Estados Unidos ha sido un proceso largo. Esta integración inicia con la puesta en marcha de los Regímenes de Perímetros y Zonas Libres en 1937, se acelera con el establecimiento del Programa Bracero en 1942

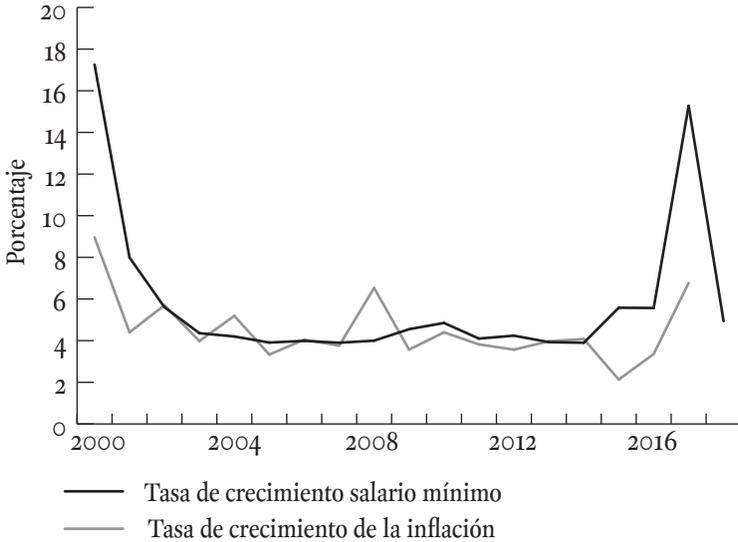
(programa que concluyó en 1965) y con el surgimiento del Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) en 1960. Este último, por medio del Programa de la Industria Maquiladora de Exportación y junto con la modificación de los artículos 806-807/906-907 del Código Aduanero estadounidense (vigentes entre 1964 y 1994), estimuló el crecimiento de la IED y la relocalización de la región en 1965. La entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), en 1984, supuso el inicio de la liberación comercial y la reducción de la participación del Estado en sectores clave de la economía, por lo que fue un paso de gran importancia en el proceso de integración económica. La suma de estos eventos creó un marco que fomentó la IED en sectores tradicionalmente reservados a la inversión privada y pública nacional. Esto culminó naturalmente con la firma del TLCAN en 1994. Por lo tanto, suponer que la integración económica entre México y Estados Unidos inició con el TLCAN, cuando en realidad el tratado representa la consolidación de un proceso de integración comercial originado en la primera mitad del siglo pasado, es erróneo.

Como ya se mencionó anteriormente, el crecimiento de actividades productivas en las regiones transfronterizas se ha basado en factores de localización, como la cercanía geográfica con la frontera sur estadounidense y la diferencia en los costos de producción entre ambos países. Los bajos salarios estimularon la relocalización industrial y el crecimiento de la IED en México, aunque las remuneraciones no crecieron conforme al incremento de la productividad, lo que implicó que las ganancias de los trabajadores aumentaran a un ritmo menor al de la inflación del país, al menos en los últimos 30 años. Esto significó la permanencia de ingresos que no han remunerado lo suficiente a los empleados (como se puede apreciar en la gráfica 8.1) ni tampoco han tenido capacidad de dinamizar las economías regionales.

La discusión sobre la renegociación del TLCAN ha puesto al descubierto la vulnerabilidad de un modelo de desarrollo agroindustrial basado en ventajas competitivas espurias (Porter, 1990), porque tales ventajas no fueron competitivas, dado que no permitieron a la región colocarse en segmentos del proceso de producción de mayor complejidad, lo que evitó la demanda de trabajadores mejor calificados, a quienes corresponderían mejores salarios. Por

tal motivo, la interdependencia económica entre México y Estados Unidos ha mantenido un carácter asimétrico y complejo.<sup>3</sup>

Gráfica 8.1. Evolución de la tasa de crecimiento del salario mínimo y de la inflación en México (2000-2017)



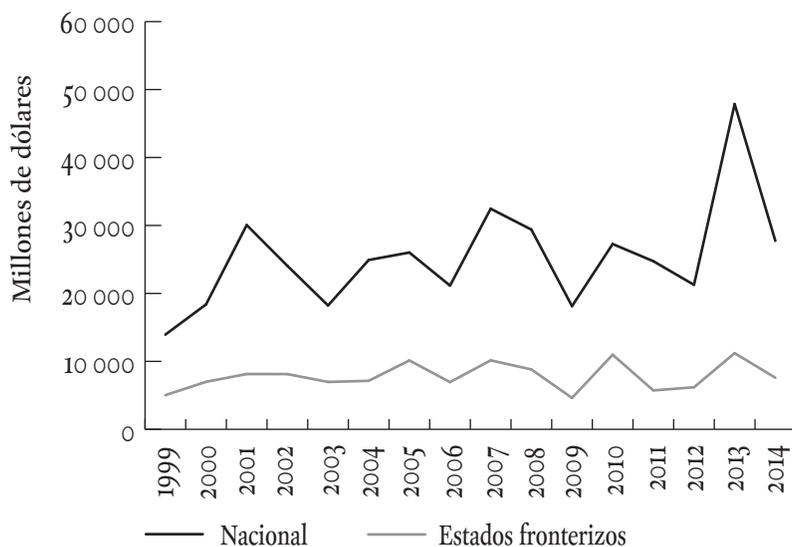
Fuente: Elaboración con base en Conasami (2018) y Banxico (2018).

Algunos elementos que sustentan el proceso creciente de interdependencia e integración entre ambos países, en general, y en su región transfronteriza, en particular, están vinculados principalmente al sector industrial, ganadero y agrícola. Veamos algunos ejemplos. Entre 1980 y 2017, se produjo el mayor crecimiento del sector manufacturero de exportación, localizado a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos (producción que fue compartida y generó redes globales). Entre 1989 y 2017, después de que se erradicó la enfermedad conocida como BSE (*mad cow disease*), la frontera sur estadounidense se convirtió en el principal mercado ganadero para los productores del norte de México. Además, entre 2003 y 2013 creció más que nunca la producción hortofrutícola de exportación en los estados fronterizos del norte de México.

<sup>3</sup> Tal y como Keohane y Nye (1989) calificaron la relación de interdependencia de países altamente asimétricos, pero dependientes uno del otro.

Asimismo, la puesta en marcha del TLCAN ha ampliado de manera significativa los lazos de interdependencia económica entre México y Estados Unidos. Un ejemplo de ello es el crecimiento de la IED, que es el motor del crecimiento del sector industrial en México y proviene principalmente de Estados Unidos (desde antes de la firma del TLCAN). Según lo que se observa en la gráfica 8.2, durante el periodo de 1999 a 2014, la IED en México tuvo más variación que en los estados fronterizos del norte de México. Los datos de la Secretaría de Economía (SE) señalan que en el periodo mencionado el promedio anual de la IED en el país fue de 25 351 millones de dólares, en tanto que para la región fronteriza del norte de México fue de 7 796 millones de dólares. Esto representó casi 31% del total de IED en México. Sin duda, los mejores años para dicha inversión fueron 2002, 2005, 2007, 2010 y 2013.

Gráfica 8.2. IED nacional y en la frontera norte (1999-2014)



Fuente: SE / Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIIE) / Informe estadístico sobre el comportamiento en México de la IED por entidad federativa (1999-2014).

En los 26 años de funcionamiento del TLCAN, el comercio entre México y Estados Unidos mantuvo un crecimiento sostenido, sobre todo el de carácter intraindustrial (Barajas, Kia y Sotomayor, 2016). En 2012, el comercio bilateral entre ambos países ascendió

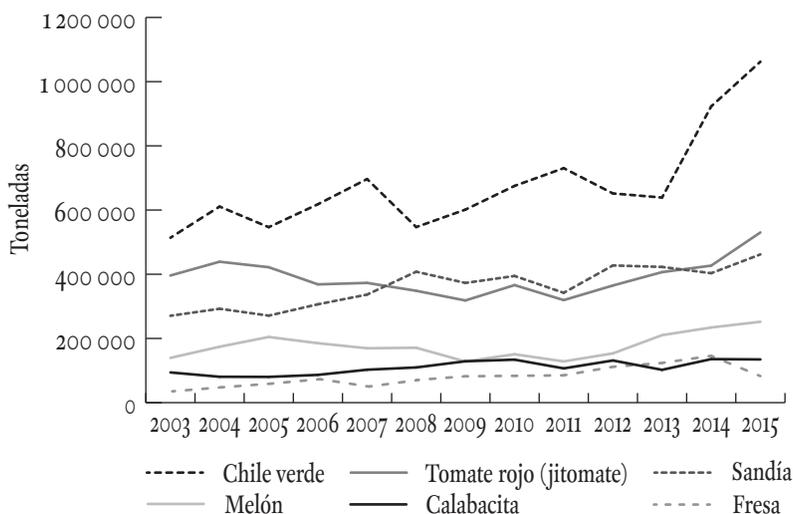
a 472 941 millones de dólares, en tanto que en 2016 fue de 431 943 y en 2017 llegaron a contabilizarse 531 000 millones de dólares.

Uno de los sectores de la economía fronteriza que se ha integrado a este modelo de desarrollo exportador es el agrícola, el cual también participa de la innovación tecnológica y de las cadenas productivas globales. A partir de la inversión extranjera, México se ha concentrado en la producción de frutas y hortalizas (Hernández, 2016), en tanto que Estados Unidos se ha convertido en el principal proveedor de cereales para México (específicamente de maíz y frijol, cultivos que constituyen el principal alimento de este país). En 2005, 78% de los productos agrícolas importados a México provino de Estados Unidos y Canadá. Asimismo, 86% de las exportaciones mexicanas de productos agrícolas se destinó a esos países. En 2011, México envió al mercado estadounidense 86% de sus exportaciones agrícolas. Cabe señalar que empresas estadounidenses realizaron una proporción importante de tales exportaciones, lo que indica que nos encontramos con una actividad intraindustrial de tipo vertical. La gráfica 8.3 muestra el comportamiento de los principales cultivos en la frontera norte de México en términos de toneladas. Como se puede ver, destaca la producción de chile verde, melón y tomate rojo.

Otro sector de exportación que se ubica en la frontera norte de México es el ganadero. México ha exportado carne roja a Estados Unidos desde 1970. Por consiguiente, en el sector ganadero existen diversos esquemas de cooperación para la agilización del comercio, así como para enfrentar problemas de salud animal. Las zonas fronterizas de Chihuahua, Baja California y Sonora destacan en esta actividad productiva. Esto se debe a que, como argumentan Hahn *et al.* (2005), las ciudades fronterizas han sido el espacio de mayor crecimiento de la actividad ganadera, aun antes de la firma del TLCAN. Después de ésta, la importancia de México como exportador de ganado y carne a Estados Unidos aumentó. Los principales tipos de carne que se produjeron en la región durante el periodo de 2009-2016 se muestran en la gráfica 8.4, en la que destacan la carne de bovino y caprino, cuyo principal mercado es el estadounidense. Como se puede apreciar allí, entre 2003 y 2012 las exportaciones de carne hacia ese país crecieron de manera importante, superando las importaciones. Asimismo, desde 2006, este sector experimentó un superávit comercial que se mantuvo hasta 2016

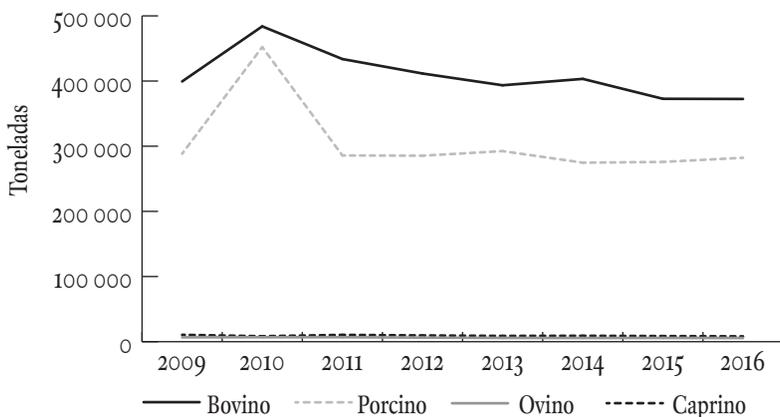
(pues, como se observa en la gráfica, después de la caída de 2011, el sector logró recuperar su crecimiento).

Gráfica 8.3. Principales cultivos de exportación producidos en los estados fronterizos del norte de México (2003-2015)



Fuente: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP): estadística de la producción pecuaria, total de la producción pecuaria generada (2003-2015).

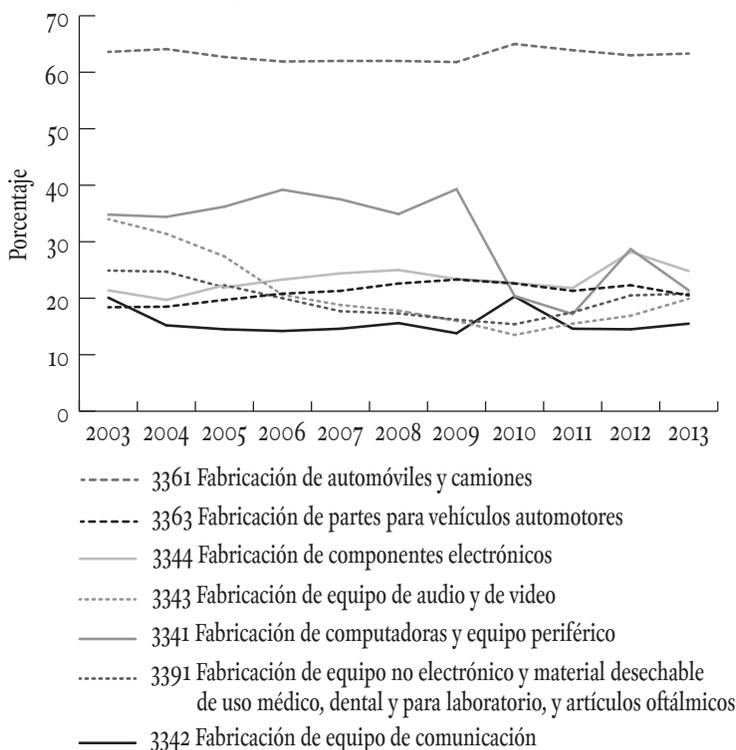
Gráfica 8.4. Producción pecuaria en los estados fronterizos del norte de México (2009-2016)



Fuente: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP): estadística de la producción pecuaria, total de la producción pecuaria generada, avance por estado (2009-2016).

No menos importante es lo que ha ocurrido en el sector industrial, en donde la integración económica es evidente entre ambos países. Sin embargo, desde la primera década del siglo XXI, hay una incipiente diversificación productiva, que ha provocado el decrecimiento de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en el año 2000, México destinaba a Estados Unidos 88.3% de sus exportaciones, pero en 2012 este porcentaje ya había disminuido cerca de 10 puntos (hasta 79.5%). Esto se debió a la diversificación de los mercados de la IED (actor importante en las redes globales de valor). En la gráfica 8.5 se muestra el peso de las subramas de exportación en las que participa México y que, como se verá más adelante, en gran medida se siguen situando a lo largo de la frontera de México con Estados Unidos.

Gráfica 8.5. Exportaciones y valor agregado de la producción manufacturera global (ramas seleccionadas) (2003-2013)



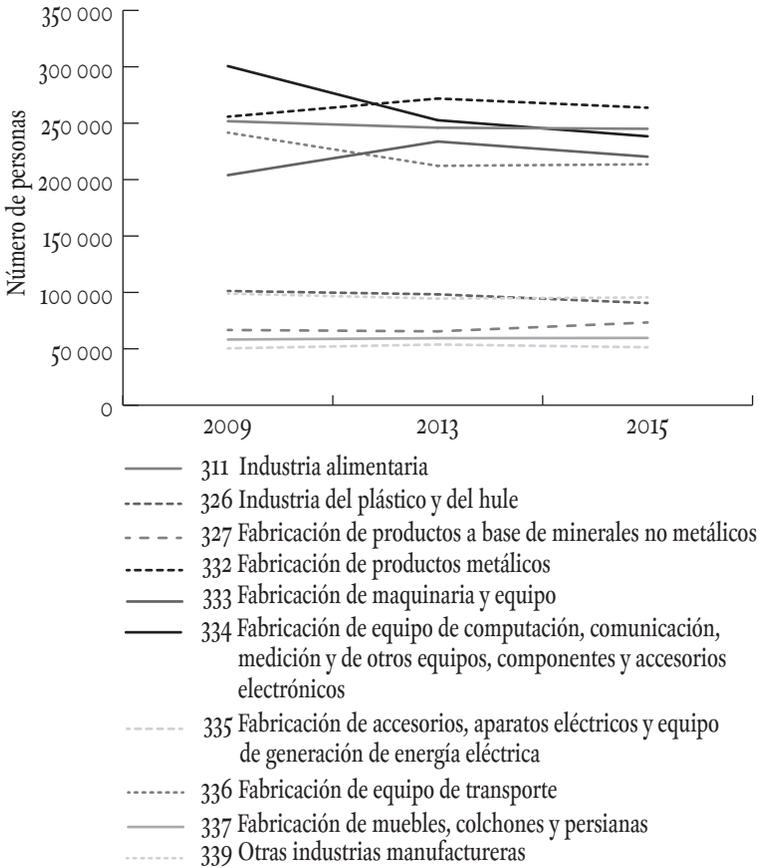
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Producto Interno Bruto y Cuentas Nacionales de México (2003-2013).

El comercio bilateral entre México y Estados Unidos ha seguido un patrón de índole intraindustrial y, a la vez, de naturaleza vertical. Se ha comprobado que el comercio intraindustrial no es homogéneo para el total de la industria (Sotomayor, 2016). Existen sectores, como el automotriz, que tienen un comercio vertical de alta calidad, y sectores, como los textiles, que muestran índices de comercio intraindustrial vertical con productos de diferentes calidades y con una productividad también diferenciada. El hecho de que exista un comercio de diferentes calidades se corresponde con la teoría de diferencia de dotación de factores.

Las exportaciones de bienes intermedios de México a Estados Unidos fueron de 88.9% en el año 2000. Este porcentaje disminuyó en 2012, a 80.1%, lo que significa que México logró una leve diversificación de la producción hacia bienes semiterminados y terminados (representados principalmente por la industria automotriz). Históricamente, la industria de exportación ha realizado procesos de producción compartida y vinculados a redes globales de producción, por lo que se ha localizado a lo largo de la frontera entre ambos países. En la gráfica 8.6 se aprecia la importancia de la localización de las subramas de bienes eléctricos y electrónicos en la región fronteriza del norte de México. Entre los productos que posteriormente serían exportados hacia Estados Unidos destacan, en primer lugar, los componentes electrónicos, seguidos de los equipos de audio y video; aunque también son relevantes los productos textiles y del vestido, así como la producción de alimentos. Estas ramas se caracterizan, en general, por la producción de bienes de baja calidad o bajo valor agregado (con alguna excepción en el sector de la electrónica).

El desarrollo del sector manufacturero surge bajo el régimen de la Industria Maquiladora de Exportación (IME) en la década de 1960, experimenta un crecimiento sustancial en la década de 1980 y logra su consolidación entre 1990 y 2000, después del inicio del TLCAN. Por lo anterior, un cambio en las condiciones arancelarias del sector exportador podría provocar la desaceleración y la deslocalización de la actividad industrial. Esto es posible, particularmente, porque la ausencia de una verdadera política industrial ha causado que tal sector no logre una articulación importante de las empresas pequeñas y medianas de origen local, pero con cadenas globales de producción.

Gráfica 8.6. Empleo sector industrial (ramas seleccionadas) en los estados fronterizos de México en 2009, 2013 y 2015



Fuente: INEGI / Banco de Información Económica (BIE): Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera, Industria manufacturera según subsector de actividad por entidad federativa, Personal ocupado.

La industria automotriz y de autopartes en México fue una de las ramas industriales que logró desarrollar algún encadenamiento productivo con las regiones del norte y del centro del país (incluso se incorporó a procesos productivos de mayor valor agregado, según Sotomayor, 2016). Esto se debió a que se empezaron a ensamblar autos por completo en el país, bajo una combinación de automatización de los procesos y diferencial de los precios entre México y Estados Unidos (principalmente del salario). Esto per-

mitió a las empresas estadounidenses mantener su competitividad, ofreciendo autos a bajo costo a los consumidores de su país. Sin embargo, esto mismo implicó un sacrificio para los trabajadores mexicanos, puesto que, para que los consumidores extranjeros pudieran obtener productos a menor precio, se mantuvieron salarios bajos con alta productividad.

#### EL DESARROLLO DEL TURISMO EN LA REGIÓN FRONTERIZA DEL NORTE DE MÉXICO

La actividad turística en el norte de México es uno de los efectos palpables de compartir una frontera. A lo largo de la región transfronteriza, se han desarrollado las llamadas “ciudades pares o gemelas”, que se caracterizan por su alto grado de interacción y marcadas relaciones de interdependencia, por ejemplo, Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso, Heroica Nogales-Nogales, Nuevo Laredo-Laredo, Reynosa-MacAllen y Heroica Matamoros-Brownsville (AMIT, 2017).

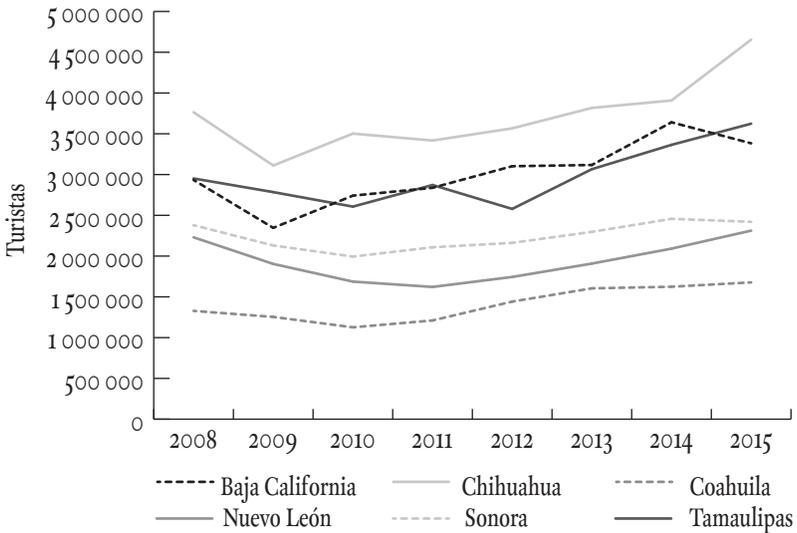
Las visitas turísticas a la frontera norte tienen dos componentes importantes: 88% de los turistas que visitan los estados fronterizos son de origen nacional y sólo 12% de origen extranjero. Muchos de los residentes nacionales visitan la zona fronteriza para cruzar la línea y adquirir bienes y servicios de origen extranjero (aunque también pueden adquirirlos en la frontera). La gráfica 8.7 muestra la evolución del turismo en esta zona durante el periodo de 2008-2016. A pesar de la dolarización de la economía fronteriza, el turismo es una actividad creciente en la que destacan Chihuahua, Tamaulipas y Baja California (cuya actividad turística tuvo una caída en el último año<sup>4</sup>). Sin embargo, como se puede apreciar en la misma gráfica, no es despreciable la actividad turística de los estados de Sonora, Nuevo León y Coahuila.

Según López y Bringas (2016), diversas ciudades fronterizas del norte de México han experimentado un crecimiento inusitado del llamado “turismo médico” durante los últimos años. Se trata de la proliferación de servicios médicos de diversa índole (desde tratamientos

<sup>4</sup> Esta caída parece coincidir con un incremento de la violencia en el estado de Baja California.

dentales, de cardiología, geriatría o estéticos reconstructivos). Lo anterior es posible, entre otras razones, a causa de la disposición que tienen diversas compañías aseguradoras estadounidenses de cubrir tratamientos en la frontera, tratamientos que los consumidores prefieren dado el diferencial de costos de estos servicios en Estados Unidos. Esto también ocurre porque la población, predominantemente de origen latino, que no tiene seguro médico, decide cruzar la frontera buscando tratamientos médicos de buena calidad, pero de menor costo que en México. Lo mismo sucede con los tratamientos estéticos, dado que esta opción compite en precio y calidad con los servicios estadounidenses, tiene una alta demanda en la frontera. Con el objeto de estimular esta actividad, en ciudades fronterizas como Tijuana, el gremio médico logró que se instaurara una línea de cruce especial para cuestiones médicas, lo cual es posible gracias a la obtención de un pase que los prestadores de servicios ofrecen a los clientes, bajo la promesa de que el cruce de la “línea” no constituya un problema para la prestación del servicio.

Gráfica 8.7. Llegada de turistas a los estados fronterizos del norte de México (2008-2015)



Fuente: Secretaría de Turismo (Sectur), Datatur, actividad hotelera en la entidad, Llegada de turistas (2008-2015).

Como se puede apreciar, muchas actividades del sistema productivo en los estados fronterizos del norte de México están vinculadas a la economía de los estados fronterizos del sur de Estados Unidos, particularmente en las ciudades contiguas. El TLCAN, como instrumento de integración económica, ha tenido la fuerza para activar otras actividades vinculadas con el desarrollo de relaciones de interacción e interdependencia económica entre actores transfronterizos.

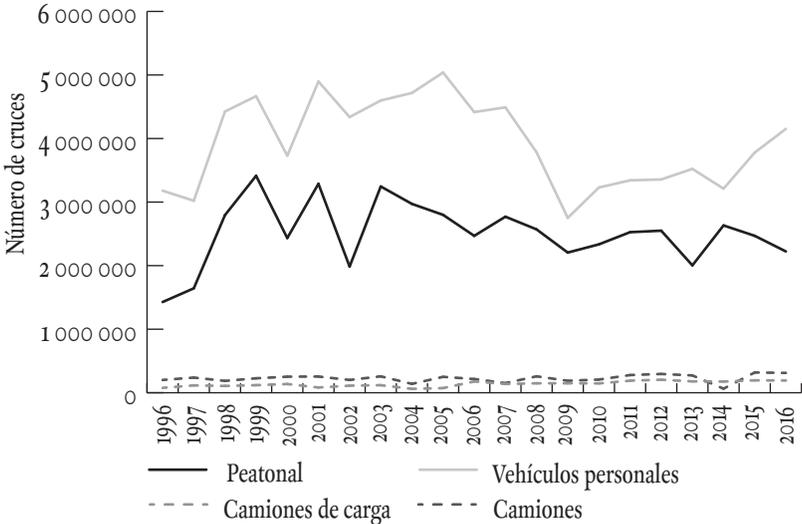
#### LA INFRAESTRUCTURA DE CRUCE EN LA FRONTERA DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS: COOPERACIÓN Y GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA

La intensidad de la integración económica en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos es, sin duda, producto del TLCAN. Tal intensidad no sólo se refleja en las estadísticas del comercio bilateral, también aparece en el continuo cruce fronterizo de mercancías y personas por los 39 puertos de entrada que tiene la frontera de México con Estados Unidos. Según Barajas y Sotomayor (2017), en 2012 cruzaron en promedio 13 000 camiones de carga por día en esta región y, en 2016, dicha cantidad aumentó a 15 897.<sup>5</sup> En los mismos años el cruce de automóviles particulares aumentó de 62 a 75 millones, en tanto que el cruce peatonal se incrementó de 41 a poco más de 42 millones, lo cual refiere la importancia de los flujos transfronterizos. Como se puede apreciar en la gráfica 8.8, después de la caída en 2001 del flujo de vehículos de carga y personales,<sup>6</sup> se produjo un crecimiento paulatino de este indicador, aunque ocurrieron nuevas caídas en 2006, 2009, 2013 y 2016, en especial en el caso de los camiones de carga. A pesar de esto, hubo un repunte en el cruce de vehículos personales a partir de 2009, lo que puso en evidencia que la frontera se cruzaba por turismo y comercio, pero también por trabajo.

<sup>5</sup> Datos de la Agencia de Administración de Investigación y Tecnología Innovadora (RITA, por sus siglas en inglés).

<sup>6</sup> Esto fue resultado del reforzamiento de la vigilancia en las fronteras como respuesta a los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

Gráfica 8.8. Cruces fronterizos hacia Estados Unidos, según el tipo de entrada (1996-2016)



Fuente: Bureau of Transportation Statistics, Border Crossing, EntryData, Go to Database (1996-2016).

De la misma forma en que a lo largo de la frontera entre ambos países se creó un importante número de puertos para facilitar el comercio bilateral y transfronterizo, también se desarrolló un sinnúmero de proyectos de infraestructura cuyo propósito es contar con carreteras y agilizar el transporte de millones de dólares en importación y exportación de mercancías (Barajas, 2015). La mayoría de estos proyectos iniciaron en los primeros años del siglo XXI y ha sido impulsada por actores locales transfronterizos, tanto del sector privado como del público, quienes constituyen la base de la gobernanza multinivel. Algunos de los proyectos implementados en la región Tijuana-San Diego, por ejemplo, son: el Plan Maestro Transfronterizo (infraestructura), la coordinación aduanal que facilita el flujo de mercancías, el proyecto del Puente Peatonal (que da lugar al concepto de Aeropuerto Binacional), la nueva Garita de El Chaparral para Cruce Peatonal y la nueva Garita Nueva Otay II (Aguilar, 2014). Para el logro de estos proyectos se involucraron instancias federales de México y Estados Unidos, lo mismo que las cámaras empresariales y los gobiernos locales. Organismos como The San Diego Association of Governments (Sandag), el California

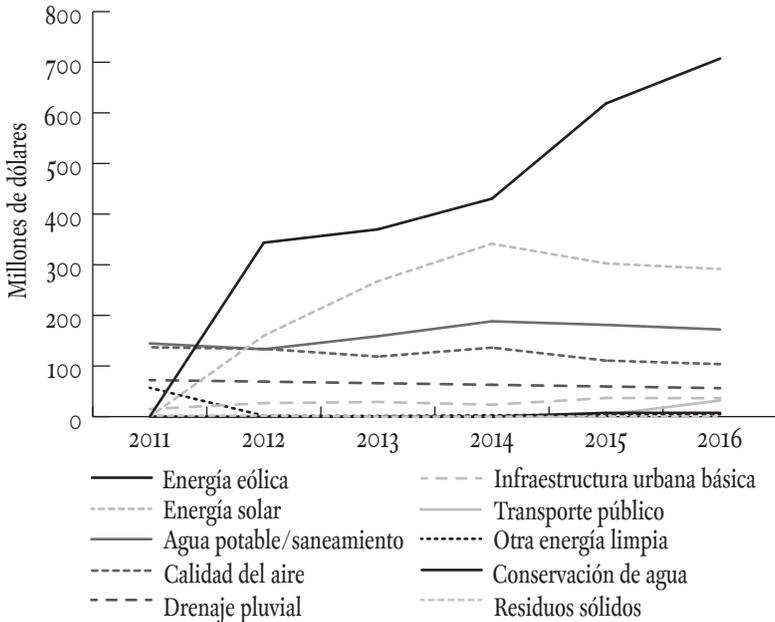
Department of Transportation (Caltrans), el gobierno de Baja California, la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado (SIDUE), la San Diego Regional Chamber of Commerce y el Consejo de Desarrollo Económico de Tijuana (CDT) han sido estratégicas para el logro de estos proyectos, pues sus representantes han impulsado los proyectos mencionados ante los gobiernos federales de ambos países (Sandag, 2012; NADB, 2013; NADB y BECC, 2013).

El BDAN surgió como parte de los acuerdos paralelos del TLCAN. Esta agencia fue constituida en 1994 y ha jugado el importante papel de ser una fuente financiadora de la creación de infraestructura en la región transfronteriza. El tipo de proyectos que ha apoyado y financiado el BDAN demuestra el vacío que ha venido a cubrir este organismo bilateral, con un enfoque de acción transfronteriza. Junto al BDAN surgió la Cocef o Border Environment Cooperation Commission (BECC), la cual tiene el propósito de apoyar la parte técnica de la creación de infraestructura ambiental en la frontera de México con Estados Unidos. El BDAN y la Cocef se han integrado recientemente para facilitar el financiamiento de múltiples proyectos de infraestructura a lo largo de dicha frontera. En la gráfica 8.9 se muestra la inversión realizada por estos organismos en diferentes sectores del desarrollo urbano y ambiental de la región para el periodo 2011-2016. Allí destaca la inversión en diversos proyectos por un monto mayor a 6 230 millones de dólares. Podemos observar que la mayor parte de las inversiones se han destinado a la producción de energía eólica y energía solar, en tanto que la inversión en el resto (la calidad del aire, el agua potable y saneamiento, el drenaje pluvial y la infraestructura urbana básica) ha sido menor. Como se puede ver, los proyectos de energía eólica y solar se suman al crecimiento de la estructura productiva que toma ventaja de la integración económica en el ámbito transfronterizo.

Durante el periodo de 2011 a 2014, los proyectos de infraestructura que mayor financiamiento recibieron fueron los siguientes: manejo de residuos sólidos (17), calidad del aire (7), obras de tratamiento de aguas residuales (38), obras de tratamiento de agua y de aguas residuales (22), obras de conservación del agua (16), obras para introducción de agua potable (10) y obras de energía renovable (6). Aun cuando este número de proyectos no son suficientes para resolver la infraestructura urbana y ambiental de las zonas,

bajo el BDAN y la Cocef los proyectos financiados han sido claves para resolver antiguos problemas. A pesar de la importancia de este proceso de financiamiento, en rubros importantes para la productividad y la salud de la población fronteriza (como el transporte público y el manejo de residuos sólidos) sólo se invirtieron 35 y 4 millones de dólares, respectivamente. Esto indica que el tamaño de estas inversiones podría resultar insuficiente para resolver los problemas de infraestructura de la región transfronteriza en cuestión. Sin embargo, lo cierto es que tales inversiones han contribuido a mitigar algunos problemas de infraestructura de alto costo, problemas que no tendrían fuente de financiamiento si la eventual cancelación del tratado pusiera en riesgo instituciones como el BDAN y la Cocef.

Gráfica 8.9. Cartera desglosada por sector ambiental



Fuente: BDAN, publicaciones, informes anuales (2011-2016).

## LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN: LOS ACTORES Y LAS AMENAZAS A LA COOPERACIÓN Y A LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA

Como se ha mencionado, a la par del crecimiento de las actividades productivas en la región transfronteriza y del impulso de las actividades exportadoras estimuladas por el TLCAN, han emergido en la región un conjunto de actores que van desde representantes de gobiernos multinivel, asociaciones empresariales, instituciones educativas hasta organismos no gubernamentales. La participación de estos actores transfronterizos es clave en diversos procesos de cooperación y de resolución de conflictos, ya que no sólo están asociados a dinámicas del desarrollo económico de la región, también se vinculan con controversias que surgen alrededor de los impactos de este desarrollo, como los efectos negativos en el manejo de los recursos naturales compartidos, los impactos ambientales derivados tanto de las actividades productivas en la región transfronteriza como de los efectos del cambio climático y otras dinámicas que enfrenta la región<sup>7</sup> (Barajas, 2015; Lara *et al.*, 2012).

La mayoría de estos procesos de cooperación se produjeron inicialmente bajo esquemas informales y, posteriormente, se formalizaron a partir de acuerdos bilaterales, trilaterales y recientemente transfronterizos (como la Comisión Sonora-Arizona,<sup>8</sup> la propia Conferencia de Gobernadores Fronterizos,<sup>9</sup> la Conferencia Anual de Alcaldes Fronterizos<sup>10</sup> y la Cali Baja Bi-National Mega Region, 2019),<sup>11</sup> acuerdos que han requerido la configuración de un proceso de gobernanza transfronteriza.

<sup>7</sup> Dinámicas como la protección a población migrante que no logra cruzar hacia Estados Unidos (o que es devuelta o deportada), la defensa de los derechos laborales de los trabajadores de la industria, el apoyo a familias en zonas altamente marginadas, la salud transfronteriza, la seguridad, entre otras.

<sup>8</sup> Creada en 1959.

<sup>9</sup> Esta última (formada en 1980) incluye a los nueve gobernadores de los estados fronterizos, cuatro por el sur de Estados Unidos y cinco por el norte de México.

<sup>10</sup> Creada en 2012.

<sup>11</sup> Este proyecto de cooperación surgió en 2008 como consorcio binacional de organizaciones públicas y privadas para el desarrollo económico y sin fines de lucro. Entre las organizaciones que forman parte de este proyecto se encuentran AT&T, Bank of America, County of Imperial, Imperial Irrigation District (IID), Imperial Valley Economic Development Corporation (IVEDC), Imperial Valley Joint Chambers of Commerce.

Entre 2008 y 2009, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos realizó un importante esfuerzo para crear el *Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos* (BGC, 2009). El principal objetivo de este plan era trazar un modelo de desarrollo sustentable para el conjunto de la región transfronteriza entre ambos países. Sin embargo, el seguimiento y la aplicación de este plan no tenía carácter de obligatoriedad, dado que no se había derivado de un tratado internacional o bilateral. A causa de la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida, el capítulo que consiguió mayor atención fue el de la cooperación para la seguridad transfronteriza, para la que se contaron con los recursos económicos del gobierno estadounidense desde 2008. Pero el propósito de la Iniciativa Mérida no era la cooperación para el desarrollo económico de la región, lo que le interesaba era frenar la migración hacia Estados Unidos (no sólo de la población mexicana, sino también de la centroamericana<sup>12</sup>) y evitar el cruce de droga hacia su país.

Desde el inicio de la industrialización de las principales ciudades fronterizas, las cámaras empresariales jugaron el importante papel de promotores de la relocalización industrial y lograron atraer a pequeñas, medianas y grandes empresas extranjeras, así como a miles de mexicanos de otras partes del país que encontraban en la zona opciones de empleo (ya fuera en el sector industrial, en el agrícola o el ganadero). También se formaron diversas alianzas entre Cámaras de Comercio, organismos de desarrollo económico de diferentes condados del sur de Estados Unidos y de distintos municipios del norte de México. La lejanía de la región con los principales centros productivos del país había provocado que la integración económica de la frontera con su propia nación fuera paulatina, pero al mismo tiempo propició el acercamiento entre los actores de ambos lados de la frontera. Por eso, como lo señalan Herzog y Sohn (2014) y Sohn (2014), para la mayor parte de los actores fronterizos, sean del sector público, privado o social, la frontera es más un recurso que un obstáculo. Por ello, en el contexto de la renegociación del

<sup>12</sup> En 2011, surge The Southern Border Communities Coalition como un espacio de cooperación entre más de 60 organizaciones, ubicadas desde San Diego, California hasta Brownsville, Texas. Este organismo tiene el objetivo de actuar en defensa de los derechos de la población migrante y fronteriza, dado que cruza la frontera por motivos de salud, trabajo, comercio, etcétera <<http://www.southernborder.org/blog>>.

TLCAN, estos y otros actores interesados en el desarrollo económico han manifestado su preocupación por la posible cancelación del tratado o por los posibles cambios en las condiciones de su operación. Para ellos esto afectaría negativamente la competitividad de la región transfronteriza, vinculada a la IED y a su capacidad exportadora,<sup>13</sup> como se ha dicho.

Aquellos actores que se han beneficiado con el modelo exportador a lo largo de la frontera de México con Estados Unidos han creado coaliciones para manifestar su apoyo a la continuidad del tratado. #ONEBORDER, por ejemplo, aglutina a un número significativo de organismos empresariales, agencias de desarrollo económico, gobiernos locales y de condados a los llamados Think Tank (o grupos de expertos), así como a universidades y organismos de la sociedad civil. Recientemente han realizado visitas a Washington, D.C. y a la Ciudad de México para entrevistarse con miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores de ambos países y con líderes de opinión. Asimismo, en pocos meses, han logrado incorporar otras pequeñas coaliciones que ya existían en los estados de Texas, Nuevo México y California.

Los actores de la frontera sur estadounidense han sido mucho más activos al momento de levantar la voz sobre ese tema. Probablemente se deba a que en Estados Unidos existe una tradición de participación ciudadana más arraigada, cosa que en México sólo ocurre esporádicamente. Aunque no podemos negar que del lado mexicano también se ha defendido el TLCAN, los actores mexicanos parecen subordinarse a lo que logre negociar su gobierno central mientras dejan pasar la oportunidad de hacer que su voz se escuche. Ni los actores gubernamentales ni los privados han hecho alguna reflexión profunda acerca del impacto que ha tenido el TLCAN sobre el desarrollo regional de la frontera norte de México, ni sobre la necesidad de replantear el modelo de desarrollo sustentable de la región, para que éste permita la articulación de las grandes corporaciones con pequeñas y medianas empresas locales y regionales.

<sup>13</sup> Las actividades exportadoras que se pueden ver afectadas están en el ámbito industrial, agroindustrial y pecuario, además de otras dinámicas fronterizas que han tenido su impulso con el TLCAN, como es el crecimiento de las actividades turísticas en la región.

## EL IMPACTO DEL TMEC EN LA FRONTERA DEL NORTE DE MÉXICO

Una vez concluida la negociación del TLCAN, tratado que ahora se conoce bajo el acrónimo de TMEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá), es posible referir el impacto que los cambios en éste tendrán en los estados fronterizos del norte de México. Sin duda el tema más polémico es el de la industria automotriz, ya que por un lado plantea el incremento en el contenido regional,<sup>14</sup> y, por el otro, propone que en ciertos segmentos productivos el salario de los trabajadores no sea inferior a 16 dólares por hora.

México se ha distinguido por dar lugar a diversos clústeres automotrices, destacando el caso de las plantas de ensamblaje de motores y automóviles. En el caso de la frontera norte de México, en el noroeste son relevantes las plantas como las de Ford en Hermosillo y en Chihuahua, así como la Toyota en Tecate. En el noreste, asimismo, se ubican empresas como la General Motors y la Chrysler en Ramos Arizpe y Saltillo (AMIA, 2014). En estos y otros lugares del norte de México hay una importante producción de autopartes y otros componentes eléctricos y electrónicos. Un cambio en las reglas de origen del sector automotriz genera nerviosismo y plantea un dilema tanto para el sector automotriz como para la industria de exportación en general.<sup>15</sup> ¿Qué medidas podrían tomarse en México y en la frontera norte para enfrentar los cambios que se avecinan? Por un lado, deberían atraerse inversiones en nuevos segmentos productivos vinculados a la industria automotriz, particularmente el que involucra trabajo especializado. Por otro, debería propiciarse una mejor articulación productiva de bienes intermedios, de modo que contribuya al incremento del contenido regional, con base en la búsqueda específica de desarrollo industrial de ciertos subsectores.

Respecto al tema de la remuneración, a partir de enero de 2020 iniciará el aumento gradual, pues se cristalizará en cuatro años, del porcentaje de los salarios de la industria automotriz, a causa de los cambios en el tratado. Como se puede ver en el cuadro 8.1, los tres grandes rubros en los que se concentra este valor son: salarios altos en producción de materiales y manufacturas, gastos en tecnología

<sup>14</sup> El contenido regional en el sector automotriz no podrá ser menor a 62.5%, y, a partir del primero de enero de 2025, tal integración se incrementará a 75 por ciento.

<sup>15</sup> Bajo el TLCAN las Reglas de Origen correspondían al capítulo 4. En el USMEC se ubican en el capítulo 4 con sus respectivos anexos.

(salarios pagados en el área de investigación y desarrollo) y en ensamblaje (empleo en fábricas de motores, transmisiones o baterías avanzadas). El aumento afectará en particular la producción de materiales y manufactura (de 15 a 25%), mientras que en los otros dos rubros los porcentajes permanecerán fijos (en 10 y 5 por ciento).

Cuadro 8.1. Valor de contenido laboral  
a partir del 1° de enero de 2020

<i>Periodo</i>	<i>Salario alto en materiales y gastos de manufactura</i>	<i>Salario alto en gastos de tecnología</i>	<i>Salario alto en ensamblaje</i>	<i>Total</i>
1° de enero 2020 al 31 de diciembre de 2020	15%	10%	5%	30%
1° de enero 2020 al 31 de diciembre de 2021	18%	10%	5%	33%
1° de enero 2020 al 31 de diciembre de 2022	21%	10%	5%	36%
1° de enero 2020 al 31 de diciembre de 2023	25%	10%	5%	40%

Fuente: TMEC (2018: cap. 4, art. 4-B.7).

México no puede soslayar el reto que implica la mejora de los salarios, en especial en el sector industrial. Para ello, se requiere fortalecer el desarrollo de un verdadero capital territorial<sup>16</sup> que permita acrecentar la competitividad de la región del norte de México frente a otras regiones. Asimismo, en México en general, y en la frontera norte en particular, se requiere acrecentar la formación de técnicos en diversas áreas que demanda la industria. Sin duda, el fortalecimiento de los procesos de aprendizaje tecnológico y organizacional constituye una fuente importante de calificación de la fuerza de trabajo, así como del incremento de su productividad y su posible mejora salarial.

<sup>16</sup> Este concepto ha sido desarrollado por Cagmani (2008), para quien el *capital territorial* es todos los activos locales y potenciales a explotar que en conjunto son utilizados para valorizar el territorio. Estos activos son de dos tipos: materiales (tierra, capital, tecnología e infraestructura) e inmateriales (conocimiento, saberes y competencias).

La investigación y el desarrollo de nuevos productos y materiales, así como el crecimiento de la oferta de servicios tecnológicos en la industria, son asignaturas pendientes en un modelo integral de desarrollo. Sin embargo, la condición geográfica de la región podría impulsar la creación de varios sistemas transfronterizos que fomenten el crecimiento de ambos asuntos. Esto debería ser posible, puesto que existen ya relaciones incipientes y otras más desarrolladas entre universidades y centros de investigación e instituciones intermedias entre Baja California-California, Sonora-Arizona<sup>17</sup> y Texas-Coahuila-Nuevo León.

El transporte es otro de los temas que no se resolvió a favor de México en el acuerdo. Las condiciones de esta materia siguen siendo desventajosas para los empresarios del ramo. En un comunicado reciente, la Cámara Nacional de Industriales de la Leche (Canilec) (2017) menciona que las restricciones al transporte transfronterizo han sido un problema para el sector. Esto se debió a que México dificultó el ingreso del transporte estadounidense, como represalia a la negación del ingreso de transportes de carga de México a Estados Unidos. Nuestro país debe insistir en resolver el tema y también debe generar alianzas con los transportistas de la frontera sur estadounidense. Esto podría resolverse en un esquema de operación transfronteriza que permita elevar la prestación del servicio del lado mexicano y que brinde a los empresarios mexicanos la oportunidad de incorporarse en este jugoso sector, que es de suma relevancia para nuestra región fronteriza del norte.

Otro tema importante para esta zona es el de los lácteos. La negociación de Canadá con Estados Unidos logró la apertura del mercado canadiense a este alimento. Esto puede ser una oportunidad para que los productores de los estados de Chihuahua, Sonora y Coahuila expandan sus exportaciones hacia el mercado de Estados Unidos y Canadá. Según el documento de la Canilec (2017), Estados Unidos representa el segundo mayor mercado de lácteos producidos en México, sólo superado por América Central al que se destina 36% de dicha producción.

<sup>17</sup> La región Sonora-Arizona realiza este esfuerzo con la ayuda de instituciones como la Universidad de Sonora, el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), la Arizona State University, la University of Arizona y otras instituciones.

El 1º de enero de 2008 se liberó el comercio de los lácteos entre México y Estados Unidos. En 2017 México exportó<sup>18</sup> a ese país 120 millones de dólares en estos productos, pero importó 1194 millones, lo que significó un déficit comercial de 1074 millones de dólares.<sup>19</sup> Por tal motivo, este sector insistió en que en la negociación del tratado se incluyera un acuerdo sobre la aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la OMC para garantizar que su acceso al mercado estadounidense creciera. Como ejemplifica este caso, la lucha contra las barreras no arancelarias, que mayormente se concentran en medidas fitosanitarias, deberá ser atendida si se quiere aumentar las exportaciones al mercado de Estados Unidos y Canadá, sobre todo en el caso de los productos agroindustriales y de la carne.

Asimismo, el sector de los lácteos también pugnó para mantener vigente la aplicación del capítulo XX del TLCAN sobre los “arreglos institucionales y los procedimientos de solución de controversias para las violaciones de las disposiciones del Acuerdo de MSF” (Cannilec, 2017: 2). Ese capítulo logró mantener su vigencia en el TMEC en el capítulo XXX. El capítulo XIX del TLCAN también se refiere a la revisión de controversias (en este caso, en materia de cuotas *anti-dumping* y compensatorias). México renunció a éste en una primera instancia, pero fue incorporado a la versión final del TMEC como capítulo X.

## CONCLUSIÓN

Para cerrar se pueden enumerar algunas situaciones de riesgo y amenazas al desarrollo de la región transfronteriza entre México y Estados Unidos, derivadas de una posible cancelación y modificación del TLCAN:

- 1) Considerando que las ventajas comparativas vinculadas al espacio persisten, se puede prever que las actividades producti-

<sup>18</sup> Se exportan, principalmente, preparaciones alimenticias, grasa butírica, leche condensada, leche en polvo, yogurt y quesos. Se importan estos mismos productos, además de caseína, lacto suero, helados, leche sin concentrar, mantequilla y otros.

<sup>19</sup> Un estudio muy detallado sobre la evolución del sector se encuentra en Hernández y Valle (2000).

vas del modelo exportador se mantendrán. A pesar de esto, los cambios en las reglas de origen, que pasaron en el corto plazo de un contenido regional de 62.5 a 75%, han generado gran incertidumbre. Lo anterior puede provocar una desaceleración en las inversiones extranjeras y en la relocalización de algunas empresas hacia Estados Unidos o que éstas detengan sus inversiones en el norte de México.

- 2) El tema de los bajos salarios, como medida de competencia desleal, fue una de las principales dificultades que tuvo México en la negociación. Dicha discusión reactivó el debate sobre la imposibilidad de mantener el control salarial y evitar la pérdida del valor adquisitivo de la moneda en el país. El tema tiene que atenderse desde diversas ópticas, pues, en el marco del nuevo tratado, México aceptó que habría empleos de altos salarios (de al menos 16 dólares la hora) en una parte importante del contenido regional.
- 3) La atracción de inversión extranjera con bajos salarios ya no es rentable ni efectiva. México tiene que apostarle a la atracción de empleos de mayor calificación, a mejorar su participación en la investigación, a desarrollar nuevos productos y materiales y a participar en procesos productivos de mayor valor agregado, que le permitan competir en el mediano plazo por empleos de alto salario.
- 4) El desarrollo de un capital territorial con activos materiales e inmateriales (como el conocimiento, los saberes y las competencias) debe ser parte fundamental de un nuevo modelo de desarrollo industrial para la frontera norte, en el cual la innovación y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas sea un elemento central de procesos de articulación y encadenamiento productivo.
- 5) Si en los procesos de cooperación entre México y Estados Unidos sigue predominando el tema de la seguridad por encima del desarrollo regional, puede disminuir el volumen del comercio, lo mismo que las actividades turísticas que dinamizan la frontera. El TLCAN propició múltiples relaciones entre países y regiones, relaciones que se han traducido también en dinámicas económicas vitales para la región.
- 6) Los organismos de cooperación y gobernanza transfronteriza, como el BDAN y la Cocef, deberían fortalecerse y mantener su apoyo a la creación de infraestructura urbana y ambiental en la zona transfronteriza que nos atañe.

- 7) La renegociación del TLCAN era previsible, pero ha mostrado la vulnerabilidad de la región de la frontera entre México y Estados Unidos.

## REFERENCIAS

- Academia Mexicana de Investigación Turística (AMIT) (2017). *Dimensiones Turísticas*, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre. Disponible en <<https://amiturismo.org/?revista=1>>.
- Ackleson, J., J. Jensby y J. Kastner (2009). "Factors that Influence Cross-Border Cooperation: A Preliminary Inductive Analysis". Documento presentado en International Studies Association, Annual Convention (Panel: The Future of North American Integration).
- Agranoff, R. (2006). "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 6, diciembre, pp. 56-65.
- Aguilar Hernández, H. E. (2014). *La planeación transfronteriza y la integración urbana en la región Tijuana-San Diego*. Tesis. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Anderson, J. B. y J. Gerber (2008). *Fifty Years of Change of the U.S.-Mexico Border: Growth, Development, and Quality of Life*. Austin, University of Texas Press.
- Ashby, P. (2014). "Solving the Border Paradox? Border Security, Economic Integration and the Mérida Initiative", *Global Society*, vol. 28, núm. 4, pp. 483-508. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1080/13600826.2014.948541>>.
- Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA) (2014). Disponible en <[www.amia.com.mx/ubicacion.html](http://www.amia.com.mx/ubicacion.html)> (consultado el 1º de noviembre de 2018).
- Banco de México (Banxico) (2018). Inflación medida por el Índice Nacional de los Precios al Consumidor (INPC) general (1982-2017). Disponible en <<http://www.banxico.org.mx/portal-inflacion/inflacion.html>> (consultado el 15 de diciembre de 2018).
- Barajas, M. R. (2015). "Procesos de integración y cooperación de los diversos actores en la región transfronteriza entre México y Estados Unidos". En M. R. Barajas Escamilla, P. Wong-González y N. Odone (coords.). *Fronteras y procesos de integración regional*.

- Estudios comparados entre América y Europa*. México, El Colegio de la Frontera Norte / Centro de Investigaciones en Alimentación y Desarrollo / Juan Pablos Editores, pp. 171-198.
- Barajas, M. R. y M. Sotomayor (2017). *La región fronteriza México-Estados Unidos y los nuevos retos del TLCAN*, Policy Paper 3. Border Policy Network/ Red de políticas fronterizas. Disponible en <[www.colef.mx/policypaper/laregion-fronteriza-mexico-estados-unidos-y-los-nuevos-retos-del-tlcan](http://www.colef.mx/policypaper/laregion-fronteriza-mexico-estados-unidos-y-los-nuevos-retos-del-tlcan)>.
- Barajas, M. R., A. Kia y M. Sotomayor (2016). "Concepts and Measurements of Economic Interdependence: The Case of the United States and Mexico", *Global Economy Journal*, vol. 16, núm. 1, pp. 63-90. Disponible en <DOI: 10.1515/gej-2015-0034>.
- Blatter, J. (2001). "Debordering the World of States: Toward a Multi-level System in Europe and a Multipolity System in North America? Insights from Border Regions", *European Journal of International Relations*, vol. 7, núm. 2, pp. 175-209.
- Border Environment Cooperation Commission (BECC). Disponible en <<http://www.cocof.org/home>>.
- Border Governors Conference (BGC) (2009). *Strategic Guidelines for the Competitive and Sustainable Development of the US-Mexico Transborder Region*. El Colegio de la Frontera Norte / the Woodrow Wilson International Center for Scholars. Disponible en <[colef.mx/planindicativo/english%202009.pdf](http://colef.mx/planindicativo/english%202009.pdf)> (consultado el 18 de julio de 2013).
- Brenner, N. (1999). "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, vol. 36, núm. 3, pp. 431-451.
- Bufon, M. (2011). "Cross-Border Policies and Spatial and Social Integration: Between Challenges and Problems", *European Spatial Research and Policy*, vol. 18, núm. 2, pp. 29-45.
- Cagmani, R. (2008). "Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial capital". En R. Capello, R. Cagmani, B. Chizzolini y U. Fratesi. *Modelling Regional Scenarios for the Enlarged Europe, European Competitiveness and Global Strategies*. Milán, Springer, pp. 33-48.
- Cali Baja Bi-National Mega Region (s.f.). Disponible en <[www.calibaja.net](http://www.calibaja.net)> (consultado el 1º de febrero de 2018).
- Cámara Nacional de Industriales de la Leche (Canilec) (2017). *Posición en el contexto de la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México, Canilec.

- Collins-Dogrull, J. (2012). "Governing Transnational Social Problems: Public Health Politics on the US–Mexico Border", *Global Networks*, vol. 12, núm. 1, pp. 109-128.
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos en México (Conasami) (2018). Tabla de salarios mínimos generales y profesionales por áreas geográficas 1992-2017. Disponible en <<https://www.gob.mx/conasami/documentos/tabla-de-salarios-minimos-generales-y-profesionales-por-areas-geograficas>> (consultado el 15 de diciembre de 2018).
- Expansión* (2018). "Productores de lácteos canadienses critican concesiones otorgadas por Trudeau", 1º de octubre. Disponible en <<https://expansion.mx/economia/2018/10/01/productores-de-lacteos-canadienses-critican-concesiones-otorgadas-por-trudeau>>.
- Fuentes, C. y S. Peña (2003). *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Gereffi, G., J. Humphrey y T. Sturgeon (2005). "The Governance of Global Value Chains", *Review of International Political Economy*, vol. 12, núm. 1, pp. 78-104.
- Guillén López, T. y G. Sparrow (2000). "Governance and Administrative Boundaries". En *San Diego-Tijuana International Border Area Planning Atlas*, San Diego, Institute for Regional Studies of the California.
- Hahn, W. F., H. Mildred, D. Leuck, J. J. Miller, J. Perry, T. Fawzi y S. Zahniser (2005), *Market Integration of the North American Animal Products Complex*. Disponible en <<http://www.themarker.org/sites/default/files/uploads/studies/Market-Integration-North-American-Animal-Producers-Complex-Economic-Research-Service-USDA.pdf>> (consultado el 24 de agosto de 2017).
- Hernández, I. (2016). *Políticas de liberalización económica en la hortofruticultura de exportación (1980-2014). Efectos en el desarrollo socioeconómico de dos regiones de México y Marruecos (San Quintín y Loukkos)*. Maestría en Desarrollo Regional. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Hernández, E. y M. del C. Valle (2000). *La industria láctea de México en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*. Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.

- Herzog, L. A. y C. Sohn (2014). "The Cross-Border Metropolis in a Global Age: A Conceptual Model and Empirical Evidence from the US-Mexico and European Border Regions", *Global Society*, vol. 28, núm. 4, pp. 441-461.
- Hocking, B. (1999). "Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization, and the 'Actorness' of Non-Central Governments". *Regional & Federal Studies*, vol. 9, núm. 1, pp. 17-39.
- Keohane, R. O. y J. S. Nye (1989). *Power and Interdependence*. Illinois, Foresman and Company.
- Lara-Valencia, F., A. J. Brazel, M. E. Giner, E. Mahoney, R. Raja y M. Quintero (2012). "The Response of the US-Mexican Border Cities to Climate Change: Current Practices and Urgent Needs". En E. Lee y P. Ganster (eds.). *The U.S.-Mexican Border Environment: Progress and Challenges for Sustainability*. San Diego, San Diego State University Press.
- Lobosco K., D. Borak y T. Luhby (2018). "Cinco claves sobre el Tratado de Libre Comercio de EE.UU., Canadá y México, USMCA vs. el antiguo NAFTA", *CNN español*, 1º de octubre. Disponible en <<https://cnnespanol.cnn.com/2018/10/01/cinco-claves-sobre-el-tratado-de-libre-comercio-de-ee-uu-canada-y-mexico-usmca-vs-el-antiguo-nafta/>>.
- López, A. y N. Bringas (2016). "Turismo. Una visión desde el grado de concentración territorial municipal de la actividad turística". En O. Moncada, A. López (coords.). *Geografía de México. Una reflexión espacial contemporánea*. México, UNAM-Instituto de Geografía, tomo 1, pp. 730-745.
- Martínez, O. (2006). *Troublesome Border*. Tucson, Arizona, The University of Arizona Press.
- North American Development Bank (Nadbank) (2013). *Summary of Completed Projects*, 26 de marzo. Disponible en <<http://www.nadbank.org/publications/main.asp>> (consultado el 24 de julio de 2013).
- North American Development Bank (Nadbank) y Border Environment Cooperation Commission (BECC) (2013). *Quarterly Status Report*. Disponible en <<http://www.nadbank.org/publications/main.asp>> (consultado el 24 de julio de 2013).
- Peña, S. (2007). "Cross-Border Planning at the U.S.-Mexico Border Region: An Institutional Approach", *Journal of Borderland Studies*, vol. 22, núm. 1, pp. 1-18.

- Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Nueva York, Free Press.
- ProMéxico (2012). “Statistics supplied”. México.
- San Diego Association of Governments (Sandag) (2012). *Binational Planning Contacts Guide*. Disponible en <<http://www.sandag.org/index.asp?listbyclassid=19&fuseaction=publications.listbyclassid>>.
- Secretaría de Economía (SE) (1993). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México.
- Serrano, C. (2018). “USMCA: Uncertainty Reduced, But Not Removed”, *Economic Analysis*, México, BBVA Research.
- Sohn, C. (2014). “Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource”, *Geopolitics*, vol. 19, núm. 3, pp. 587-508. Disponible en <DOI: 10.1080/14650045.2014.913029>.
- Sohn C. y R. Giffinger (2015). “A Policy Network Approach to Cross Border Metropolitan Governance: The Cases of Vienna and Bratislava”, *European Planning Studies*, vol. 23, núm. 6, pp. 1187-1208. Disponible en <DOI: 10.1080/09654313.2014.994089>.
- Sotomayor, M. (2016). “Vertical Specialization of Production: Critical Review and Empirical Evidence for the Mexican Manufacturing Industries 1994-2014”, *International Journal of Business and Social Research*, vol. 6, núm. 2, pp. 11-28.
- US Embassy (2013). *Auto Industry Factsheet*. Disponible en <<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/Econ-Apr-13/Auto-Industry.pdf>>.
- Yndiegegn, C. (2011). “Between Debordering and Rebordering Europe: Cross-Border Cooperation in the Øresund Region or the Danish-Swedish Border Region”, *Eurasia Border Review*, vol. 2, núm. 1, pp. 47-59.



## 9. LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN Y EN EL TMEC

*Gustavo Vega Cánovas  
Francisco Campos Ortiz*

### INTRODUCCIÓN

ESTE CAPÍTULO TIENE como objetivo analizar las características y destacar la importancia de las medidas de facilitación del comercio que se establecieron en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC). La atención se centra en las medidas que se relacionan con el mejoramiento de la administración aduanera y los procesos regulatorios y administrativos que reglamentan el intercambio comercial a través de la frontera. El capítulo también analiza cómo, pese a los logros alcanzados en el TMEC en términos de facilitación del comercio, será importante superar un factor estructural que obstaculizará el comercio independientemente de las medidas de facilitación del comercio que se implementen en cumplimiento del TMEC, a saber, la falta de buena infraestructura en las áreas fronterizas entre México y Estados Unidos. En especial, mostraremos cómo los cuellos de botella en los pasos fronterizos son el principal obstáculo para la facilitación del comercio, por lo que será necesario identificar fórmulas adicionales a las inversiones conjuntas para mejorar la infraestructura de nuestra frontera con Estados Unidos.

En la primera parte del capítulo se revisa el tratamiento que recibió la facilitación del comercio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), destacando cómo en dicho acuerdo, si bien se contemplaron algunos procesos aduaneros y procedimientos para verificar y otorgar los certificados de origen, así como ciertas medidas de cooperación, no se estableció un sistema integrado vinculatorio para facilitar el comercio entre los tres países, de tal manera que los procedimientos aduaneros de los países miembros siguen manejándose de acuerdo con la legislación de cada país.

En la segunda parte, destacamos la urgencia que ganó la facilitación del comercio para los países de América del Norte en virtud del enorme crecimiento del comercio regional que generó la implementación del TLCAN, así como del hecho de que una gran parte de los flujos comerciales se lleva a cabo mediante transporte terrestre, lo que generó un congestionamiento en los cruces fronterizos, creando costos de transacción por los tiempos de espera en que se incurren. En esta segunda sección también se señalan los factores que explican el congestionamiento y se analizan los programas que se han implementado para alcanzar un funcionamiento más eficiente y seguro de las cadenas de suministro, como la Asociación Comercial Aduanera contra el Terrorismo (C-TPAT, por sus siglas en inglés), el Programa de Comercio Libre y Seguro (FAST, por sus siglas en inglés), el Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC) y el Programa de Asociados en la Protección (PAP).

En la tercera sección se discute cómo, pese a la creciente cooperación para facilitar el comercio, de acuerdo con el Índice de Facilitación del Comercio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que sirve para evaluar los procedimientos de operación de las aduanas, el procesamiento de cargamentos internacionales, la calidad de la infraestructura, los procedimientos de seguimiento y rastreo de envíos, así como la rapidez de entrega de bienes, México se encuentra sumamente rezagado con respecto a sus socios del TLCAN. En esta sección también se discuten cuáles fueron los objetivos de Estados Unidos y México en las negociaciones del TMEC en el tema de facilitación del comercio y cuáles los resultados alcanzados.

En la sección final se discuten las limitantes estructurales que están impidiendo un flujo eficiente del comercio entre México y Estados Unidos y se hace un recuento de las inversiones que am-

bos países han hecho para mejorar la infraestructura fronteriza en los últimos años. Se concluye mostrando las limitantes de dichas inversiones planteándose fórmulas alternativas para asegurar que la infraestructura fronteriza vaya acorde con las necesidades del siglo XXI.

#### LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN EL TLCAN

El TLCAN no contiene un capítulo específico en cuanto a la facilitación del comercio, aunque cubre procesos aduaneros y medidas de transparencia. El capítulo V del tratado establece procedimientos y medidas legales que deben seguir los importadores para obtener un trato libre de aranceles para aquellos bienes originarios de otro país miembro, incluidas las determinaciones sobre certificados de origen. Se especifican los procedimientos para verificar el origen y, con gran importancia, el uso de resoluciones anticipadas. Finalmente, se detallan medidas de cooperación y la creación de un grupo de trabajo sobre Reglas de Origen y un subgrupo sobre Aduanas para procurar la eficiente implementación y administración de asuntos vinculados con ellas.

El capítulo XVIII del TLCAN, a su vez, determina estándares sobre la publicación, notificación, suministro de información, procedimientos administrativos, revisión e impugnación de las leyes relevantes aplicables en cada uno de los países miembros. Estas obligaciones expandieron aquellas requeridas bajo el artículo X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés).<sup>1</sup> Dentro de estas expansiones se encuentra la provisión que establece puntos de enlace para permitir que solicitantes privados, cuyos intereses se vean afectados por alguna medida administrativa, puedan exigir conocer quién es la autoridad competente en la materia y tratar directamente con ella (TLCAN, art. 1801).

Pese a la existencia de estas provisiones, el TLCAN no ha afectado la administración y los procedimientos aduaneros de los países miembros, con la excepción de las reglas de origen y los procesos

<sup>1</sup> El artículo 10 del GATT trata sobre la publicación y la aplicación de los reglamentos comerciales.

para determinar el origen de los productos (Moisé, 2002: 4). Los países del TLCAN aún deben acatar las leyes, regulaciones y formalidades establecidas por sus socios en el tratado. Las provisiones sobre aduanas en el acuerdo —que principalmente cubren identificación de origen, métodos de valuación, cuotas para usuarios y procedimientos de apelación— han sido implementadas bajo los procedimientos mandados por la ley de cada una de las partes, incluido su propio ordenamiento regulatorio. Debido a esto, la implementación es distinta en México, Estados Unidos y Canadá.

#### LA NECESIDAD DE NUEVAS FÓRMULAS DE FACILITACIÓN DE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE

La necesidad de establecer medidas de facilitación del comercio en América del Norte ha ganado urgencia dado que la reducción de los aranceles y la eliminación de barreras no arancelarias que significó la implementación del TLCAN incrementó sustancialmente el comercio intrarregional (Caliendo y Parro, 2012: 24-25). El comercio que utiliza camiones de carga es responsable de 65% del comercio de Estados Unidos con México y Canadá. El segundo mayor medio de transporte por valor comercial es el ferrocarril (16%), seguido de embarcaciones (5%), ductos (5%) y aeronaves (4%). Las modalidades de transporte de superficie representan 86% del total del comercio de Estados Unidos con México y Canadá (DOT, 2016).

En el caso del comercio entre Estados Unidos y Canadá encontramos que los principales medios de transporte para el flujo de mercancías son camiones de carga (60% del valor de la mercancía), ferrocarril (16%), ductos (9%), aeronaves (4%) y embarcaciones (3%) (DOT, 2016). En el caso del comercio entre Estados Unidos y México, los principales medios de transporte por valor de mercancía son camiones (70%), ferrocarril (15%), embarcaciones (8%), aeronaves (3%) y ductos (0.8%) (DOT, 2016). En ambos casos, la mayoría de los flujos terrestres se concentran en unos pocos puntos de entrada. El creciente comercio mediante camiones a través de la frontera entre México y Estados Unidos ha generado importantes congestiones en algunos cruces fronterizos, especialmente donde fueron construidos en áreas urbanas, como en El Paso, Texas, uno de los más importantes para el comercio bilateral (GAO, 2000: 5) (cuadro

9.1). Largas filas de camiones que esperan autorización para entrar a Estados Unidos pueden alcanzar varios kilómetros durante horas pico en la tarde. Al mismo tiempo, cruces en áreas menos accesibles —como aquellos en Sasabe, Arizona o Roma, Texas— no son suficientemente utilizados (GAO, 2000: 5).

Cuadro 9.1. Comercio vía camiones de carga en el TLCAN

*Comercio por camiones México-Estados Unidos*

Cruce desde Estados Unidos	Miles de millones de dólares
Laredo, Texas	161
El Paso, Texas	57
Otay Mesa, California	42
Hidalgo, Texas	28
Santa Teresa, Nuevo México	22
Nogales, Arizona	17
Calexico-East, California	16
Brownsville, Texas	12
Eagle Pass, Texas	9
Del Río, Texas	5
Douglas, Arizona	2
San Luis, Arizona	2
Tecate, California	1

*Comercio por camiones: Canadá-Estados Unidos*

Cruce desde Estados Unidos:	Miles de millones de dólares
Detroit, Michigan	107
Buffalo-Niagara Falls, Nueva York	63
Port Huron, Michigan	50
Champlain-Rouses Point, Nueva York	19
Pembina, Dakota del Norte	17
Blaine, Washington	16
Alexandria Bay, Nueva York	14
Sweetgrass, Montana	11
Portal, Dakota del Norte	9
Highgate Springs/Alburg, Vermont	4

(continúa)

Houlton, Maine	3
Calais, Maine	3
Sumas, Washington	3
Derby Line, Vermont	2
Eastport, Idaho	2
Sault Ste. Marie, Michigan	2
Jackman, Maine	1
Ogdensburg, Nueva York	1
Massena, Nueva York	1
Oroville, Washington	1
Raymond, Montana	1
Dunseith, Dakota del Norte	1

Fuente: DOT y BTS (2015).

De acuerdo con el gobierno de Estados Unidos, el congestiónamiento de vehículos comerciales en la frontera con México se debe principalmente a que un alto flujo de dichos vehículos debe ser procesado en instalaciones que tienen limitaciones físicas y tecnológicas (GAO, 2000: 5). Los factores clave que contribuyen al congestionamiento son la burocracia en los diversos puntos de revisión en la frontera, que incluye a múltiples agencias tanto estatales como federales; la carencia de personal suficiente de las agencias estatales en ciertos cruces fronterizos; el uso limitado de sistemas automatizados de gestión de información para el procesamiento de la mercancía; la falta de espacio para expandir las operaciones logísticas en los puertos de entrada; la pobre planeación entre diversas agencias de inspección estadounidenses en los puertos de entrada, y la limitada cooperación entre agencias mexicanas y estadounidenses (GAO, 2000: 5).

En un reporte más reciente, la Government Accountability Office (GAO) determinó que la metodología empleada por la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés) para calcular los tiempos de espera en los cruces fronterizos es deficiente (GAO, 2013a). La oficina recopila estos tiempos de espera y los hace públicos en su página de internet para que las empresas interesadas puedan planear con mejor información sus trayectos.

El cálculo se basa en alguna de dos metodologías: línea de visión o encuesta a los conductores (GAO, 2013a: 17). Los oficiales de aduanas emplean el primer mecanismo cuando el fin de la línea de transportes que espera para cruzar la frontera está dentro de su espectro de visión (que puede incluir el uso de una cámara). Después, el oficial realiza un cálculo del tiempo de espera considerando el número de carriles, el número de casetas de entrada y volumen de tráfico. Cuando el final de la línea de espera no está dentro del espectro de visión de los oficiales, entonces se basan en una encuesta a los conductores que llegan al punto de revisión. Esta metodología es, por mucho, defectuosa. De acuerdo con la GAO:

La información sobre tiempos de espera reportada públicamente en la página de internet de la CBP es de utilidad condicionada para informar a la industria y el público en general debido a las limitaciones en la información identificadas y porque no reflejan el tiempo de espera en los cruces fronterizos. Ninguna de las partes interesadas de la industria que representan a 21 empresas y asociaciones con quienes nos reunimos durante el curso de este estudio indicó que utiliza los estimados de tiempo de espera de la CBP porque cuestionan su precisión (GAO, 2013a: 18).

Los costos de transacción, incluidos los tiempos de espera en la frontera, son clave en el comercio regional. Por ello, la atención se ha centrado en desarrollar medidas que permitan un funcionamiento más eficiente de las cadenas de suministro entre los tres países como una medida de facilitación del comercio. Algunas de las principales áreas de enfoque han sido invertir en infraestructura, modernizar las aduanas y mejorar el entorno en los puntos de cruce fronterizo, hacer más eficientes los requisitos documentales y los flujos de información, regular los servicios de logística y transporte para hacerlos más competitivos, promover modos multimodales de transporte y asegurar la seguridad del transporte en el comercio internacional (Alina, 2011: 24).

Un ejemplo de este acercamiento fue la creación de la C-TPAT en noviembre de 2001 en Estados Unidos. La C-TPAT se creó como parte de un programa más amplio denominado Viajero Confiable.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Los programas de Viajero Confiable en Estados Unidos son cuatro: C-TPAT, Red Electrónica Segura para la Inspección Rápida de Viajeros (SENTRI, por sus siglas en

El programa, que no es parte del TLCAN, fue creado tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos con el propósito de hacer más expeditos los flujos de bienes y mercancía deseables a través de sus fronteras al tiempo que se aplican medidas de seguridad que permitan discriminar aquellos considerados riesgosos.

La C-TPAT es un programa voluntario diseñado para mejorar la seguridad de las cadenas de suministro internacional al tiempo que se mantiene un flujo eficiente de bienes y mercancía a través de la frontera. Bajo el programa, oficiales de la CBP trabajan de la mano con empresas privadas para revisar y mejorar sus planes de seguridad en la cadena de suministro. Para ser parte del programa, las entidades interesadas deben llenar una solicitud que incluye un perfil de seguridad sobre sus prácticas en la cadena de suministro. En caso de ser aprobada, la entidad comienza a gozar de los beneficios de la C-TPAT.

Las entidades en la C-TPAT reciben diversos beneficios destacado para nuestro propósito tres de ellos: una tasa reducida de revisiones en la frontera, acceso a carriles de revisión rápida y un procesamiento prioritario de inspecciones en los puntos fronterizos y restablecimiento prioritario del procesamiento de sus cargamentos en caso de una disrupción significativa en las operaciones de procesamiento aduanero.

Otro programa similar en Estados Unidos es el denominado FAST. Este programa, vigente en ocho puertos de entrada en la frontera México-Estados Unidos y cuatro en la frontera Estados Uni-

---

inglés), Nexus, FAST, y Global Entry. SENTRI fue creado en 1995; está disponible en 10 puertos de entrada en la frontera entre México y Estados Unidos. No hay restricción de nacionalidad para afiliarse al programa. Su objetivo principal es hacer más eficiente el flujo de personas de bajo riesgo a través de la frontera. Nexus es un programa creado en 2002 que está disponible en 12 puertos de entrada en la frontera entre Estados Unidos y Canadá. Está limitado para ciudadanos o residentes legales de Estados Unidos y Canadá. Su objetivo es hacer más eficiente el flujo de viajeros de bajo riesgo a través de la frontera. Global Entry es un programa creado en 2012 (aunque la implementación de una prueba piloto comenzó en 2008) que está disponible en 31 aeropuertos de Estados Unidos y 10 aeropuertos de Canadá que reciben vuelos internacionales. Está limitado para ciudadanos o residentes permanentes de Alemania, México, Países Bajos, Qatar, Corea del Sur, Panamá y Reino Unido. Su objetivo es fomentar el flujo expedito de viajeros frecuentes preautorizados a través de los aeropuertos mediante el uso de kioscos de registro automatizado de inmigración.

En este apartado nos concentramos en C-TPAT y FAST, puesto que son los programas específicos para administrar el flujo de mercancías.

dos-Canadá, está disponible desde 2002. Su propósito es acelerar el procesamiento fronterizo de camiones comerciales de carga de bajo riesgo que han sido preaprobados y que son conducidos por ciudadanos o residentes legales de Estados Unidos, Canadá y México.<sup>3</sup>

En México también se ha implementado un programa de Operadores Económicos Autorizados (OEA) denominado NEEC.<sup>4</sup> El NEEC se creó en diciembre de 2011 como un mecanismo voluntario diseñado con base en los estándares de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) para asegurar y facilitar el comercio (conocido como SAFE). El objetivo del programa es equivalente al de la C-TPAT, es decir, incrementar la seguridad en la cadena de suministros de comercio exterior, optimizando la cadena logística internacional y promoviendo la competitividad de las empresas.

Al igual que en la C-TPAT, las empresas interesadas deben cumplir con una serie de estándares de seguridad en su cadena de suministro, en los vehículos de carga, en su personal, seguridad de información y documentación, capacitación en seguridad y manejo de investigaciones e incidentes.

Las empresas en el programa NEEC reciben beneficios como el uso de carriles exprés para importación, prevalidación electrónica de datos contenidos en los pedimentos de importación, rectificaciones de certificados de origen hasta en tres ocasiones.

El equivalente para Canadá de la C-TPAT en Estados Unidos y el NEEC en México se denomina Programa de Asociados en la Protec-

<sup>3</sup> Los puertos de entrada en la frontera sur son: los Tomates y los Indios (Brownsville, Texas), Calexico East (Calexico, California), Bota e Ysleta (El Paso, Texas), Pharr (Hidalgo, Texas), Puente Laredo 4 y Columbia (Laredo, Texas), Nogales (Arizona), Otay Mesa (California), Santa Teresa (Nuevo México). Los puertos de entrada en la frontera norte de Estados Unidos son: Blaine (Washington), Champlain (Champlain-Rouses, Nueva York), Puente Embajador (Detroit, Michigan), Puente Agua Azul (Port Huron, Michigan). Véase GAO (2014a: 55).

<sup>4</sup> La Secretaría de Economía (SE) ofrece diversos programas de empresas certificadas. Cada categoría determina ciertos requisitos específicos a cumplir para alcanzar la certificación. La categoría A es para empresas con más de 300 millones de pesos en ingresos anuales; la categoría B para empresas en el Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) y con más de 200 millones de pesos en ingresos anuales; la categoría D es para empresas en el IMMEX con dictamen, la categoría F para empresas de mensajería y paquetería; la categoría L para empresas en el nuevo esquema, y la categoría SC para empresas en el esquema socio comercial certificado en el nuevo esquema. En este caso, al hablar del NEEC, nos referimos principalmente a las tres últimas categorías (F, L y SC).

ción (PAP) (ASFC, 2015). Se trata de un programa de cooperación entre el sector privado y la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (ASFC) dirigido a mejorar la seguridad en las cadenas de suministro asociadas al comercio internacional. Al igual que la C-TPAT y el NEEC, es un programa voluntario que pretende minimizar incidencias en los cruces fronterizos de mercancías mediante la preaprobación de operadores considerados de bajo riesgo. Los beneficios incluyen el uso de carriles rápidos en los cruces fronterizos.

El logro más relevante en términos de los programas de Viajero Confiable en América del Norte se alcanzó en 2014, cuando los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron un acuerdo de reconocimiento mutuo que permite una mayor colaboración entre la C-TPAT y el NEEC (SAT, 2014). El objetivo del acuerdo fue vincular los dos programas de tal manera que establezcan un mecanismo unificado de seguridad. La cooperación cercana entre ambos programas beneficia el flujo de mercancías que representa 41% del comercio bilateral. En el caso de Canadá, se ha dado un acercamiento similar. Aquellas empresas en el PAP inmediatamente reciben el reconocimiento como parte de la C-TPAT y el NEEC (ASFC, 2016).

## ÍNDICE DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Pese a la cercana cooperación para facilitar los flujos comerciales fronterizos entre los países socios del TLCAN, el Índice de Facilitación del Comercio de la OCDE demuestra que la operación de aduanas, el procesamiento de cargamentos internacionales, la calidad de la infraestructura, el seguimiento y rastreo de envíos, así como la rapidez de entrega, no es equivalente en América del Norte. Estados Unidos está posicionado como el décimo mejor país en términos del desempeño de logística en su territorio, seguido por Canadá, que ocupa el décimo cuarto lugar (BM, 2016). México se encuentra sustancialmente rezagado, ocupando el quincuagésimo cuarto lugar en un ranking que considera más de 170 países (BM, 2016).

Las discrepancias en este sentido son realmente evidentes. El tiempo estimado para cumplir con todos los requisitos de conformidad para realizar una exportación desde Canadá es de 2 horas, lo que equivale a un costo asociado de 167 dólares estadounidenses; en Estados Unidos es de 2 horas, lo que equivale a un costo asocia-

do de 175 dólares estadounidenses; en México es de 20 horas, lo que equivale a un costo asociado de 400 dólares estadounidenses (BM, 2017).

En el caso de las importaciones, se observa la misma tendencia: en Canadá se estima un tiempo de espera de 2 horas, con un costo asociado de 172 dólares estadounidenses; en Estados Unidos igualmente 2 horas, con un costo asociado de 175 dólares estadounidenses; y en México un tiempo de 44 horas, con un costo asociado de 450 dólares estadounidenses.

### *La negociación sobre facilitación del comercio en el TMEC*

La problemática en relación con la facilitación del comercio es compleja. Conforme se fue implementando el TLCAN, los tres países fueron identificando ciertas medidas para hacer más eficiente el tránsito de los bienes a través de las fronteras, como la homologación de los requisitos e información de importación entre los tres países; permitir la presentación de los manifiestos de importación/exportación y los certificados sanitarios y fitosanitarios de manera electrónica; el establecimiento de una ventanilla única para que los importadores puedan cumplir los requisitos de distintas agencias reguladoras sin necesidad de pasar por representantes de cada una de éstas; la implementación de un procedimiento de tramitación unificada, mediante el cual se realicen inspecciones conjuntas por autoridades de diversas agencias en los puntos fronterizos para acelerar los procesos, y el reconocimiento de firmas electrónicas en el procesamiento de documentos de importación y exportación.

Si bien todos los aspectos mencionados fueron cubiertos por los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá en la negociación del TMEC, en los preludios de la renegociación tres temas en cuanto a administración de aduanas y facilitación del comercio concentraron la mayor atención de los negociadores: la modernización de la operación de las aduanas en México; la actualización de los aranceles *de minimis* y la simplificación del procesamiento aduanero de envíos de bajo costo.

El análisis que se presenta a continuación se enfoca en estos tres temas clave. Antes de entrar de lleno en esos temas, sin embargo, revisemos los objetivos generales que guiaron la negociación entre

los tres países en materia de facilitación de comercio y los logros obtenidos. Dichos objetivos fueron publicados por Estados Unidos y México, y se pueden sintetizar de la siguiente manera: buscar que el trato en las aduanas sea transparente; automatizar los procesos de importación, exportación y tránsito de mercancías, incluida mediante la integración de cadenas de suministro; la reducción del número de formatos de importación, exportación y formas de tránsito; armonizar los requisitos de recopilación de información en las aduanas; generar resoluciones anticipadas sobre el trato que se le dará a las mercancías al momento de la importación; desarrollar un mecanismo electrónico para el pago de impuestos, derechos y comisiones, y proveer de mecanismos de apelación administrativa y judicial para las decisiones aduaneras.<sup>5</sup> ¿Qué fue finalmente lo que se alcanzó en el TMEC?

El capítulo VII del TMEC aborda temas sobre facilitación del comercio y administración aduanera. En primer lugar, establece que cada parte deberá asegurarse de que sus procedimientos aduaneros se apliquen de manera previsible, congruente y transparente. Después establece un conjunto de mecanismos, como la cooperación aduanera, las resoluciones anticipadas, la respuesta a solicitudes de asesoría o de información, mecanismos de revisión y apelación a decisiones aduaneras, la automatización de los procedimientos, sanciones por el incumplimiento de leyes, mecanismos de gestión de riesgos, y procedimientos simplificados de despacho aduanero.

El TMEC establece además lineamientos de transparencia como un mecanismo para promover la facilitación del comercio<sup>6</sup> y determina que los Estados parte deben publicar en línea información sobre sus procedimientos de importación y exportación, tanto de bienes finales como de aquellos en tránsito. También deben publicarse en línea los aranceles o cualquier otro tipo de impuesto al que se encuentre sujeta alguna importación o exportación (TMEC, art. 7.2.1).

También obliga a que los países miembro mantengan un mecanismo que permita a las empresas interesadas establecer comunicación con los involucrados en operaciones de comercio exterior

<sup>5</sup> Todas las líneas de acción descritas en este párrafo, que se propuso Estados Unidos, se encuentran en USTR (2017: 5-6). En el caso de México, véase SE (s.f.: 2).

<sup>6</sup> El artículo 7.11 del TMEC se refiere a obligaciones de transparencia en los procesos aduanales.

sobre los procedimientos relacionados con la importación, exportación y el tránsito de bienes (art. 7.3.2). El TMEC también añade una obligación que requiere a los Estados mantener un punto de información gratuito que responda, en plazos de tiempo razonables, las dudas y preocupaciones vinculadas a la importación, exportación y procesos de tránsito de mercancías en su territorio de cualquier interesado (art. 7.4.1).

El TMEC también obliga a las instituciones de gestión fronteriza de cada parte a emitir resoluciones anticipadas previo a la importación de un bien a su territorio. Estas resoluciones deben especificar el trato que obtendrá el bien al momento de su importación (art. 7.5). El TMEC añade una cláusula según la cual ningún país puede requerir a un productor o exportador establecer o mantener una relación contractual con una persona en su territorio —léase agentes aduanales— como requisito para solicitar una resolución anticipada (art. 7.5.3).

El TMEC asimismo prescribe que cada parte debe adoptar o mantener procesos aduanales simples para el despacho de mercancías como una medida para facilitar el comercio (art. 7.7.1). El tratado determina características específicas que deben tener los procesos, como despachar inmediatamente los bienes al momento de recepción de la declaración aduanera y el cumplimiento de todos los requisitos de importación; permitir la entrega y revisión electrónica de información, incluidos manifiestos de importación, previo al arribo de la mercancía; que los bienes sean despachados en el punto de llegada sin retención temporal; en caso de que se retenga una mercancía, informar al importador sobre las razones por las que se llevó a cabo la acción, así como la agencia que la tiene en su poder (art. 7.7.2).

El TMEC determina también que las partes deben adoptar o mantener procedimientos aduaneros expeditos para envíos de entrega rápida (art. 7.8). Como parte de estos procedimientos, debe permitirse la entrega digital de un solo manifiesto de importación que cubra todos los bienes contenidos en un envío de entrega rápida. La documentación requerida para el despacho de estos envíos debe ser mínima, permitiendo que los cargamentos sean despachados inmediatamente tras su arribo (art. 7.8.1).

El tema de la automatización de las aduanas es fundamental y en el TMEC se establecen obligaciones para que todas las declaraciones requeridas por importadores y exportadores se encuentren

en línea; que todas las declaraciones aduanales puedan ser sometidas electrónicamente, y adoptar o mantener procedimientos para el pago electrónico de impuestos, aranceles y otros costos vinculados a la importación o exportación (art. 7.9). En cuanto a la Ventanilla Única, se agregan obligaciones para incrementar la transparencia, hacer más eficientes algunos procedimientos y avanzar hacia la armonización de su operación en los tres países (art. 7.10).

La gestión de riesgos, como vimos con la C-TPAT, FAST, NEEC y PAP, son clave para agilizar el comercio. El TMEC determina que las partes están obligadas a mantener un programa de operadores autorizados, como lo son los arriba mencionados (art. 7.14). El TMEC, asimismo, incorpora una cláusula para determinar que las partes han de implementar la gestión de riesgos de forma tal que se evite la discriminación injustificada o la aplicación de restricciones encubiertas al comercio internacional (art. 7.12.3).

En cuanto al despacho aduanero de mercancías, se establece que los procedimientos deben ser simplificados a fin de facilitar el comercio entre las partes. Cada parte se obliga a mantener procedimientos que prevean el despacho aduanero de las mercancías, de manera inmediata (art. 7.7.2a). Para ello se anticipa la presentación y el procesamiento electrónico de la información aduanera previo al arribo de las mercancías, y que las mercancías sean despachadas en el punto de llegada, sin traslado temporal a depósitos u otros recintos.

El TMEC establece que la emisión de determinaciones en materia aduanera queda sujeta a revisión y apelación. Cada parte garantiza que cualquier persona a quien se le haya emitido una determinación aduanera tenga acceso a una revisión administrativa, independiente del funcionario u oficina que emitió la determinación original, y una revisión judicial de la determinación. La notificación sobre la decisión de la revisión debe darse por escrito, definiendo siempre las razones que llevaron a la conclusión (art. 7.15).

En término de sanciones, el TMEC determina que las partes establecerán sanciones aduaneras por el incumplimiento de sus leyes, regulaciones o requisitos procedimentales, incluidos aquéllos de clasificación arancelaria, valoración aduanera, país de origen y trato preferencial (art. 7.18; TPP, art. 5.8). Las personas a quienes se les imponga una sanción aduanera deben recibirla por escrito, y en ésta debe especificarse la naturaleza del incumplimiento, incluyen-

do detalles sobre la ley, la regulación o el procedimiento específicos que fueron violados (TPP, art. 5.8[5] y 5.8[6]; TMEC, art. 7.18.6).

Por su parte, el TMEC define lineamientos para asegurar que errores menores en el llenado de transacciones arancelarias no sean sancionados como un incumplimiento de la ley (art. 7.18.4). También define que cada miembro debe especificar el plazo de tiempo dentro del cual puede iniciar procedimientos de sanciones debido al incumplimiento de sus leyes o requisitos aduanales (art. 7.18.8). Estas medidas tienen la función de ofrecer un mayor margen de maniobra a los importadores y exportadores, sobre todo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), razón por las que son bienvenidas.

Aunado a lo anterior, el TMEC —a diferencia del TLCAN— crea un Comité de Facilitación de Comercio, compuesto por representantes del gobierno de cada parte, cuyas reglas de operación y plan de acción resultan muy maleables, aunado a un Subcomité de Normatividad Aduanera (art. 7.22.1 y 7.30.1). Los comités deben reunirse tras un año de la entrada en vigor del tratado y, posteriormente, tan a menudo como las partes lo consideren conveniente (art. 7.22.3 y 7.30.4). El tratado sugiere que el Comité de Facilitación de Comercio mantenga un diálogo amplio con los comerciantes y otras partes interesadas, pero no establece obligaciones vinculantes (art. 7.22.4). Este comité se presenta como un espacio para intercambiar información, puntos de vista, revisar casos específicos, revisar iniciativas internacionales sobre el tema, promover iniciativas de interés común ligadas a la facilitación del comercio y discutir proyectos de asistencia técnica (art. 7.22.2).

El TMEC produce diversas obligaciones sobre cooperación para las partes. Primero, define que las partes deben cooperar en la implementación de estrategias relacionadas con la facilitación del comercio (art. 7.23). Esta cooperación se basa principalmente en el intercambio de información (art. 7.27). Asimismo, las partes deben cooperar para proteger información confidencial de los comerciantes (art. 7.24), llevar a cabo inspecciones fronterizas conjuntas (art. 7.25), fortalecer el cumplimiento de normas comerciales y aduanales (art. 7.26.1), mejorar la coordinación entre las administraciones aduaneras de las partes (art. 7.26.4) y verificar los procesos aduanales de las contrapartes (art. 7.28).

*Temas clave en la negociación sobre facilitación del comercio en el TMEC*

Además de los mencionados arriba, a lo largo del proceso de re-negociación del TLCAN tres temas vinculados a la facilitación del comercio concentraron el interés de Estados Unidos y México: modernizar la operación de las aduanas en México, actualizar los aranceles *de minimis* y simplificar el procesamiento aduanero de envíos de bajo costo. A continuación, revisamos qué sucedió respecto a estos temas y cómo quedaron plasmados en el TMEC.

En el caso de la modernización de aduanas en México, el principal tema mencionado por algunas empresas estadounidenses se refiere al requisito de emplear a agentes aduanales (Federal Express Corporation, 2017: 5-6). La ley mexicana establece requisitos de responsabilidad limitada para los agentes aduanales que, desde la perspectiva del sector privado, tiene efectos nocivos.<sup>7</sup> En términos prácticos, la aplicación de la ley ha generado que agentes aduanales sean renuentes a procesar envíos que son despachados en las aduanas en un vehículo que también transporta mercancía que es responsabilidad de *otro* agente aduanal (Federal Express Corporation, 2017: 6).

Este hecho, se argumenta, ha resultado en ineficiencias y retrasos para exportadores estadounidenses, debido a que cuando arriba un camión cargado a la frontera proveniente de Estados Unidos debe ser descargado y colocado en almacenes que son responsabilidad de diversos agentes aduanales (Federal Express Corporation, 2017: 6). Una vez revisada la mercancía, se coloca de nuevo en camiones para realizar el cruce fronterizo, únicamente para ser descargada de nuevo en el lado mexicano para esperar la consolidación con el resto de los bienes que han sido despachados por otros agentes aduanales (2017: 6). Completado ese proceso, se continúa, ahora sí, al destino final de entrega (2017: 6).

Este problema ha permanecido pese a la reforma al sistema de aduanas en México en 2014 (SE, 2014). Mediante esa reforma se logró, en primera instancia, que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) fuera determinado como única entidad responsable de la inspección de mercancía (DOF, 2013). Además, se eliminó el requi-

<sup>7</sup> La ley que limita las responsabilidades de los agentes aduanales es el cap. II de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (DOF, 2016b).

sito de que los importadores necesariamente tuvieran que emplear a un agente aduanal para realizar sus importaciones (DOF, 2013: art. 40). De manera que la contratación de estos agentes aduanales para realizar importaciones y exportaciones se volvió opcional. Los importadores y exportadores que no quieran emplear un agente aduanal únicamente pueden recurrir a un representante legal de nacionalidad mexicana, lo que disminuye los costos de transacción.

La reforma también realizó importantes avances en cuanto a la modernización del procesamiento electrónico de mercancías. Los importadores y exportadores ahora están obligados a transmitir, mediante documento electrónico, a las autoridades aduaneras la información relativa al valor y, en su caso, los demás datos de comercialización de su mercancía antes de su despacho (DOF, 2013: art. 59-A). Además de esta prescripción, la ley fomenta, en general, el uso de formatos electrónicos para los procedimientos aduaneros sin importar el medio de importación. El uso de la Ventanilla Única digital crea un solo espacio para llevar a cabo todos los trámites necesarios.

Un aspecto más que cabe destacar es que la reforma a ley mexicana estableció nuevos mecanismos de operación de los almacenes generales de depósito que permite un mejor procesamiento de las mercancías. Esto resulta principalmente de la incorporación del régimen de depósito fiscal, mediante el cual los almacenes que cuenten con autorización tienen facultad para procesar la entrada y salida de mercancías al país, simplificando los procedimientos y, por ende, ahorrando tiempo y costos de transacción (DOF, 2013: arts. 26-31, 31-34).

Cabe mencionar que, tras la reforma, el sistema aduanero en México ya cumplía con los estándares que se acordaron en el TMEC, el cual establece altos estándares para el procesamiento expedito de mercancías, privilegiando los medios electrónicos para hacerlo, al tiempo que brinda certeza y promueve la transparencia.

El TMEC agrega un artículo que regula específicamente a los agentes aduanales (TMEC, art. 7.21). El tratado determina que las partes deben permitir que los importadores, de acuerdo con sus leyes nacionales, completen independientemente —es decir, sin la intervención de un agente aduanal— las declaraciones aduanales y cualquier otro documento asociado con las mercancías en tránsito (art. 7.21.1). Las partes deben permitir que la presentación de esta documentación pueda realizarse electrónicamente (art. 7.21.1).

El tratado también define medidas de transparencia sobre certificaciones, licencias y registros con las que deben contar los agentes aduanales (art. 7.21.2). México ya había incorporado todos estos requisitos en su legislación nacional.

El TMEC no incorpora prescripciones específicas que hagan frente a las quejas de algunas empresas —ya mencionadas— sobre los requisitos de responsabilidad limitada de los agentes aduanales. Pese a que ley determina que existe una responsabilidad conjunta, en la práctica, cuando las autoridades fiscales detectan una omisión en el pago de aranceles o impuestos, así como falta de conformidad de los procesos, centran sus esfuerzos de recolección en los importadores y exportadores registrados. La responsabilidad conjunta debe motivar a los agentes aduanales a ser cautelosos y diligentes en las transacciones que procesan. Desafortunadamente, en el día a día, debido al volumen de las transacciones, este no es siempre el caso (Ibarra, 2014).

Otro tema importante en relación con la facilitación del comercio es el de los aranceles *de minimis*. Esto se debe a que aquellos productos que califican para estar exentos de aranceles por estar debajo del tope *de minimis* son procesados mucho más rápido en las aduanas, lo que implica una menor carga burocrática, facilitando por ende el comercio mediante la disminución de los costos de transacciones.

Diversos actores se expresaron a favor de que México y Canadá elevaran su umbral *de minimis*, un objetivo que el Representante Comercial de Estados Unidos recogió en sus objetivos para la renegociación. Dentro de los interesados en que México y Canadá elevaran el umbral, encontramos a Mars, FedEx, UPS, Herbalife, Etsy, la Asociación Estadounidense de Vestimenta y Calzado, la Asociación del Internet, el Consejo Estadounidense de Productos de Belleza, la Asociación de la Industria de la Computación y la Comunicación, entre otros (Mars Incorporated, 2017: 4; Federal Express Corporation, 2017: 2; Asociación del Internet, s.f.: 2 y 7; Herbalife Nutrition, 2017: 3; Etsy, 2017: 2; Asociación Estadounidense de Vestimenta y Calzado, 2017: 8; Consejo Estadounidense de Productos de Belleza, 2017: 6; Asociación de la Industria de la Computación y la Comunicación, s.f.: 9).

La petición era razonable, puesto que el umbral en Estados Unidos, 800 dólares estadounidenses, es mucho mayor que el de Cana-

dá, 20 dólares canadienses, y México, 50 dólares estadounidenses para entregas inmediatas. Lo que debía buscarse en una nueva versión del TLCAN era incrementar el umbral *de minimis* en México y Canadá, algo que Estados Unidos ya había hecho en sus acuerdos con Corea del Sur, Colombia y Perú. De esta manera se generarán beneficios para un gran número de PYME, muchas de las cuales se basan en el comercio digital para realizar ventas internacionales de mercancías de un valor relativamente bajo. Para asegurar esos beneficios, era importante asegurar que, al aumentar el umbral *de minimis*, no se incorporaran otros requisitos administrativos que incrementan la carga burocrática, pues esto simplemente añadiría a la burocracia que a menudo dificulta el comercio. El TMEC logró cumplir con todos estos estándares.

Un aspecto clave para la gestión de envíos de entrega rápida se asocia con el pago de derechos arancelarios e impuestos en la frontera. En el TMEC las partes acuerdan no cobrar aranceles o impuestos en el momento en que se realiza la importación de un envío de entrega rápida siempre que su valor esté por debajo de un umbral acordado.

El TMEC determina un umbral *de minimis*<sup>8</sup> para exención de arancel de 117 dólares estadounidenses y de 50 dólares estadounidenses para exención de impuestos en el caso de México.<sup>9</sup> Esto supone que México aumentará su umbral de exención de 50 dólares estadounidenses —el umbral actual— a 100 dólares estadounidenses. Para Estados Unidos, el TMEC establece un umbral de 100 dólares estadounidenses; no obstante, el umbral actual en la legislación estadounidense es de 800 dólares, y esta cantidad continuará aplicando para México, Canadá y el resto del mundo. En el caso de Canadá, el TMEC establece un umbral *de minimis* de 150 dólares canadienses, en el caso de aranceles y 40 dólares canadienses en el caso de impuestos aplicables. Esto implica que al implementarse el TMEC, el umbral *de minimis* en Canadá pasará de 20 a 40 dólares canadienses, el primer aumento en 35 años. Adicionalmente, el TMEC establece que las partes deben aplicar menos formalidades aduanales para envíos que tengan un valor menor a 2 500 dólares estadounidenses (art. 7.8.2).

<sup>8</sup> Para un interesante análisis sobre los umbrales *de minimis*, véase Latipov, McDaniel y Schropp (2018).

<sup>9</sup> Los umbrales se definen en el artículo 7.1f del TMEC.

El ajuste de los umbrales *de minimis* tiene la capacidad de promover el comercio digital. Los umbrales *de minimis* anteriores en México y Canadá podían desincentivar las compras en línea de productos estadounidenses. A su vez, el cambio beneficia a los consumidores, especialmente a los canadienses y mexicanos, dado que podrán hacer compras de productos estadounidenses en plataformas como Amazon o eBay sin tener que pagar aranceles por productos de bajo costo. Empresas como UPS, FedEx y DHL tienen espacio para mejorar la eficiencia en sus operaciones, ya que se acelerarían las entregas y se reducirían los costos logísticos de envíos de bajo costo (Hufbauer y Jung, 2018).

#### INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA FRONTERIZA, NECESIDADES FUTURAS Y FÓRMULAS PARA SATISFACERLAS

Antes de concluir este trabajo es indispensable mencionar que, aunque en el TMEC se adoptaron provisiones que marcan un avance en el tema de facilitación del comercio y cooperación aduanera, una cuestión central que deberá encararse para promover un mayor dinamismo del comercio transfronterizo es el de la infraestructura en las áreas fronterizas.

Como mencionamos antes, los cuellos de botella en los puertos de entrada son uno de los principales impedimentos a la facilitación del comercio (cuadro 9.2). Es por ello que programas como la C-TPAT, el NEEC y el PAP son bienvenidos, puesto que trasladan las revisiones de los puertos fronterizos a otras etapas de la cadena de suministro, liberando así la presión en el sistema de comercio regional. Empero, es necesario ir más allá, específicamente mediante inversiones conjuntas dirigidas a mejorar la infraestructura fronteriza, de manera que vaya acorde con las realidades del comercio del siglo XXI.

La infraestructura en la frontera entre México y Estados Unidos es anacrónica: 19 de los cruces existentes fueron construidos antes de 1950, nueve entre 1950 y 1969, seis entre 1970 y 1989, siete entre 1990 y 1999, uno entre 2000 y 2009 y tres entre 2010 y 2013 (FOA, 2015: 17). Los puentes fronterizos con indicadores de mayor tránsito vehicular son aquellos construidos principalmente entre 1990 y 1995 (2015: 17). Para la totalidad de los puentes en la

frontera existen 19 aduanas del lado mexicano y 23 del lado estadounidense (2015: 17).

Cuadro 9.2. Cruces y puentes fronterizos  
entre México y Estados Unidos

<i>Estados fronterizos</i>	<i>Cruces y puentes en operación</i>
Baja California – California	7
Sonora – Arizona	10
Chihuahua – Nuevo México	3
Chihuahua – Texas	9
Coahuila – Texas	6
Nuevo León – Texas	1
Tamaulipas – Texas	17
Total	53

Fuente: FOA (2015: 16).

El Plan Nacional de Infraestructura 2007-2012 en México incluyó el desarrollo y la actualización de la infraestructura en la frontera de México con Estados Unidos.<sup>10</sup> México construyó e inauguró tres nuevos puentes fronterizos: el Puente Internacional Anzaldúas, entre Tamaulipas y Texas; el cruce internacional San Luis Río Colorado II, entre Sonora y Arizona,<sup>11</sup> y el Puente Internacional Río Bravo-Donna, entre Tamaulipas y Texas. Asimismo, se inició la construcción del Puente Internacional Ferroviario Matamoros-Brownsville, el primer puente ferroviario entre México y Estados Unidos construido en 100 años, que inició operaciones en julio de 2015 (SRE, 2015).

Además, en febrero de 2012 se construyó un nuevo acceso fronterizo hacia México en la frontera Baja California norte-California, conocido como “El Chaparral”, cuya inversión fue de 400 millones de pesos. A ello debe añadirse la ampliación del puerto fronterizo

<sup>10</sup> Sobre la información en este párrafo, salvo que se señale lo contrario. Véase SRE (2012: 22).

<sup>11</sup> Es importante mencionar que este proyecto contó con apoyo del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN). Se otorgó un financiamiento total de 15 388 785 dólares estadounidenses. Se estima que el proyecto beneficia a 180 000 individuos. Véase BDAN (2014: 32).

Nogales III-Mariposa, conocido como el principal punto de exportación de productos frescos hacia Estados Unidos, así como la de los puertos Mesa de Otay I, Nuevo Laredo III y Nuevo Progreso. Por último, cabe hacer mención de que concluyeron con éxito las negociaciones para la construcción del Puente Internacional Guadalupe-Tornillo, en la zona de Ciudad Juárez y El Paso.

En el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 de México también se consideraron proyectos en la frontera entre México y Estados Unidos como la ampliación del cruce internacional Puerta México-San Ysidro “El Chaparral”, el cruce fronterizo más transitado en el mundo, con más de 30 millones de cruces por año (SRE, 2015), para que alcance 14 carriles de operación, el cual se espera sea concluido a finales de 2019 (Presidencia de la República, 2017; *El Sol de Tijuana*, 2018).

Igualmente en el Cruce Internacional Mesa de Otay II se han concluido los estudios para iniciar la construcción de un puerto terrestre fronterizo con 12 carriles y edificios administrativos (Presidencia de la República, 2017; *El Sol de Tijuana*, 2018). Este cruce ha sido concebido como una alternativa para el cruce fronterizo de Mesa de Otay I que actualmente muestra altos niveles de congestión, provocando elevados costos de operación vehicular y tiempos de recorrido (Presidencia de la República, 2017; *El Sol de Tijuana*, 2018).

Desde 2008, el gobierno de Estados Unidos también puso en marcha y completó diversas mejoras en los puertos de entrada en la frontera con México. Las instalaciones del puerto de entrada estadounidense Del Río, en Texas, fueron completamente remodeladas y expandidas (GAO, 2013b: 62-63). En el estado de Arizona se construyó el puerto de entrada San Luis II, con la finalidad de desahogar el tránsito en el puerto San Luis I, lo que implicó una inversión de 49 millones de dólares (2013b: 62-63). En Laredo, Texas, se realizaron mejoras al puerto de entrada Laredo III, en el que se construyeron siete carriles de inspección primaria para vehículos, cuyo costo fue de 10 millones de dólares (2013b: 62-63). En el puerto de entrada de Ysleta, en El Paso, Texas, se adicionaron dos carriles de inspección primaria para vehículos comerciales (2013b: 62-63). También se realizaron modificaciones para permitir que el punto de entrada de Ysleta tenga conexión directa con las instalaciones de inspección de carga del Departamento de Fronteras de Texas

(2013b: 62-63). Las modificaciones realizadas en Ysleta supusieron un costo de 24 millones de dólares.

El gobierno de Estados Unidos ha realizado en los últimos años proyectos de renovación, expansión y mejora en los puertos de entrada de Tornillo-Guadalupe, en Texas;<sup>12</sup> Nogales Oeste y Mariposa, en Arizona; y Santa Teresa, en Nuevo México (GAO, 2013c: 63-64). La inversión total a realizarse en estos puertos de entrada se ha valuado en 330 millones de dólares (2013c: 63-64). Este gasto ha permitido la expansión de instalaciones y la adición de carriles tanto para vehículos comerciales como particulares.

La evolución en la construcción de infraestructura fronteriza es un tema crucial que no puede soslayarse, ya que la dilación en la expansión de la misma es uno de los principales impedimentos para su mejor funcionamiento. La tasa de inversión en infraestructura no se ha mantenido al mismo paso que la tasa de crecimiento del flujo comercial y de individuos. Se calculaba hace poco que se requerían 6 000 millones de dólares en inversión para modernizar y poner al día la infraestructura de la frontera entre México y Estados Unidos (Wilson, s.f.: 79).

De acuerdo con un reporte de Bloomberg, los frecuentes retrasos en el comercio entre México y Estados Unidos realizado a través de camiones de carga costaron a la economía estadounidense 8 000 millones de dólares ese año.<sup>13</sup> Se estima que el valor del comercio entre México y Estados Unidos realizado a través de camiones de carga en 2020 será de 436 000 millones de dólares, un aumento de 44% al compararse con el valor registrado en 2012 (Cámara de Representantes de Estados Unidos, 2013). Con ese nivel de intercambio comercial a través de la frontera, el costo anual para la economía estadounidense provocado por los retrasos en los puertos de entrada fronterizos ascendería a 15 000 millones de dólares (Cámara de Representantes de Estados Unidos, 2013).

<sup>12</sup> México cooperó en este programa para generar un nuevo puente para uso de vehículos ligeros, de carga y peatones en las afueras del área urbana de Ciudad Juárez-El Paso que inició operaciones a finales de 2015 (SRE, 2015).

<sup>13</sup> El estudio mencionado, así como las cifras citadas, han sido tomadas del testimonio del senador John Cornyn (R-TX) ante el Subcomité de Seguridad Marítima y Fronteriza del Comité de Seguridad Nacional. Véase Cámara de Representantes de Estados Unidos (2013).

Para concluir, como ha dejado ver la breve revisión sobre la infraestructura fronteriza y sus implicaciones para la facilitación del comercio, es indispensable que México y Estados Unidos —en este caso la urgencia es bilateral— tomen medidas para solucionar el problema a largo plazo. Los riesgos de no actuar a tiempo son enormes e involucran mermar la competitividad regional.

Fomentar la construcción de nueva infraestructura y la creación de proyectos que mejoren la infraestructura existente no es una tarea fácil. Una posibilidad para hacerlo sería ampliar la misión del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) para incluir programas de infraestructura en general, o al menos expandir su mandato para incluir infraestructura fronteriza.<sup>14</sup> Actualmente el banco sólo se enfoca en programas de infraestructura destinados a la conservación, la protección y el mejoramiento de la ecología en la zona fronteriza de México y Estados Unidos (*Acuerdo*, 1993: art. I, cap. II).

En julio de 2000, el BDAN presentó una propuesta para que se extendiera su mandato en cuanto a la discrecionalidad para elegir los sectores de infraestructura que pueden ser financiados por la institución; la expansión geográfica de la jurisdicción del uso de los recursos del banco de 100 a 300 kilómetros en ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos; e identificar nuevos mecanismos de financiamiento para proyectos de infraestructura (Reed y Kelly, 2000: 5). De estas modificaciones, el único cambio que se efectuó se refiere al área de operación del banco: el BDAN puede financiar proyectos a 100 kilómetros al norte de la frontera (en territorio estadounidense) y 300 kilómetros al sur de la frontera (en territorio mexicano) (*Acuerdo*, 1993: art. II).

En julio de 2017, el representante Henry Cuellar (D-TX) introdujo una propuesta de ley, copatrocinada por siete legisladores, para expandir el mandato del BDAN. Con base en esta propuesta, el banco podría financiar proyectos relacionados con el gas natural, incluida la construcción de oleoductos y plantas de ciclo combinado, así como la expansión y construcción de nuevos puertos de entrada en la frontera México-Estados Unidos (North American Development Bank Improvement, 2017). La propuesta fue turnada al Comité de

<sup>14</sup> Para un análisis sobre la creación, la estructura, el mandato y los retos del BDAN, véase Gantz (1996: 1027-1056).

Servicios Financieros de la Cámara de Representantes, en donde no se tomó ninguna acción.

La aprobación de una iniciativa de ley de este tipo sería altamente favorable. La expansión del mandato del banco para contribuir al financiamiento de proyectos en dos sectores clave para la competitividad de América del Norte, como lo son el sector energético y la infraestructura fronteriza, sería un paso de enorme importancia en la dirección correcta. México debería presionar para que se logren reformas en este sentido, pues finalmente cualquier transformación necesitará apoyo de los gobiernos de ambos países.

Otra posibilidad —aunque es más bien deseable como acompañamiento a la expansión del mandato del BDAN— es la creación de un Programa de Impulso al Desarrollo de Cruces y Puentes Internacionales (FOA, 2015: 97-98). Su objetivo sería promover la inversión en infraestructura fronteriza, atrayendo inversión privada e impulsando la cofinanciación con los gobiernos nacionales, estatales y locales de ambos países (2015: 98). El programa podría integrarse a la banca de desarrollo bilateral, pudiendo financiar proyectos de nuevos cruces o puentes fronterizos, o bien modernizaciones binacionales (2015: 98).

Como se ha dejado ver en este capítulo, la facilitación del comercio tiene un papel fundamental en el comercio del siglo XXI, en donde 60% del comercio se da en bienes intermedios y 40% del contenido de una exportación, en promedio, proviene de importaciones. La facilitación del comercio y la cooperación en aduanas es aún más importante en el caso de México, Estados Unidos y Canadá debido a la importancia económica que representan los flujos comerciales por vía terrestre para la región de América del Norte. De ahí que en la negociación del TMEC fuese esencial alcanzar acuerdos de altos estándares que permitan superar los costos de transacción del comercio regional. El TMEC sienta buenas bases. Ahora resta generar proyectos bilaterales o trilaterales *ad hoc* que promuevan la interconectividad en la región. No es exageración afirmar que de esto dependerá en gran medida el futuro de la competitividad de América del Norte.

## REFERENCIAS

- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte (1993), noviembre. Disponible en <[http://www.aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/EUA-COOP\\_ECOLOGICA.pdf](http://www.aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/EUA-COOP_ECOLOGICA.pdf)> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Administración de Comercio Internacional de Estados Unidos (2008). *Improving Economic Outcomes by Reducing Border Delays: Facilitating the Vital Flow of Commercial Traffic Across the U.S. – Mexico Border*, Draft, marzo.
- Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (ASFC) (2016). “About Partners in Protection: Benefits of PIP Membership”, 14 de julio. Disponible en <<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/security-secure/pip-pep/about-apropos-eng.html#a5>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (ASFC) (2015). *Partners in Protection Program*. Ottawa, Canadá, 12 de noviembre. Disponible en <<http://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/dm-md/d23/d23-1-1-eng.pdf>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Alina Mustra, A. (2011). “Border Management Modernization and the Trade Supply Chain”. En Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson y Tom Doyle (eds.). *Border Management Modernization*. Washington, D. C., Banco Mundial, pp. 23-36.
- Asociación de la Industria de la Computación y la Comunicación (s.f.). *Intent to Testify and Summary of Testimony of Computer & Communications Industry Association*.
- Asociación del Internet (s.f.). *Requests for Comments: Negotiating Objectives Regarding Modernization of the North American Free Trade Agreement with Canada and Mexico*.
- Asociación Estadounidense de Vestimenta y Calzado (2017). *Request for Comments on Negotiating Objectives Regarding Modernization of the North American Free Trade Agreement with Canada and Mexico*. 12 de junio, archivo USTR-2017-0006. Disponible en <<https://www.regulations.gov/document?D=USTR-2017-0006-1140>> (consultado el 27 de julio de 2017).

- Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) (2014). *Resumen de Proyectos Concluidos*, 31 de marzo. Disponible en <[http://www.nadbank.org/pdfs/FreqUpdates/Completed\\_Projects\\_span.pdf](http://www.nadbank.org/pdfs/FreqUpdates/Completed_Projects_span.pdf)> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Banco Mundial (BM) (2017). “Trading Accross Borders”, *Doing Business Data*. Disponible en <<http://www.doingbusiness.org/data>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Banco Mundial (BM) (2016). “Appendix 1: International LPI Results”. En BM. *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy. The Logistics Performance Index and Its Indicators*. Washington, D. C., BM. Disponible en <[https://wb-lpi-media.s3.amazonaws.com/LPI\\_Report\\_2016.pdf](https://wb-lpi-media.s3.amazonaws.com/LPI_Report_2016.pdf)> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Caliendo, L. y F. Parro (2012). *Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA*. Documento de trabajo 18508, noviembre. Oficina Nacional de Investigación Económica de Estados Unidos.
- Cámara de Representantes de Estados Unidos de América (2013). “Testimonio del Senador John Cornyn (R-TX) ante el Subcomité de Seguridad Marítima y Fronteriza del Comité de Seguridad Nacional”, 23 de julio. Disponible en <<http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/documents/Testimony%20Cornyn.pdf>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Consejo Estadounidense de Productos de Belleza (2017). *RE: NAFTA Negotiations: Request for Comments on Negotiating Objectives Regarding Modernization of the North American Free Trade Agreement with Canada and Mexico*. 12 de junio, archivo USTR-2017-10603. Disponible en <<https://www.regulations.gov/document?D=USTR-2017-0006-0859>> (consultado del 27 de julio de 2017).
- Consejo General de la OMC (2017). *Decisión del 27 de noviembre de 2014: Acuerdo sobre Facilitación de Comercio*, 28 de noviembre. Disponible en <[https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/mc9\\_s/nov14dectradfac\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/nov14dectradfac_s.htm)> (consultado el 17 de julio de 2017).
- Consultores e Instituto del Transporte de la Universidad Texas A&M (FOA) (2015). *Análisis de proyectos de puertos de entrada internacionales en la frontera México-Estados Unidos*. Documento preparado para el Banco de Desarrollo de América del Norte. Disponible en <<http://www.nadbank.org/pdfs/publications/NADBANK%20Cruces%20Espa%C3%B1ol%20Sept%2010%2015.pdf>> (consultado el 2 de agosto de 2017).

- Del Castillo, G. A. Perschard-Sverdrup y N. A. Fuentes (2007). *Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: análisis de capacidades y recomendaciones para incrementar su eficiencia*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Departamento de Transporte de Estados Unidos (DOT) (2016). “BTS Statistics Release: October 2016 North American Freight Numbers”. Disponible en <<https://www.transportation.gov/briefing-room/bts-statistics-release-october-2016-north-american-freight-numbers>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Departamento de Transporte de Estados Unidos (DOT) y Oficina de Estadística de Transporte (BTS) (2015). “North American Transborder Freight Data, including Port, Commodity, or State Origin/Destination”. Disponible en <[https://transborder.bts.gov/TBDR\\_QA.html](https://transborder.bts.gov/TBDR_QA.html)> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2016a). “Título 7: Esquema Integral de Certificación”. En *Primera Resolución de Modificaciones a las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2016 y sus anexos, glosario, definiciones y acrónimos*, 27 de enero. Disponible en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5436315&fecha=09/05/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436315&fecha=09/05/2016)> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2016b). “Capítulo II”. En *Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal*, 10 de noviembre. Disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/27\\_101016.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/27_101016.pdf)> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2013). *Ley Aduanera*, 19 de diciembre. Disponible en <[http://omawww.sat.gob.mx/moa/Paginas/ley\\_aduanera.html](http://omawww.sat.gob.mx/moa/Paginas/ley_aduanera.html)> (consultado el 27 de julio de 2017).
- El Sol de Tijuana* (2018). 17 de octubre.
- Etsy (2017). *Comments Regarding the NAFTA Negotiations*, 12 de junio, archivo USTR-2017-0006. Disponible en <<https://www.regulations.gov/document?D=USTR-2017-0006-1370>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Federal Express Corporation (2017). *NAFTA Negotiations: Comments of Federal Express Corporation*, 12 de junio.
- Furia, P., J. Lee, D. Rexrode y J. Ellis (2010). *C-TPAT 2010 Partner Survey. Report of Results: Member Survey and Cost-Benefit Program*. Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, ju-

- nio. Disponible en <[http://www.customtrade.us/3-news/ctpat\\_survey.pdf](http://www.customtrade.us/3-news/ctpat_survey.pdf)> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Gantz, D. A. (1996). "The North American Development Bank and the Border Environment Cooperation Commission: A New Approach to Pollution Abatement Along the United States-Mexican Border", *Law and Policy in International Business*, vol. 27, núm. 4, pp. 1027-1056.
- General Accounting Office (GAO) (2017a). *Supply-Chain Security: Providing Guidance and Data Problems Could Improve Management of the Customs-Trade Partnership Against Terrorism Program*, febrero, reporte GAO-17-84. Disponible en <<http://www.gao.gov/assets/690/682620.pdf>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- General Accounting Office (GAO) (2017b). "Figure 2: Percentage of Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) Members, by Industry Type as of September 2016". En GAO (2017sa). *Supply-Chain Security: Providing Guidance and Data Problems Could Improve Management of the Customs-Trade Partnership Against Terrorism Program*, febrero, reporte GAO-17-84. Disponible en <<http://www.gao.gov/assets/690/682620.pdf>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- General Accounting Office (GAO) (2014a). "Appendix II: Ports of Entry with Dedicated Trusted Traveler Lanes and Kiosks". En GAO (2014). *Trusted Travelers: Programs Provide Benefits, but Enrollment Processes could be Strengthened*, mayo, reporte GAO-14-483. Disponible en <<http://www.gao.gov/assets/670/663724.pdf>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- General Accounting Office (GAO) (2014b). "Figure 4: Trusted Traveler Membership by Program, as of January 2014". En GAO (2014a). *Trusted Travelers: Programs Provide Benefits, but Enrollment Processes could be Strengthened*, mayo, reporte GAO-14-483. Disponible en <<http://www.gao.gov/assets/670/663724.pdf>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- General Accounting Office (GAO) (2013a). *U.S.-Mexico Border: CBP Actions Needed to Improve Wait Time Data and Measure Outcomes of Trade Facilitation Efforts*, julio, reporte. GAO-13-603. Disponible en <<http://www.gao.gov/assets/660/656140.pdf>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- General Accounting Office (GAO) (2013b). "Table 5: Completed Infrastructure Improvement Projects at Southwest Border Land

- Ports of Entry that Process Commercial Vehicle, Fiscal Years 2008 through 2012”. En GAO (2013a). *U.S.-Mexico Border: CBP Actions Needed to Improve Wait Time Data and Measure Outcomes of Trade Facilitation Efforts*, julio, reporte GAO-13-603. Disponible en <<http://www.gao.gov/assets/660/656140.pdf>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- General Accounting Office (GAO) (2013c). “Appendix IV: Ongoing, Planned or Completed Land Port of Entry Renovation Projects, Fiscal Years 2008 through 2012”. En GAO (2013a). *U.S.-Mexico Border: CBP Actions Needed to Improve Wait Time Data and Measure Outcomes of Trade Facilitation Efforts*, julio, reporte GAO-13-603. Disponible en <<http://www.gao.gov/assets/660/656140.pdf>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- General Accounting Office (GAO) (2010). *Border Security: CBP Lacks the Data Needed to Assess the FAST Program at U.S. Northern Border Ports*, julio, reporte GAO-10-694. Disponible en <<http://www.gao.gov/assets/310/307477.pdf>> (consultado el 17 de julio de 2017).
- General Accounting Office (GAO) (2007). *Supply Chain Security: Providing Guidance and Resolving Data Problems Could Improve Management of the Customs-Trade Partnership Against Terrorism Program*, febrero, reporte GAO-17-64. Disponible en <<https://www.gao.gov/assets/690/682620.pdf>> (consultado el 17 de julio de 2017).
- General Accounting Office (GAO) (2000). *U.S.-Mexico Border: Better Planning, Coordination Needed to Handle Growing Commercial Traffic*, marzo, reporte GAO/NSI AD-00-25. Disponible en <<http://www.gao.gov/assets/230/228765.pdf>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Herbalife Nutrition (2017). *RE: NAFTA Negotiations*, 12 de junio, archivo USTR-2017-0006. Disponible en <<https://www.regulations.gov/document?D=USTR-2017-0006-0988>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Hillberry, R.y X. Zhang (2015). *Policy and Performance in Customs: Evaluating the Trade Facilitation Agreement*. Documento de trabajo WPS/7211, marzo.
- Hufbauer, G. C. y E. Jung (2018). “Higher De Minimis Thresholds: A Win in the USMCA”. 15 de octubre, Trade & Investment Policy Watch, Peterson Institute for International Economics.

- Disponible en <<https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/higher-de-minimis-thresholds-win-usmca>> (consultado el 19 de octubre de 2018).
- Ibarra Fernández, A. (2014). “Compliance in International Trade Transactions”, *U.S.-Mexico Compliance Quarterly*, invierno. Disponible en <<https://insights.ethisphere.com/wp-content/uploads/US-Mexico-Compliance-Quarterly-Winter-2014.pdf>> (consultado el 19 de octubre de 2018).
- Latipov, O., C. McDaniel y S. Schropp (2018). “The de Minimis Threshold in International Trade: The Costs of Being Too Low”, *World Economy*, vol. 41, núm. 1, pp. 337-356.
- Mars Incorporated (2017). *Comments on North American Free Trade Agreement (NAFTA) Negotiations*, 12 de junio, archivo USTR-2017-0006. Disponible en <<https://www.regulations.gov/document?D=USTR-2017-0006-1051>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- McDaniel, C., S. Schropp y O. Latipov (2016). *Rights of Passage: The Economic Effects of Raising the de minimis Threshold in Canada*. C.D. Howe Institute, 23 de junio. Disponible en <[https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research\\_papers/mixed/E-brief\\_Rights%20of%20Passage\\_June16.pdf](https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/research_papers/mixed/E-brief_Rights%20of%20Passage_June16.pdf)> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Moisés, E. (2002). *The Relationship between Regional Trade Agreements and Multilateral Trading System: Trade Facilitation*. Documento de trabajo TD/TC/wp(2002)17/FINAL, abril. Disponible en <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=td/tc/wp\(2002\)17/final](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=td/tc/wp(2002)17/final)> (consultado el 27 de julio de 2017).
- North American Development Bank Improvement and General Capital Increase Authorization Act of 2017* (H.R.882) (2017). 115º Congreso, 2 de junio. Disponible en <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/882/all-actions>> (consultado el 2 de agosto de 2017).
- Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos (CBP) (2017a). “C-TPAT: Customs Trade Partnership Against Terrorism”, 7 de julio. Disponible en <<https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/ctpat>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos (CBP) (2017b). “FAST: Free and Secure Trade for Commercial

- Vehicles”, 21 de julio. Disponible en <<https://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs/fast>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2017). “Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio: Lista de Ratificaciones”. Disponible en <<http://www.tfafacility.org/es/ratifications>> (consultado el 17 de julio de 2017).
- Presidencia de la República (2017). *Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018: Programas y Proyectos de Inversión*. Disponible en <<http://presidencia.gob.mx/pni/consulta.php?c=2>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Reed, C. y M. Kelly (2000). *Expanding the Mandate: Should the Border Environment Cooperation Commission and North American Development Bank go beyond Water, Wastewater and Solid Waste Management Projects and How Do They Get There?* Texas Center for Policy Studies, julio. Disponible en <<http://www.texascenter.org/publications/expansion.pdf>> (consultado el 2 de agosto de 2017).
- Secretaría de Economía (SE) (2014). “Mexico’s Customs Reform for Trade Facilitation”, *NAFTA Works*, vol. 19, núm. 4, abril. Disponible en <<http://www.naftamexico.net/wp-content/uploads/2014/05/apr14.pdf>> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Secretaría de Economía (SE) (s.f.). “Prioridades de México en las negociaciones para la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2015). *Frontera México-Estados Unidos*. Junio. Disponible en <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/9494/Presentaci\\_n\\_Frontera\\_Junio\\_2015\\_pdf.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/9494/Presentaci_n_Frontera_Junio_2015_pdf.pdf)> (consultado el 2 de agosto de 2017).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2012). *Acciones para la consolidación de la relación estratégica con América del Norte 2006-2012*.
- Servicio de Administración Tributaria (SAT) (2017). “Listado de empresas certificadas”, 24 de julio. Disponible en <[http://www.sat.gob.mx/comext/esquema\\_integral/Paginas/listados\\_OEA.aspx](http://www.sat.gob.mx/comext/esquema_integral/Paginas/listados_OEA.aspx)> (consultado el 27 de julio de 2017).
- Servicio de Administración Tributaria (SAT) (2014). *Firman Estados Unidos y México acuerdo de reconocimiento mutuo en materia aduanera único en el mundo*. San Diego, California, 19 de octubre. Disponible en <[http://www.sat.gob.mx/sala\\_prensa/comuni](http://www.sat.gob.mx/sala_prensa/comuni)>

cados\_nacionales/Paginas/com2014\_135.aspx> (consultado el 27 de julio de 2017).

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Disponible en <<https://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doc-tos/TLCAN.pdf>>.

Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC). Disponible en <<https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>>.

United States Trade Representative (USTR) (2017). *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*, 17 de julio.

Wilson, C. E. (2011). *Working Together: Economic Ties between the United States and Mexico*. Washington, Mexico Institute-Woodrow Wilson International Center for Scholars.



## 10. TLCAN: TRATADOS BILATERALES Y COMUNIDADES FRONTERIZAS

*James Gerber*

EL IMPACTO DEL Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en las economías regionales de México y Estados Unidos en la zona fronteriza ha sido sustancial. En consecuencia, la posibilidad de que el acuerdo comercial pueda ser rescindido plantea una serie de preguntas sobre el futuro de esta región vibrante y dinámica. En las últimas décadas, la zona fronteriza, tanto en México como en Estados Unidos, ha experimentado un crecimiento más rápido de la población que el interior de ambos países. En el lado mexicano, en particular, los ingresos tienden a ser más altos que el promedio en el resto de México, y la Inversión Extranjera Directa (IED) es mayor que en cualquier otra región fuera de la Ciudad de México. En ambos lados, el crecimiento del empleo ha sido sólido a largo plazo y la gente ha migrado en grandes cantidades (Anderson y Gerber, 2008, 2017). Es un hecho que los ingresos en el lado estadounidense están por debajo del ingreso promedio en el resto del país, y la pobreza en ambos lados es un problema grave. Sin embargo, los índices de marginación en el lado mexicano de la frontera muestran que hay una población marginada mucho más pequeña, tanto en términos absolutos como relativos (Conapo, 2016).

Dado que la zona fronteriza de México ha sido una de las regiones del país con mejor desempeño desde la implementación del acuerdo de libre comercio, es importante preguntar cómo la termi-

nación del acuerdo podría afectar a la región, y si el fin del TLCAN causaría un ajuste regresivo. ¿Podría el final del TLCAN provocar un estancamiento o deterioro en las economías fronterizas, o al menos una disminución en su posición relativa en México? Si bien todo es posible, en este capítulo se argumenta que es poco probable que la región fronteriza de México sufra un gran revés, y que es incluso menos probable que vea un cambio en su posición económica relativa dentro de México, es decir, la frontera seguirá siendo la región económica dinámica y vibrante que ha sido durante varias décadas, incluso si se concluye el acuerdo comercial. Existen varias razones para la posible continuación del crecimiento en las economías fronterizas, pero la más importante es que el TLCAN, si bien es útil, no es la clave de su éxito relativo. El TLCAN ni siquiera es el factor más importante en la determinación del bienestar económico en la región fronteriza. Además, las economías fronterizas han superado una variedad de crisis exógenas en las últimas décadas, varias de las cuales tuvieron impactos más inmediatos y más fuertes en las economías fronterizas locales que el TLCAN.

Este capítulo consta de tres secciones y un apartado final de conclusiones. En la siguiente sección se desarrolla un examen empírico de los cambios en los ingresos desde 1993 en las regiones fronterizas de México y Estados Unidos, que representan aproximadamente 80% de la población y los ingresos de los condados fronterizos (Estados Unidos) y los municipios (México). La débil convergencia de ingresos es evidente en los primeros años después de la firma del acuerdo de libre comercio, pero es seguida por una fuerte divergencia en los años posteriores al ataque terrorista de 2001 en Estados Unidos. Después de ese episodio, Estados Unidos comenzó a endurecer sus fronteras y el tráfico transfronterizo comenzó a disminuir. Este efecto se intensificó por el aumento del nivel de violencia en la región fronteriza aproximadamente después de 2006. Muchas ciudades fronterizas mexicanas sufrieron pérdidas significativas de turismo y comercio transfronterizo. Estos choques ocurrieron más o menos simultáneamente con el inicio de la crisis financiera mundial de 2007-2009, que profundizó la crisis en la región fronteriza. Las conmociones exógenas del cambio en las condiciones económicas de Estados Unidos, la intensificación de los controles fronterizos y el aumento de la violencia en las fronteras, de manera colectiva e individual, tuvieron

poderosos impactos negativos y posiblemente fueron más poderosos que el acuerdo de libre comercio.

Después de analizar los cambios en los ingresos, la segunda sección considera a las comunidades fronterizas en el contexto de su ubicación en una frontera internacional. Décadas de estudios fronterizos han abordado dicho tema, pero rara vez se han formulado preguntas explícitas en términos de Bienes Públicos Internacionales (BPI) y Recursos Comunes (RC), los cuales desempeñan un papel muy importante en la vida cotidiana de las comunidades fronterizas, tanto en términos de los beneficios positivos que aportan como en los esfuerzos realizados para superar los obstáculos que limitan su disponibilidad. Si bien hay muchas maneras de asegurar su provisión, el documento se enfoca en la práctica poco apreciada pero bastante común de México y Estados Unidos de crear acuerdos de tratados bilaterales. Muchos de ellos están diseñados para administrar los bienes públicos internacionales y los recursos del fondo común, que a menudo son específicos de la región fronteriza.

La tercera sección vincula las dos primeras secciones con una discusión sobre los posibles efectos en la región fronteriza de la terminación del TLCAN. El impacto de la decisión de Estados Unidos de terminar el acuerdo comercial dependerá de tres factores: la respuesta de México, la geografía, y si hay cambios significativos en la forma en que cada país aborde la necesidad subyacente de cooperación para obtener bienes públicos internacionales y administrar recursos comunes. Los acuerdos comerciales como el TLCAN son muy públicos y, por lo general, están fuertemente respaldados por la comunidad empresarial que cuenta con recursos para su promoción. Otros tipos de acuerdos, como los tratados bilaterales, por lo común no generan el mismo grado de atención, aunque pueden tener el potencial de mejorar la vida en mayor medida que las reducciones arancelarias.

#### INGRESOS DE LA FRONTERA

Nueve pares de ciudades gemelas fronterizas comprenden 78.2% de la población fronteriza y generan 80% del ingreso total de la frontera, lo cual define a la frontera como los 39 municipios mexicanos y

25 condados estadounidenses que tocan la frontera.<sup>1</sup> La proporción del total de la población fronteriza en estas nueve ciudades gemelas se ha mantenido notablemente estable desde al menos 1950, con un rango de 78 a 79% durante 60 años: desde 1950 hasta 2010. La participación de los ingresos se ha mantenido igualmente estable en alrededor de 80% del ingreso total en la frontera al menos desde 1990.<sup>2</sup>

Los cuadros 10.1 y 10.2 muestran el PIB per cápita de los condados estadounidenses y los municipios mexicanos desde 1993, un año antes de que Estados Unidos, México y Canadá implementaran su acuerdo de libre comercio, hasta 2010. Los datos se muestran para las nueve ciudades gemelas, el resto de la frontera y promedios nacionales. El cuadro 10.1 muestra que fuera de San Diego, los condados fronterizos, en todas partes y en todos los periodos, tienen un PIB per cápita más bajo que el promedio de Estados Unidos. Nogales, Arizona, que se encuentra en el condado de Santa Cruz, oscila entre 60 y 63% del promedio estadounidense, mientras que otros dos condados son aún más bajos. El cuadro 10.2 es, de alguna manera, la inversa del cuadro 10.1. En 1993, todos los municipios mexicanos, excepto Mexicali, estaban por encima del promedio de México; en 2000 todos estaban por encima de la media nacional, y en 2010 todos menos Tijuana y Mexicali fueron más altos.

El cuadro 10.3 muestra las diferencias transfronterizas en las nueve ciudades gemelas, así como las diferencias nacionales para fines comparativos. Con una excepción, todos los pares transfronterizos tienen brechas más pequeñas en su PIB per cápita que la diferencia nacional entre Estados Unidos y México. De nuevo, San Diego presenta un valor atípico y eso causa que la diferencia entre el PIB per cápita de San Diego y Tijuana sea mayor que las diferencias nacionales. Sin embargo, el patrón general de menores diferencias de ingresos a lo largo de la frontera es muy visible en el cuadro 10.3.

<sup>1</sup> El Producto Interno Bruto (PIB) municipal en México se estima utilizando la participación de la mano de obra municipal por sector y los ingresos estatales por sector. Véase Anderson y Gerber (2004 y 2007) para la metodología.

<sup>2</sup> Cálculos propios con base en los datos de: INEGI (varios años); DGE (varios años); BEA (2014); Oficina del Censo de los Estados Unidos (varios años).

Cuadro 10.1. Estados Unidos: PIB per cápita de la frontera, dólares estadounidenses en 2005, tipos de cambio de paridad de poder adquisitivo

<i>Condados de Estados Unidos</i>	1993	2000	2010
San Diego	34 894	44 361	47 778
Imperial	25 541	24 914	29 731
Santa Cruz	21 105	23 423	25 174
El Paso	23 614	26 029	32 559
Val Verde	21 567	23 952	34 091
Maverick	13 787	16 500	24 289
Webb	19 746	21 268	27 660
Hidalgo	17 892	19 152	24 701
Cameron	19 751	20 902	26 195
Otro condado fronterizo	25 665	29 429	33 016
Total de Estados Unidos	33 593	39 584	41 865

Fuente: Cálculos propios con base en los datos de BEA (2014).

Cuadro 10.2. México: PIB per cápita de la frontera, dólares estadounidenses en 2005, tipos de cambio de paridad de poder adquisitivo

<i>Municipios de México</i>	1993	2000	2010
Tijuana	11 395	13 986	11 688
Mexicali	8 667	13 092	11 250
Nogales	12 485	13 067	14 810
Ciudad Juárez	10 696	12 639	12 233
Ciudad Acuña	15 416	16 571	17 333
Piedras Negras	12 867	14 146	16 391
Nuevo Laredo	11 665	13 771	12 862
Reynosa	11 006	13 264	14 494
Matamoros	11 322	12 747	13 063
Otro municipio fronterizo	11 291	11 141	11 819
Total de México	9 438	10 944	11 880

Fuente: Cálculos propios con base en los datos de INEGI (2014, 2010, 2000, 1990).

Cuadro 10.3. Diferencias transfronterizas:  
 PIB per cápita, dólares estadounidenses en 2005,  
 tasas de cambio de paridad de poder adquisitivo

<i>Pares de ciudades gemelas</i>	1993	2000	2010
San Diego-Tijuana	23 499	30 375	36 090
Imperial- Mexicali	16 874	<b>11 822</b>	18 482
Santa Cruz-Nogales	8 619	10 356	10 364
El Paso-Ciudad Juárez	12 918	13 390	20 326
Val Verde-Ciudad Acuña	6 150	7 382	16 759
Maverick-Piedras Negras	920	2 354	7 898
Webb-Nuevo Laredo	8 081	<b>7 497</b>	14 798
Hidalgo-Reynosa	6 887	<b>5 888</b>	10 206
Cameron-Matamoros	8 428	<b>8 155</b>	13 132
Otro punto Estados Unidos-México (frontera)	14 374	18 287	21 197
Estados Unidos-México	24 155	28 640	29 985

Fuente: Cuadros 10.1 y 10.2.

Una segunda característica del cuadro 10.3 es que cuatro de los nueve pares de ciudades gemelas experimentaron un nivel decreciente de diferencias de ingresos entre 1993 y 2000. Los cuatro pares (Imperial-Mexicali, Webb-Nuevo Laredo, Hidalgo-Reynosa y Cameron-Matamoros) son conductos comerciales importantes, e incluyen el cruce comercial más importante de Laredo y Nuevo Laredo. El Paso-Ciudad Juárez no experimentó una caída en la brecha de ingresos per cápita, pero su aumento fue relativamente pequeño (menos de 500 dólares estadounidenses).

Una tercera y última característica de las ciudades en el cuadro 10.3 está relacionada con las variaciones en el tamaño de las diferencias transfronterizas en el PIB per cápita. Entre 1993 y 2000, a excepción de San Diego-Tijuana, todos los pares de ciudades gemelas tuvieron aumentos más pequeños en sus diferencias que los que ocurrieron a nivel nacional. Además, entre 2000 y 2010, todas las ciudades gemelas tuvieron mayores aumentos en sus diferencias que el aumento nacional.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Anderson y Gerber (2004, 2008 y 2017) encuentran un patrón similar para un índice de desarrollo humano en la frontera que combina el ingreso con las medidas de educación y resultados de salud.

La teoría económica estándar predice que el libre comercio entre Estados Unidos y México reducirá la brecha de ingresos. El mecanismo se encuentra en la forma del modelo de comercio de proporciones factoriales o Heckscher-Ohlin (HO). El modelo HO predice que los países exportarán bienes hechos con una gran cantidad de los factores relativamente abundantes disponibles en el país e importarán bienes hechos con una gran cantidad de factores relativamente escasos. En el modelo HO, el comercio de bienes y servicios es equivalente a factores comerciales y un corolario de la teoría de HO predice que los precios de los factores se igualarán en todos los países después de abrir sus mercados entre sí. Importar bienes hechos con el factor escaso de un país es equivalente a importar ese factor, y las exportaciones son equivalentes a exportar el factor abundante.

A pesar de su consistencia interna, rigor teórico y elegancia matemática, el modelo HO no ha sido apoyado empíricamente desde las primeras pruebas de la teoría de Leontief (1953). Tampoco se ha validado su corolario de la Igualación del Precio de los Factores (FPE, por sus siglas en inglés). Bowen, Leamer y Sveikauskas (1987) desarrollaron un modelo de 12 factores para 27 países, pero tuvieron poco éxito predictivo, y Trefler (1995) mostró que el contenido de factores de los flujos comerciales reales fue significativamente menor al previsto por el modelo. Davis y Weinstein (2001) expandieron las ideas de Trefler para mostrar que la falta de éxito predictivo para el modelo HO se debió principalmente al incumplimiento de tres supuestos clave: tecnologías comunes, igualación de los precios de los bienes y producción del mismo conjunto de bienes en ambos países.

La teoría del comercio y sus predicciones son un punto de partida útil para comprender el fracaso de las ciudades mexicanas para ponerse al día con sus contrapartes estadounidenses en la región fronteriza. Las reformas económicas que México inició en la década de 1980 con su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), su reducción unilateral de los aranceles, la eliminación de muchas cuotas y, en 1994, el inicio del TLCAN, fueron vistas como políticas para colocar a México en una ruta de mayor crecimiento y su convergencia a mayores niveles de ingresos. Por un tiempo, al menos en la región fronteriza, pareció funcionar, ya que varias comunida-

des fronterizas redujeron la brecha entre sus lados mexicano y estadounidense (cuadro 10.3). Pero en algún momento después del año 2000, esos pequeños pasos hacia la convergencia se invirtieron y las brechas de ingresos en la región fronteriza se ampliaron aún más.

Un enfoque alternativo para comprender las experiencias de crecimiento diferencial es centrarse en la teoría del crecimiento. Desde el modelo de crecimiento de Solow (1956), la teoría del crecimiento neoclásico se ha centrado en la acumulación de factores y la productividad. Las tasas de inversión más altas que conducen a una mayor aportación de capital y los niveles más altos de educación que conducen a una aportación laboral más “efectiva” aumentan las aportaciones de factores reales y efectivos. Las entradas de factores no son toda la historia, sin embargo, ni siquiera la parte más importante de la historia cuando se trata de tasas de crecimiento. Tanto la teoría como el trabajo empírico son consistentes con la idea de que la Productividad Total de los Factores (PTF), definida como la efectividad de convertir los insumos en productos, es más importante que los factores como explicación de las tasas de crecimiento, y casi tan importante para explicar los niveles de ingreso (Weil, 2005: 200). Easterly y Levine (2001) argumentan que el crecimiento de la PTF no se comprende bien e incluye una variedad de fuerzas económicas, incluidos los cambios en la tecnología, las economías de escala, la composición de la industria y las externalidades, por nombrar algunas. Por ejemplo, si los insumos son complementarios, las nuevas inversiones en manufactura en la región fronteriza pueden requerir inversiones en infraestructura, como nuevos cruces fronterizos que pueden facilitar el flujo de bienes desde los nuevos establecimientos de manufactura. Sin la inversión privada y pública, ninguno será efectivo para aumentar la productividad. La PTF también puede reflejar cambios sectoriales en la composición de la producción, como cuando las ciudades fronterizas de Texas comienzan a especializarse más en servicios empresariales y logística, y menos en manufactura poco calificada (Gilmer y Coronado, 2012); o bien, puede reflejar la adopción de métodos de producción de menor costo por medio de nuevas tecnologías, derechos de propiedad más seguros u otros cambios institucionales que reducen los costos de transacción. Por el contrario, el aumento de los costos de transacción puede reducir la producti-

vidad total de los factores. Por ejemplo, los tiempos de espera más largos en las estaciones de cruce fronterizo o los procedimientos de inspección más onerosos aumentan los costos de transacción y disminuyen la productividad.

La idea de que la productividad puede depender en parte de los acuerdos institucionales que superan los problemas de externalidades o reducen los costos de transacción vincula la relevancia de la teoría del crecimiento y la teoría del comercio con los efectos del análisis de los ingresos fronterizos. En resumen, según las ideas de la teoría del comercio y la teoría del crecimiento deberíamos esperar una convergencia de ingresos después de que Estados Unidos y México abrieron sus mercados entre sí. La teoría del comercio dice que el comercio de bienes y servicios es equivalente al comercio en factores de producción y conducirá a una convergencia de precios de factores, siempre que las tecnologías sean las mismas. Sin embargo, las tecnologías no son las mismas, especialmente si ampliamos la definición de tecnología para incluir la organización social y económica y las influencias que ejercen sobre la productividad mediante límites o condiciones en la forma en que se combinan los insumos. Por lo tanto, cuando las reglas cambian, podemos esperar que la productividad cambie, ya que los insumos se combinarán de diferentes maneras en respuesta a un cambio en los costos de transacción u otros costos. Como se argumentará más adelante, la fuerte divergencia de los ingresos fronterizos después de aproximadamente una década de convergencia o divergencia débil es el resultado de cambios institucionales en la frontera.

#### INSTITUCIONES BINACIONALES, TRATADOS BILATERALES Y ENTORNO INSTITUCIONAL EFECTIVO

Existe un importante debate en la literatura económica sobre el papel de las instituciones frente a otros factores, sobre todo el papel de la geografía, en la determinación de los niveles de ingreso y las tasas de crecimiento. En el primer capítulo del libro ampliamente leído de Acemoglu y Robinson, *Por qué fallan las naciones* (2012), hay una comparación entre Nogales, Sonora y Nogales, Arizona, precisamente para descartar la geografía, ya que no varía entre los dos

lugares.<sup>4</sup> Sin embargo, como se mostró anteriormente, la brecha en los ingresos per cápita (PIB) entre los dos Nogales es sólo un tercio de la brecha entre Estados Unidos y México.

Hay dos razones por las cuales la brecha de ingresos en la región fronteriza es menor que la diferencia entre el ingreso promedio de México y Estados Unidos. En primer lugar, la geografía es importante para la atracción de inversiones extranjeras y nacionales. En las últimas décadas, la frontera mexicana ha generado niveles más altos de PIB por persona que el promedio nacional mexicano. Es poco probable que se trate de un patrón aleatorio, dado que se sabe que la proximidad al mercado de Estados Unidos confiere ventajas. En el contexto histórico de la caída de las barreras comerciales a finales de la década de 1980, los aumentos concomitantes de la IED y la creciente importancia del comercio internacional después del alejamiento de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el mercado estadounidense comenzó a asumir un papel más importante para los productores mexicanos y atrajo una parte desproporcionada de la IED y la inversión nacional. Esto fue consistente con los nuevos modelos de comercio internacional, por ejemplo, como se discutió en Krugman y Elizondo (1996). A lo largo del siglo xx, Estados Unidos ha sido, con mucho, el mercado más importante para los exportadores mexicanos, pero es el crecimiento de las exportaciones de México como parte de su PIB lo que ha cambiado la relación. La proximidad a uno de los mercados más ricos y más grandes del mundo confiere ventajas a los productores en la región fronteriza en forma de costos de transporte reducidos. Una vez que México comenzó a cambiar sus políticas económicas en favor de una integración más profunda en la economía mundial, la fabricación a lo largo de la frontera despegó. Durante la década de 1970, el empleo manufacturero en los municipios fronterizos creció a una tasa compuesta de 5.8% por año. Esto fue después de la implementación del Programa de Industrialización Fronteriza, pero aún durante el periodo ISI en la política comercial de México. Cuando se desmanteló el ISI, el empleo en la industria manufactu-

<sup>4</sup> Nogales, Arizona, y Nogales, Sonora, comparten su historia y cultura, así como su geografía. Por lo tanto, argumentan Acemoglu y Robinson (2012), la geografía, la historia y la cultura tampoco pueden explicar las diferencias en la prosperidad.

rera en la frontera creció 9.5% por año, de 1980 a 1990.<sup>5</sup> La geografía del comercio de México y, específicamente, la proximidad a la frontera norte con Estados Unidos fue importante.

Una segunda razón por la cual las diferencias en el ingreso en la frontera son más pequeñas que las diferencias en el ingreso nacional es que muchos aspectos de lo que llamaremos “ambiente institucional efectivo” son binacionales. El entorno institucional efectivo es más que el entorno institucional determinado a nivel nacional e incluye elementos institucionales que son determinados conjuntamente por ambos países, a veces de forma planificada y prevista, pero a menudo de forma no planificada y no intencionada.

Por ejemplo, un nuevo cruce fronterizo tiene implicaciones de transporte, vivienda, medio ambiente, desarrollo económico y seguridad. Cada uno de estos tiene una agencia gubernamental, a menudo más de una, así como intereses privados que deben ser consultados. La Asociación de Gobiernos de San Diego (Sandag, 2005) identificó 12 agencias gubernamentales de México y 18 de Estados Unidos que debían ser consultadas para el desarrollo de un nuevo puerto de entrada terrestre. Esto incluía cuatro agencias municipales en México y siete distritos especiales del condado o ciudad en Estados Unidos, más dos agencias estatales en México y cuatro en Estados Unidos, más seis agencias federales de México y siete de Estados Unidos.<sup>6</sup> Además de estas 30 agencias locales, esta-

<sup>5</sup> Consúltense varios años del *Censo de Población y Vivienda* de INEGI.

<sup>6</sup> En Estados Unidos, a nivel local, identifican a Sandag: ciudad de San Diego, ciudad de Chula Vista, condado de San Diego, Autoridad de Aeropuertos Regionales de San Diego, Autoridad de Agua del Condado de San Diego; a nivel estatal incluyen Caltrans, Cal-EPA, Departamento de Pesca y Caza, California Highway Patrol; y en el nivel federal de Aduanas y Protección Fronteriza, Administración de Servicios Generales, Comisión Internacional de Aguas y Fronteras (IBWC), Oficina de Administración de Tierras, Administración Federal de Carreteras, Administración Federal de Tránsito, Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos. En México, a nivel local, identifican el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN): ciudad de Tijuana, Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (Copladem), Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (CESPT); las agencias estatales incluyen la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado (SIDUE), Dirección de Ecología; y las agencias federales son el Consulado General de México, el Instituto de Administración y los Avalúos de Bienes Nacionales (Indaabin), la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), el Aeropuerto Internacional de Tijuana, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

tales y federales en México y Estados Unidos, ambos países tienen actores privados con intereses propios, como grupos ambientales, académicos y empresariales.

Más allá de las consideraciones comerciales, el entorno institucional efectivo incluye reglas y regulaciones que impactan significativamente otros elementos de la vida en la región fronteriza, como la violencia relacionada con las drogas, la vigilancia fronteriza, el movimiento de personas, el hábitat de vida silvestre, la calidad ambiental y los servicios proporcionados por la naturaleza y los esfuerzos humanos. En efecto, “la frontera” es un conjunto de instituciones binacionales. Esto es ampliamente reconocido, aunque las implicaciones para el crecimiento económico no lo son tanto. Gerber, De la Parra y Lara (2010) revisan parte de la bibliografía especializada que reconoce el significado institucional binacional de la frontera, incluida la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, la Conferencia Legislativa Fronteriza y otras organizaciones gubernamentales con potencial para implementar políticas. También notan la ausencia de un papel importante, hasta la fecha, para estas organizaciones, muy probablemente debido a la falta de un área específica de responsabilidad o de intereses mutuos para resolver problemas específicos.

Es claro que las comunidades fronterizas tienen problemas de esta índole que necesitan soluciones, pero a menudo requieren una participación binacional. Existe una amplia gama de problemas transfronterizos que se etiquetan mejor como bienes públicos internacionales o recursos comunes. El cuadro 10.4 muestra las características fundamentales de estos tipos de bienes, junto con los bienes de los clubes y bienes privados. Los bienes privados son quizá los más comunes y son definitivamente el tema más común del análisis económico. Pero otros bienes son importantes y, como se argumentará más adelante, son particularmente importantes en las regiones fronterizas. La evidencia para este punto es más clara al examinar la materia de muchos de los tratados internacionales firmados por Estados Unidos y México. En particular, los recursos comunes que son rivales, pero no excluibles, y los bienes públicos que no son rivales ni excluibles tienen un impacto importante en el bienestar de los residentes fronterizos.

## Cuadro 10.4. Tipos de bienes

	<i>Rival</i>	<i>No rival</i>
Excluíble	<i>Bienes privados</i> : alimentación, vestimenta, vivienda, automóviles	<i>Bienes del club</i> : televisión vía satélite, internet, parques
No excluíble	<i>Recursos comunes</i> : poblaciones de peces, agua limpia, aire limpio	<i>Bienes públicos</i> : seguridad personal, seguridad del consumidor, estado de derecho

Fuente: Elaboración propia.

Hay un conjunto común de problemas cuando las comunidades fronterizas intentan obtener bienes públicos transfronterizos o administrar recursos comunes. Éste es el problema de la acción colectiva que es inherente a la provisión de esos tipos de bienes, y es aún más grave en las regiones fronterizas donde frecuentemente existe una condición internacional o transfronteriza. Ninguna de las dos partes puede gestionar la provisión de bienes importantes como seguridad, movilidad, flujos comerciales o calidad ambiental. Además, la buena gestión económica se hace más complicada por el hecho de que los agentes económicos a menudo aprovechan la ausencia de sistemas efectivos para gestionar la provisión de bienes públicos internacionales y los recursos del fondo común. Por ejemplo, los traficantes de armas, los cárteles de narcóticos, los lavadores de dinero y los traficantes de personas obtienen beneficios a expensas de las comunidades fronterizas por la ineficaz coordinación transfronteriza. Como otros ejemplos, tenemos que donde hay recursos comunes y donde se requiere la coordinación entre países para evitar la sobreexplotación o la degradación, la falta de coordinación efectiva afecta la provisión de agua limpia, la gestión de desechos, la calidad del aire y otros bienes.

Los obstáculos a la capacidad de las comunidades fronterizas para abordar problemas fundamentales de movilidad, comercio y medio ambiente provienen de dos fuentes: 1) la soberanía nacional y las reglas de participación diplomática impiden que las comunidades fronterizas negocien directamente con sus homólogos del otro lado, y 2) muchas de las conmociones e impactos en la región fronteriza son el resultado de desbordamientos internacionales que

están más allá del control de un solo lado. Por ejemplo, la violencia en la región fronteriza, el comercio de drogas o la venta de armas no pueden solucionarse únicamente mediante las políticas de Estados Unidos o México. La diplomacia requiere soluciones a nivel nacional, y muchos de los problemas, de carácter transfronterizo, precisan de soluciones que sólo se pueden emprender en el ámbito internacional.

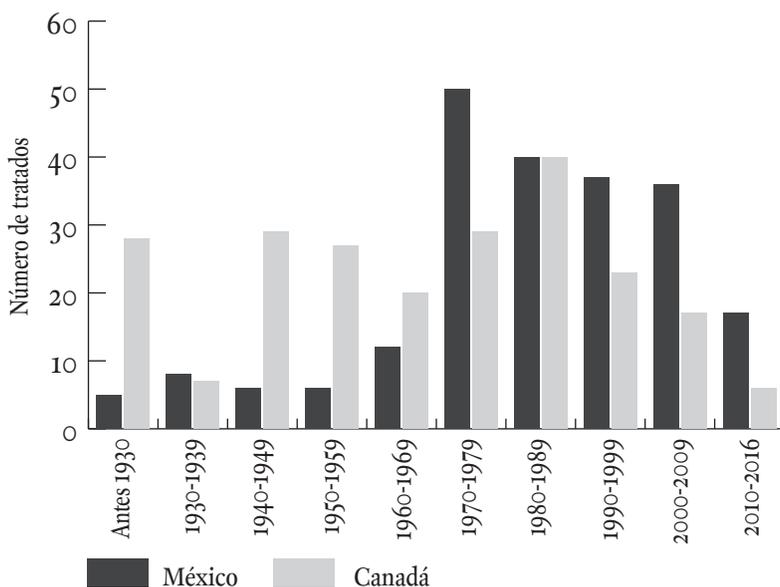
De hecho, ambos países lo hacen de manera regular. Los problemas surgen, se negocian y se gestionan. La mayoría de las veces, las negociaciones y la gestión de los problemas compartidos están fuera del foco del ciclo de las noticias y el público sigue siendo en gran medida inconsciente de los acuerdos tras bambalinas. La vida cotidiana en la región fronteriza implica una amplia gama de actividades que en su mayoría se dan por sentadas, pero que requieren la atención y la colaboración de las autoridades públicas de ambos lados. Los asuntos que con mayor probabilidad se resolverán de esta manera son los bienes públicos internacionales y los recursos comunes. Los ejemplos de bienes públicos internacionales incluyen temas como la gestión de las ondas aéreas para fines de telecomunicaciones, la salud pública, el control de enfermedades de plantas y animales, la respuesta de emergencia y los protocolos de aviación civil. Los recursos comunes en la región fronteriza que están sujetos a un acuerdo internacional incluyen la protección de hábitats y especies, la gestión del agua y los desechos y la calidad del aire.

Es común en los medios de comunicación estadounidenses que hablen de Reino Unido como el aliado más cercano de Estados Unidos. De hecho, si se mide por el número de acuerdos de tratados bilaterales vigentes, Reino Unido se encuentra en tercer lugar detrás de Canadá (número 1) y México (número 2), y la diferencia entre los dos últimos es muy pequeña. Estados Unidos tiene 226 tratados bilaterales vigentes con Canadá y 217 con México. Reino Unido ocupa un tercer lugar lejano con 161 (U.S. Department of State, 2016). Las gráficas 10.1 y 10.2 muestran el crecimiento en la cantidad de tratados por década y el número acumulado.

El aumento en la cantidad de tratados firmados con México durante la década de 1970 se debe al aumento de los acuerdos relacionados con los controles de drogas. 35 de los 50 acuerdos firmados en esa década se encontraban en el área de aplicación de la ley, casi todos ellos se referían a la cooperación en materia de interdicción

de drogas. Sin embargo, los 15 acuerdos restantes que se firmaron en la década de 1970 representan un crecimiento respecto de la década de 1960, y forman parte de una tendencia alcista que puede o no haber comenzado a disminuir en la década de 2010. La gráfica 10.2 muestra el número acumulado de tratados bilaterales vigentes al final de cada década, y que Estados Unidos tiene más tratados con Canadá que con México, pero su número es casi igual. Ciertamente nadie diría que la confianza social y la distancia cultural entre México y Estados Unidos se encuentran al mismo nivel que entre Canadá y Estados Unidos, pero en términos de nuestra capacidad para trabajar juntos formalmente, las barreras quizá no sean tan grandes como a menudo se supone.

Gráfica 10.1. Tratados bilaterales firmados, por década

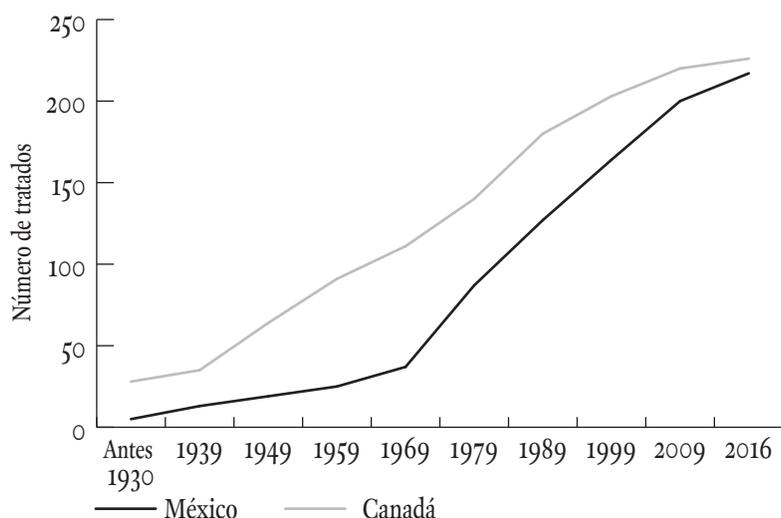


Fuente: U.S. Department of State (2016).

Vale la pena examinar el contenido de los acuerdos en las gráficas 10.1 y 10.2. El cuadro 10.5 muestra las diez áreas principales de los acuerdos bilaterales entre Canadá, México y Estados Unidos. Existe una superposición considerable en el contenido de los acuerdos que cubren áreas que reflejan la proximidad geográfica, como los límites y las aguas fronterizas, las telecomunicaciones y el

transporte. Las diferencias, por otro lado, reflejan el mayor nivel de confianza social entre Estados Unidos y Canadá (defensa) en comparación con Estados Unidos y México (aplicación de la ley).

Gráfica 10.2. Número acumulativo de tratados bilaterales, por década



Fuente: U.S. Department of State (2016).

Hay diversas áreas donde el entorno institucional efectivo es binacional en su origen y alcance, y donde la presencia o ausencia de un manejo efectivo de BPI y RC tiene serias consecuencias para el bienestar humano en las comunidades fronterizas. Un examen de las áreas principales para los acuerdos de tratados bilaterales (cuadro 10.5) muestra los temas donde las necesidades se encuentran entre las más fuertes. Éstos son una combinación de BPI (por ejemplo: seguridad, transporte y protocolos de telecomunicaciones, finanzas e impuestos) y RC (por ejemplo: límites y aguas, medio ambiente y conservación, normas sanitarias y fitosanitarias). Muchas de las áreas temáticas se superponen e interactúan, pero cada una de ellas apunta a áreas temáticas donde los entornos institucionales efectivos son determinados conjuntamente por México y Estados Unidos. Esto sería cierto incluso en los casos en los que haya poca colaboración o coordinación, ya que las acciones tomadas por cada país pueden operar en forma paralela pero no coordinada para abordar el proble-

ma, pues se aplica a su lado de la frontera, sin embargo, los efectos son binacionales, incluso en ausencia de un acuerdo conjunto.

Cuadro 10.5. Diez áreas principales de acuerdos de tratados bilaterales

<i>México y Estados Unidos</i>	<i>Número</i>	<i>Canadá y Estados Unidos</i>	<i>Número</i>
Aplicación de la ley	51	Defensa	54
Límites y aguas	40	Límites y aguas	29
Telecomunicaciones	27	Transporte	16
Defensa	13	Tributación	11
Transporte	13	Pesquerías	10
Medio ambiente/conservación	11	Telecomunicaciones	10
Ciencia y tecnología	8	Asuntos marítimos	9
Agricultura	7	Comercio e inversiones	9
Finanzas	6	Reclamación y resolución de disputas	7
Impuestos	6	Aplicación de la ley	7
Total de los mejores 10 (%)	182 (83.9)	Total de los mejores 10 (%)	162 (71.7)

Fuente: U.S. Department of State (2016).

Considérese, por ejemplo, el tema del control de fronteras y el filtrado de personas y bienes a medida que pasan de un lado a otro. Idealmente, el control de fronteras permite que los bienes legítimos y las personas autorizadas crucen la frontera con un mínimo esfuerzo y con los costos de transacción más bajos posibles. Sabemos que las esperas en la frontera son caras. Por ejemplo, tanto la Asociación de Gobiernos de San Diego (Sandag, 2006) como El Colegio de la Frontera Norte (El Colef, 2007) produjeron un análisis a mediados de la década de 2000 que muestra un impacto dramático de los tiempos de espera en los ingresos y empleos de la frontera. Los investigadores de El Colef utilizaron un modelo de insumo-producto (10) para medir los costos de carga retrasada, vehículos personales y cruces de peatones. Ellos estimaron una pérdida de 7500 millones de dólares en producción y 296400 empleos adicionales potenciales (El Colef, 2007). El estudio de Sandag consideró sólo los cruces

Tijuana-San Diego y Tecate-Tecate, y también usó multiplicadores de 10 para medir los costos de las demoras en los cruces personales y de carga.<sup>7</sup> Estimaron que las pérdidas por los tiempos de espera en la frontera en Estados Unidos y México combinados fueron de casi 6 000 millones de dólares en producción y más de 51 000 empleos (Sandag, 2006). Otro estudio realizado para la Asociación de Gobiernos del Sur de California (SCAG, 2012) estimó que California y Baja California perdieron 1 249 millones de dólares en el PIB regional y más de 8 700 empleos debido a retrasos en la frontera en los dos puertos de entrada entre Calexico y Mexicali. Y un cuarto estudio, realizado por el Instituto de Transporte de Texas A&M (2015), señala los costos de los retrasos en la manufactura en la frontera, particularmente cuando las empresas operan un sistema de inventario justo a tiempo. Las cuatro investigaciones apuntan a una gran cantidad de empleos y una parte importante de los ingresos que se perdieron debido a la demora en los cruces fronterizos. Además, apoyan la hipótesis de que un aumento en los tiempos de espera en la frontera afecta negativamente a la productividad total de los factores y es parte de la explicación de los patrones de crecimiento y niveles de ingresos en la frontera.

Más allá del control fronterizo y el endurecimiento de la frontera que se produjo a raíz del ataque terrorista a Estados Unidos en 2001, la violencia relacionada con las drogas también impone un costo en las comunidades fronterizas cuando la cooperación binacional está ausente o es ineficaz. Los ciudadanos de ambos países pueden apuntar hacia instituciones mexicanas débiles y la demanda de drogas por parte de Estados Unidos como fuentes principales del problema, pero las políticas implementadas en Estados Unidos han intensificado las consecuencias de las instituciones débiles en México. El consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos, la venta ilegal de armas a los cárteles mexicanos y la decisión política de aumentar la vigilancia aérea del Caribe que resultó en un mayor flujo de drogas a través de México han creado impactos significativos para los residentes de ambos lados.

<sup>7</sup> Si bien Tecate también formó parte del estudio, y aunque es un cruce importante para vehículos de carga y personales, su importancia es empuñada por San Diego-Tijuana.

El *Mexico Competitiveness Report (Informe de Competitividad de México)* del Foro Económico Mundial (Hausman, Austin y Mia, 2009) informó que el puntaje de México en el Índice de Competitividad Global fue el más bajo en el área de seguridad y está relacionado con el crimen organizado, la violencia y la falta de confianza en la policía, lo que genera altos niveles de inseguridad e impone graves costos a las empresas. Sin embargo, puede ser difícil de cuantificar los costos. Robles, Calderón y Magaloni (s.f.) argumentan que un aumento en las guerras internas de drogas reduce la actividad económica general, que miden como una disminución en el consumo total de electricidad. Si bien Robles, Calderón y Magaloni no pueden identificar los tipos de actividad económica más afectados, Velásquez (2013) incursiona en esa dirección al usar las Encuestas de Vida Familiar Mexicana para medir el autoempleo de hombres y mujeres, y encuentra que la violencia genera más emigración de la región afectada y reduce el autoempleo femenino, pero no el masculino. La autora también encuentra que la violencia reduce los ingresos masculinos por hora y totales. Ramsey (2011) señala que es difícil extorsionar a las multinacionales, lo que puede explicar por qué no observamos una caída en la IED en los estados fronterizos propensos a la violencia. Correa-Cabrera (2013) combina la ausencia de impactos significativos de la violencia en las grandes empresas con la percepción de un efecto significativo en las pequeñas empresas en los estados fronterizos para argumentar que la actividad económica puede no verse afectada a nivel nacional, pero sí a nivel local. Son significativos los impactos negativos. Montoya (2015) se basa en el hecho de que los brotes de violencia son escalonados en el espacio y el tiempo para estimar los efectos a nivel de las empresas. Encuentra que las consecuencias económicas de la violencia son heterogéneas por el tamaño de la empresa y el sector, y estima que el empleo, los ingresos y las horas trabajadas en el sector industrial disminuyen entre 2.5 y 4% después de un brote de violencia relacionada con las drogas. Claramente, se necesita más investigación en esta área, pero es igualmente claro que el fracaso de las políticas de drogas de Estados Unidos y México ha llevado a un aumento en los costos de transacción para hacer negocios, y que ninguno de los países por sí solo es capaz de abordar el problema. Además, las raíces del problema llegan a ambos países y las políticas implementadas en un lado de la frontera tienen consecuencias significativas en el otro lado.

El movimiento de personas a través de la frontera es una tercera área en la que el entorno institucional efectivo es binacional. Numerosos estudios han demostrado que las ciudades fronterizas estadounidenses se benefician de las visitas de compras transfronterizas de ciudadanos mexicanos, aunque Gilmer y Coronado (2012) señalan que en el periodo posterior al 11 de septiembre el control fronterizo es más estricto, por lo que el beneficio para el sector minorista en Estados Unidos ha disminuido. Las preocupaciones de Estados Unidos sobre la frontera con México como una posible vía de entrada para los terroristas también aumentaron los sentimientos antiinmigrantes e hicieron a un lado la reforma migratoria integral. A medida que las actitudes en Estados Unidos se endurecieron, las deportaciones aumentaron, particularmente durante la administración de Barack Obama, y aún más durante la administración de Donald Trump. Hasta la fecha, no hay estudios exhaustivos de los costos para las comunidades mexicanas sobre la inserción de miles de deportados en las ciudades fronterizas de México. Si bien es posible que no tengamos mediciones de los impactos, no es difícil pensar que haya contribuido a una subclase de migrantes desempleados, no calificados, con poca o ninguna conexión social en las comunidades que los reciben.

El *dumping* de deportados en las ciudades fronterizas de México es una de las interacciones entre el movimiento de personas a través de la frontera y el problema de la violencia relacionada con las drogas. Ríos (2014) y Velásquez (2013) señalan interacciones adicionales que muestran que las personas migran, nacional e internacionalmente, como resultado de esta violencia. Esto puede generar algunos beneficios positivos para Estados Unidos, ya que los mexicanos de clase media y empresarial emigran con sus negocios, especialmente si esos negocios ya estaban dirigidos a una clientela estadounidense (Ríos, 2014), pero la deportación de ciudadanos y los no ciudadanos criminales conduce al crecimiento de una clase de personas desesperadas en las ciudades fronterizas de México, que se convierten en reclutas para los cárteles de la droga y en empleados de los centros llamadas (*call centers*).

En resumen, es incorrecto pensar en la región fronteriza entre México y Estados Unidos como un espacio donde las instituciones mexicanas se encuentran con las estadounidenses. No es Estados Unidos por un lado y México por el otro, sino una combinación de

resultados intencionados y accidentales que están fuera del control de los residentes de la frontera, o incluso de los gobiernos nacionales individuales. Las reglas impuestas por Estados Unidos tendrán efectos en México y viceversa. Además, hay efectos de retroalimentación. Las reglas sobre deportaciones, venta de armas, inspecciones fronterizas, requisitos de visa y una gran cantidad de otros arreglos institucionales pueden tener efectos directos no deseados en las comunidades mexicanas, pero también tienen efectos de retroalimentación no intencionales en Estados Unidos.

### ¿UN NUEVO TLCAN?

Hacia finales de noviembre de 2018, Canadá, México y Estados Unidos propusieron un acuerdo sobre un TLCAN renegociado, que se llamará Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, o TMEC, en México, y Acuerdo de Estados Unidos-México-Canadá, o USMCA, en Estados Unidos. Después de imponer un conjunto de aranceles punitivos al acero y al aluminio, y amenazar con hacer lo mismo con los autos y las partes de automóviles, y después de las amenazas de desarmar el TLCAN sin negociar un reemplazo, y luego las nuevas amenazas de abandonar el acuerdo trilateral a favor de acuerdos bilaterales separados, la administración de Trump parpadeó y aceptó un “nuevo” acuerdo que se parece mucho al anterior. Aparentemente, el desmantelamiento directo e inmediato de las reglas comerciales parecía muy diferente cuando se presentó como una realidad posible y no simplemente como una promesa de campaña.

La mayoría de los nuevos elementos del TMEC se acordaron durante las negociaciones de la Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas inglés; ahora se llama Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, o CPTPP, por sus siglas en inglés), que la administración de Trump abandonó como una de sus primeras órdenes ejecutivas después de asumir el cargo. El TMEC, al igual que el TPP, incorpora los acuerdos paralelos en materia laboral y ambiental firmados en el marco del TLCAN, aumenta las protecciones a la propiedad intelectual, intenta aislar a China, crea reglas para las empresas estatales, agrega nuevas reglas para algunos servicios financieros, comercio electrónico y pa-

quetería exprés, entre otras acciones. El elemento más vinculante del nuevo acuerdo, que probablemente tenga el mayor impacto, se encuentra en el área de reglas de origen para automóviles y autopartes. El TMEC crea un conjunto de reglas mucho más elaborado y complicado que elevará los costos para los fabricantes de automóviles y hará que la industria automotriz de América del Norte sea menos competitiva a nivel internacional. Si bien el objetivo es aumentar la producción de automóviles en Estados Unidos, la estrategia es hacer que la producción en Canadá y México sea menos competitiva al elevar los estándares de contenido para automóviles, al imponer normas salariales a los productores de automóviles, y al implementar nuevos requisitos de contenido en acero y aluminio utilizados en su producción. El resultado neto será un aumento en los costos de cumplimiento y la desviación del comercio lejos de los productores de menor costo. Los fabricantes de autopartes y autos pensarán seriamente sobre los requisitos que están dispuestos a aceptar para calificar para el libre comercio.

Muchos de los cambios tendrán pequeños efectos en las comunidades fronterizas, o ninguno en absoluto. Sin embargo, es posible que la aplicación de las protecciones laborales y medioambientales sea importante si los gobiernos nacionales eligen hacerlas relevantes. Esto podría ayudar a abordar algunos problemas ambientales de la frontera y dar mayor influencia a los trabajadores en los tres países. Conviene insistir en que el cumplimiento de las normas laborales y ambientales requerirá un compromiso por parte de los gobiernos nacionales. En otras áreas de interés potencial para las comunidades fronterizas, un aumento en el límite máximo del valor de los productos que califican para la entrada libre de impuestos, un aumento en los valores *de minimis* puede tener algunos beneficios para los residentes de la frontera, pero es probable que sea un efecto pequeño, ya que los nuevos valores para México y Canadá —117 y 140 dólares, respectivamente— siguen siendo relativamente bajos.

En la medida en que el TMEC tenga efectos significativos en las comunidades fronterizas, es probable que sea en el sector automotriz. El acuerdo reduce la eficiencia de las cadenas de valor en la fabricación de automóviles y podría fácilmente conducir a una menor producción de automóviles en América del Norte en el mediano o largo plazo. El acceso al mercado de autos en Estados Unidos

es un incentivo para aceptar algunos requisitos de contenido, pero las restricciones en sí mismas crean incentivos para reducir el papel de Estados Unidos en las cadenas de valor de México y Canadá. A corto plazo, no mucho puede cambiar, pero gradualmente las reglas de origen restrictivas son un incentivo para desarrollar cadenas de valor que eviten a Estados Unidos para todos los productos que no se venden allí.

## CONCLUSIÓN

Las predicciones sobre el futuro casi siempre encajan en una de dos categorías posibles: incorrecta o afortunada. Sin embargo, se imponen algunas observaciones generales. En primer lugar, el TMEC no alterará significativamente el comercio entre los tres signatarios en el corto y mediano plazo. La proximidad y el tamaño de cada una de las tres economías (el modelo de gravedad del comercio) aseguran que tanto México como Canadá sigan teniendo a Estados Unidos como su principal socio comercial. Además, los cambios del TLCAN al TMEC son marginales, no fundamentales. Como tales, los empleos a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos asociados con los flujos comerciales no verán cambios significativos. A largo plazo, puede haber cambios relacionados con una reconsideración por parte de las empresas automotrices sobre sus cadenas de valor transfronterizas, y si bien estos efectos no serían positivos, serían mucho más débiles que muchos otros choques que han afectado a las comunidades fronterizas en las últimas décadas. El cambio de las políticas de control fronterizo de Estados Unidos y el endurecimiento de la frontera han tenido efectos más fuertes, al igual que las políticas de control de drogas, las políticas de control de armas y numerosos acuerdos sobre temas invisibles, pero absolutamente esenciales, como los protocolos de telecomunicaciones, la respuesta a emergencias y otros elementos que forman parte de los 217 acuerdos bilaterales entre México y Estados Unidos.

Los cambios incorporados en el TMEC constituyen un movimiento hacia el debilitamiento de los lazos económicos y hacia la desintegración de la economía norteamericana. Sin embargo, si la preocupación sobre las comunidades fronterizas se centra en el bienestar de los residentes de la región, los esfuerzos para obtener

más bienes públicos internacionales y para administrar mejor los recursos comunes darán mayores dividendos. Uno puede imaginar acuerdos relacionados con el trato a los migrantes, o políticas para abordar las adicciones a las drogas, el flujo de armas o la infraestructura para el agua y el aire limpios. Todo esto tendría un impacto más profundo en el bienestar de los residentes de la región fronteriza que un cambio marginal en las reglas comerciales.

## REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona, Deusto.
- Anderson, J. y J. Gerber (2017). "The US-Mexico Border Human Development Index, 1990-2010", *Journal of Borderlands Studies*, vol. 32, núm. 3, pp. 275-288. Disponible en <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08865655.2016.1195707>>.
- Anderson, J. y J. Gerber (2008). *Fifty Years of Change on the U.S.-Mexico Border: Growth, Development, and the Quality of Life*. Austin, University of Texas Press.
- Anderson, J. y J. Gerber (2007). "Research Note: A Dataset for U.S.-Mexico Border Research", *Journal of Borderlands Studies*, vol. 22, núm. 2, pp. 113-118.
- Anderson, J. y J. Gerber (2004). "A Human Development Index for the United States-Mexican Border", *Journal of Borderlands Studies*, vol. 19, núm. 2, pp. 1-26.
- Bowen, H., E. Leamer y L. Sveikauskas (1987). "Multicountry, Multifactor Tests of the Factor Abundance Theory", *American Economic Review*, vol. 77, núm. 5, pp. 791-809.
- Bureau of Economic Analysis (BEA) (2014). "Regional Economic Accounts. Local Area Personal Income". Disponible en <<http://WWW.BEA.GOV/regional/index.htm>>.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2016). "Índice de marginación por entidad federativa y municipio, 2015". Disponible en <<https://www.gob.mx/conapo/documentos/indice-de-marginacion-por-entidad-federativa-y-municipio-2015>>.
- Correa-Cabrera, G. (2013). "Violence and FDI in Mexico. The Economic Impact of the 'War against Drugs'", *Voices of Mexico*, vol. 96, pp. 17-22. Disponible en <<http://www.revistascisan.unam.mx/Voices/pdfs/9604.pdf>>.

- Davis, D. R. y D. E. Weinstein (2001). "An Account of Global Factor Trade", *American Economic Review*, vol. 91, núm. 5, pp. 1423-1453.
- Dirección General de Estadística (DGE) (1972). *IX Censo General de Población 1970*, 28 de enero. México, INEGI.
- Dirección General de Estadística (DGE) (1964). *VIII Censo General de Población 1960*, 8 de junio. México, INEGI.
- Dirección General de Estadística (DGE) (1952-1953). *Séptimo Censo General de Población 1950*, 6 de junio. México, INEGI.
- Easterly, W. y R. Levine (2001). "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models", *The World Bank Economic Review*, vol. 15, núm. 2, pp. 177-219.
- El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) (2007). *Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: análisis de capacidades y recomendaciones para incrementar la eficiencia. Resumen Ejecutivo*. Tijuana, El Colef.
- Gerber, J. (2017). *International Economics*. Nueva York, Pearson Education.
- Gerber, J., C. de la Parra y F. Lara (2010). "Re-Imagining the U.S.-Mexico Border: Policies toward a More Competitive and Sustainable Transborder Region", *Global Economy Journal*, vol. 10, núm. 4, pp. 1-17.
- Gilmer, R. y R. Coronado (2012). "El Paso and Texas Border Cities Close the Gap in Per Capita Income", *Crossroads: Economic Trends in the Desert Southwest*, núm. 2, julio, pp. 1-8. Disponible en <<http://www.dallasfed.org/assets/documents/research/crossroads/2012/cross1202.pdf>>.
- Hausman, R., E. L. Austin e I. Mia (2009). *The Mexico Competitiveness Report 2009*. Ginebra, World Economic Forum. Disponible en <[http://www.weforum.org/pdf/Mexico/MCR\\_2009.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Mexico/MCR_2009.pdf)>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014). "Banco de Información Económica. Cuentas nacionales. Producto interno bruto por entidad federativa, base 2008". México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Disponible en <<http://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda*. Disponible en <<http://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/default.html>>.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (1990). *XI Censo General de Población y Vivienda*. Disponible en <<http://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1990/default.html>>.
- Krugman, P. y R. Livas Elizondo (1996). “Trade Policy and the Third World Metropolis”, *Journal of Development Economics*, vol. 49, núm. 1, pp. 137-150.
- Leontief, W. (1953). “Domestic Production and Foreign Trade: The American Capital Position Re-Examined”, *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 97, núm. 4, pp. 332-349.
- Montoya, E. (2015). *Urban Drug Violence and Economic Disruption: Firm Level Evidence from Mexico*. Working Paper. Berkeley, University of California. Disponible en <<https://are.berkeley.edu/events/2015/08/are-student-jobtalk-title-tba-4>>.
- Oficina del Censo de los Estados Unidos (1990, 2000 y 2010). Disponibles en <<http://www.census.gov/main/www/cen1990.html>>; <<http://www.census.gov/main/www/cen2000.html>>; <<http://www.census.gov/2010census/>>.
- Ramsey, G. (2011). “Why Mexico’s Drug Violence Doesn’t Deter Foreign Direct Investment”, *Christian Science Monitor: Latin America Monitor*, 19 de septiembre. Disponible en <<http://www.csmonitor.com/World/Americas/Latin-America-Monitor/2011/0919/Why-Mexico-s-drug-violence-doesn-t-deter-foreign-direct-investment>>.
- Ríos, V. (2014). “The Role of Drug-Related Violence and Extortion in Promoting Mexican Migration: Unexpected Consequences of a Drug War”, *Latin American Research Review*, vol. 49, núm. 3, pp. 199-217.
- Robles, G., G. Calderón y B. Magaloni (s.f.). “The Economic Consequences of Drug Trafficking Violence in Mexico”, Stanford, Center on Democracy Development and the Rule of Law, Stanford International Crime Lab. Disponible en <<http://cddl.fsi.stanford.edu/crimelab/publication/economic-consequences-drug-trafficking-violence-mexico>>.
- San Diego Association of Governments (Sandag) (2006). *Economic Impacts of Wait Times at the San Diego-Baja California Border. Final Report*. Enero. Disponible en <[http://www.sandag.org/programs/borders/binational/projects/2006\\_border\\_wait\\_impacts\\_report.pdf](http://www.sandag.org/programs/borders/binational/projects/2006_border_wait_impacts_report.pdf)>.

- San Diego Association of Governments (Sandag) (2005). *Otay Mesa-Mesa de Otay Binational Corridor Strategic Plan*. Disponible en <<http://www.sandag.org/programs/borders/binational/projects/presentation.pdf>>.
- Solow, R. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, núm. 1, pp. 65-94.
- Southern California Association of Governments (SCAG) (2012). *Goods Movement Border Crossing Study and Analysis*. Final Report, 6 de junio. Disponible en <[http://www.freightworks.org/DocumentLibrary/Goods-Movement-Border-Crossing-Study-and-Analysis-Final\\_6-06-12\(1\).pdf](http://www.freightworks.org/DocumentLibrary/Goods-Movement-Border-Crossing-Study-and-Analysis-Final_6-06-12(1).pdf)>.
- Texas A&M Transportation Institute (2015). *Determining Economic Costs of Border Crossing Delays*. Texas College Station. Disponible en <<http://tti.tamu.edu/enhanced-project/determining-economic-costs-of-border-crossing-delays/>>.
- Trefler, D. (1995). "The Case of the Missing Trade and Other Mysteries", *American Economic Review*, vol. 85, núm. 5, pp. 1029-1046.
- U.S. Department of State (2016). *Treaties in Force 2016*. Disponible en <<https://www.state.gov/state-gov-website-modernization>>.
- Velásquez, A. (2013). *The Economic Burden of Crime: Evidence From Mexico*. Durham, Duke University. Disponible en <[http://sites.duke.edu/avelasquez/files/2013/10/JMP\\_Velasquez\\_Jan2014.pdf](http://sites.duke.edu/avelasquez/files/2013/10/JMP_Velasquez_Jan2014.pdf)>.
- Weil, D. (2005). *Economic Growth*. Nueva York, Pearson Publishing.
- World Trade Organization (WTO) (2017). *Tariff Profiles*. Disponible en <[https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/tariff\\_profiles\\_list\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/tariff_profiles_list_e.htm)>.



## II. GOBERNANZA AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE EN EL CONTEXTO DE LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN

*Roberto Sánchez Rodríguez*

### INTRODUCCIÓN

LA NEGOCIACIÓN DEL Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) al principio de la década de 1990 dio una difusión sin precedentes a los posibles efectos ambientales negativos del comercio. Al presionar para lograr la aprobación del TLCAN en el Congreso de Estados Unidos se prestó atención al tema ambiental asociado al comercio por primera vez a nivel internacional (Benton, 1996; Audley, 1997; Carpentier, 2006). La capacidad de gestión de grupos ambientalistas en los tres países, particularmente en Estados Unidos, logró la creación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), como parte de un compromiso político de los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México para conseguir la aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense (Markell y Knox, 2003; Evans y Kay, 2008). El TLCAN fue considerado el primer acuerdo de comercio verde y creó expectativas sobre un proceso de gobernanza ambiental en América del Norte capaz de conciliar la protección del ambiente y el comercio (Carpentier, 2006; Mayrand, Paquin y Gagnon-Turcotte, 2008).

Este capítulo considera las lecciones aprendidas de la operación del TLCAN durante los últimos 25 años. La renegociación del TLCAN crea un marco de reflexión sobre los logros y las limitaciones del acuerdo ambiental paralelo y las instituciones creadas para armonizar la protección del ambiente y el comercio. Un aspecto relevante en esa reflexión es si se han cumplido las expectativas de reducir o evitar los efectos ambientales del comercio en América del Norte mediante un mejor proceso de gobernanza ambiental. La pregunta es relevante a la luz de la renegociación del TLCAN y a la luz de la creciente atención al vínculo entre comercio y ambiente a nivel internacional.

La primera parte del capítulo presenta el contexto internacional de la relación comercio y ambiente que ayuda al lector a tener un marco de referencia de la relevancia de las lecciones obtenidas en los 25 años de vigencia del TLCAN. La segunda parte describe las consideraciones ambientales en el TLCAN y en su Acuerdo Ambiental Paralelo, y considera el papel de la CCA. La tercera parte analiza las lecciones aprendidas en los 25 años de operación del TLCAN. Destaca el avance logrado en documentar efectos positivos y negativos del comercio en el ambiente por medio del trabajo de la CCA, pero se reconoce que se trata de un avance incompleto debido a las limitantes de diseño en la dimensión ambiental del TLCAN y a la falta de apoyo de los gobiernos para ampliar el conocimiento de la relación entre comercio y ambiente (Sánchez, 2002; Vaughan y Block, 2002; Wold, 2008; Aguilar *et al.*, 2011; Vaughan, 2017). La cuarta parte ofrece una reflexión sobre la dimensión ambiental en la renegociación del TLCAN y la última sección menciona las reflexiones finales del capítulo.

El TLCAN representaba una excelente oportunidad para crear un proceso de aprendizaje capaz de reducir los efectos negativos y potenciar los positivos del comercio sobre el ambiente a nivel regional y nacional. Esto podría haber sido un avance considerable ante la prácticamente nula atención a dicha relación bajo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la poca atención bajo la Organización Mundial del Comercio (OMC). El comercio mantiene una posición prioritaria en la economía mundial y poco se ha avanzado en lograr un mejor vínculo con el ambiente.

## LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA RELACIÓN ENTRE COMERCIO Y AMBIENTE

Los avances logrados hasta ahora en el estudio de los efectos ambientales del comercio por parte de la CCA son pioneros a nivel internacional y son considerados un referente internacional en el tema (OCDE, 2007). El TLCAN fue el primer acuerdo comercial regional entre países desarrollados y un país en desarrollo en incluir la dimensión ambiental en un acuerdo paralelo al de libre comercio. El contexto internacional de las interacciones entre el comercio y el ambiente en el contexto de acuerdos comerciales regionales ayuda a dimensionar las contribuciones y limitaciones del TLCAN. El número de acuerdos comerciales regionales se ha multiplicado en las últimas dos décadas y se estima que su número sea cercano a 400 (George, 2014), muchos de ellos entre países desarrollados y en desarrollo.

A nivel internacional hay dos referentes que ayudan a dimensionar los avances de la CCA en el estudio de las interacciones entre el comercio y el ambiente, la OMC y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La OMC mantiene un interés en la relación comercio y ambiente a través de su Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) formado en 1994.<sup>1</sup> Su trabajo se concentra en las siguientes áreas: la relación entre políticas ambientales relevantes para el comercio y las medidas ambientales con efectos significativos en las previsiones del sistema de comercio multilateral; la transparencia de medidas ambientales en los sistemas multilaterales de comercio;<sup>2</sup> ambiente y la liberación del comercio enfocado a analizar cómo las medidas ambientales afectan el acceso a los mercados, en particular en países en desarrollo y los países menos desarrollados, así como los beneficios ambientales de remover restricciones al comercio; la exportación de productos prohibidos a nivel nacional, en particular residuos peligrosos; asuntos relacionados con el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio

<sup>1</sup> Consúltese <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/cte00\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/cte00_e.htm)>.

<sup>2</sup> La OMC mantiene desde 1998 una base de datos sobre este tema, disponible en <[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/cte/edb/\\*\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/cte/edb/*)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)>.

(TRIPS, por sus siglas en inglés); decisiones en el comercio de servicios y el ambiente. En la negociación se encuentra el análisis de la relación entre las reglas del sistema de comercio multilateral y las medidas comerciales en acuerdos multilaterales ambientales. Es relevante destacar que el interés del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC se enfoca principalmente en considerar cómo el ambiente puede afectar al comercio, pero no en analizar la relación inversa acerca de cómo el comercio afecta el ambiente.

El otro referente internacional relevante en este tema es la OCDE, que en la última década ha dado seguimiento a este tema a nivel internacional. La OCDE creó un marco metodológico para el estudio de la relación entre comercio y ambiente y ha promovido proyectos de investigación en este campo (OCDE, 2007). Esta organización ha documentado una creciente incorporación de las previsiones ambientales en los acuerdos comerciales regionales (George, 2014). Muchos de los acuerdos negociados por la mayoría de los países de la OCDE contienen algún tipo de previsiones ambientales en la actualidad. El tipo y la profundidad de esas previsiones ambientales varía significativamente, desde acuerdos con un capítulo ambiental amplio o acompañados por un acuerdo ambiental paralelo, hasta acuerdos en donde el aspecto ambiental se considera sólo en forma de cláusulas de excepción a las obligaciones generales del comercio en el acuerdo. Los aspectos ambientales más frecuentes son mecanismos de cooperación, pero otros aspectos considerados son estándares ambientales y las obligaciones de las partes a cumplir con sus propias leyes ambientales. Los acuerdos en donde Canadá y Estados Unidos son parte incluye también garantías procesales en aspectos ambientales, así como diferentes tipos de implementación y mecanismos para la resolución de disputas.<sup>3</sup>

La OCDE ha realizado un seguimiento anual de los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) que incluyen previsiones ambientales. Su última actualización muestra un significativo incremento en este tipo de acuerdos (George, 2014). Un aspecto relevante para los propósitos de este capítulo es que el precedente reconocido como más relevante por los países de la OCDE, en cuanto a la inclusión de

<sup>3</sup> Por ejemplo, Canadá incluyó acuerdos ambientales en sus acuerdos comerciales con Costa Rica y Chile, y los acuerdos comerciales de Estados Unidos posteriores al TLCAN tienen acuerdos ambientales paralelos (OCDE, 2007).

previsiones ambientales en los ACR, es la experiencia en América del Norte a través del TLCAN.

A pesar de esos avances, el número de acuerdos comerciales con prevenciones ambientales significativas continúa siendo pequeño, en particular en países en desarrollo (George, 2014). Muchos de ellos se mantienen escépticos sobre incluir prevenciones ambientales en el contexto de acuerdos comerciales. Les preocupa en particular que las consideraciones ambientales sean usadas como barreras al comercio o que su implementación constituya una carga excesiva en términos financieros y de recursos humanos.

Las experiencias recopiladas por la OCDE ilustran los problemas que enfrentan los países en desarrollo en la negociación de aspectos ambientales en los acuerdos comerciales (George, 2014). Entre ellos encontramos problemas similares a los documentados en el TLCAN (Sánchez, 2002; Vaughan y Block, 2002; Markell y Knox, 2003; Carpentier, 2006; Wold, 2008; Vaughan, 2017), particularmente poca motivación o incluso oposición en altos niveles de gobierno a incluir la dimensión ambiental en acuerdos comerciales, falta de capacidad para negociar en aspectos ambientales e insuficiente coordinación entre los ministerios del ambiente y los de comercio.

#### CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN EL TLCAN

Las consideraciones ambientales dentro del texto del tratado de libre comercio son mínimas. Gran parte del tratado ya había sido negociado cuando la discusión de la dimensión ambiental tomó fuerza (Carpentier, 2006). Su preámbulo menciona que la puesta en práctica del tratado será consistente con la protección del ambiente y el desarrollo sostenible. Es importante notar que esa retórica desaparece de los objetivos del tratado (Sánchez, 2002). La mención más cercana al ambiente es el artículo 104 que reconoce que las obligaciones bajo tratados internacionales ambientales firmados por los tres países toman precedente sobre el TLCAN. Algunas consideraciones ambientales indirectas se encuentran en los capítulos 7 y 9 enfocados a las medidas sanitarias y fitosanitarias para la protección de animales, plantas y consumidores de enfermedades y riesgos debido a contaminantes, aditivos u organismos

en comida o bebidas. El capítulo 7 decreta que el país tiene derecho a establecer los niveles de protección que considere necesarios, aún si esos niveles son superiores a los niveles internacionales (arts. 712 [1] y 712 [2]) (Jeffery, 1996). Por su parte, el artículo 909 (2) en el capítulo 9 define que esos niveles de protección sanitarios y fitosanitarios deben ser *objetivos legítimos*, definiéndolos como la protección de humanos y la vida animal y vegetal, la salud y el ambiente. Pero los países son requeridos para evitar la discriminación arbitraria e injustificada contra bienes y servicios de otro país y ocultar restricciones al libre comercio. El capítulo 9 también limita en qué medida los países miembros del TLCAN pueden implementar estándares ambientales con efectos restringiendo el libre comercio (art. 902[2]).

El capítulo 11 establece reglas para la resolución de disputas entre los inversionistas y los gobiernos a través de paneles de arbitraje. Individuos o compañías de México, Canadá o Estados Unidos con inversión en alguno de esos países puede iniciar una demanda contra el país anfitrión si considera que sus derechos como inversionista han sido afectados (Rugman, Kirton y Soloway, 1999). Inicialmente esta medida procuraba proteger las inversiones de Estados Unidos y Canadá en México, pero en la práctica resultó una medida con extensos derechos para los inversionistas extranjeros (Mann y Von Moltke, 1999). Parte de este capítulo tiene un vínculo ambiental directo. Su artículo 1114 establece que es inapropiado estimular la inversión a través de relajar medidas nacionales orientadas a proteger la salud, la seguridad y el ambiente.

Algunos autores consideran que los casos sujetos hasta ahora a los procedimientos de arbitraje del TLCAN no representan una preocupación y que es necesario considerar los intereses legítimos de los Estados al respetar su política pública (Owens y Fitzpatrick, 2015). Otros consideran que el capítulo 11 del TLCAN creó una ley sistémica de inversión internacional en América del Norte, cuya influencia ha sido particularmente significativa dada la dificultad para concluir un tratado multilateral de inversión amplia (Puig y Kinneer, 2010). Para ellos, la ley internacional de inversión actual tiene un referente inmediato en el capítulo 11 del TLCAN, pero otros autores han expresado preocupación por la extensión de los derechos conferidos a los inversionistas y la vaguedad e incertidumbre de la protección al ambiente en este capítulo (Mann y Von Moltke,

1999; McCarthy, 2004; Wold, 2008; Vaughan, 2017). La penúltima parte de este capítulo retoma con mayor detalle el tema del capítulo 11 a la luz de la renegociación del TLCAN.

## EL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) fue creado ante la dificultad de incorporar medidas para garantizar la protección ambiental en la región en el texto del tratado de libre comercio. Este acuerdo, mejor conocido como el Acuerdo Ambiental Paralelo (AAP), procura fomentar la cooperación y mejorar las condiciones ambientales en América del Norte, y proveer un mecanismo mediador en el caso de disputas ambientales. El acuerdo fue en su momento el resultado de un compromiso político para aprobar el TLCAN en el Congreso estadounidense, más que una preocupación de los tres gobiernos por reducir las implicaciones ambientales del libre comercio (Benton, 1996). El acuerdo trata de dar respuesta a las preocupaciones expresadas por los grupos ambientalistas en Estados Unidos acerca de que el TLCAN causaría daños a la protección ambiental, los ecosistemas y los recursos naturales en América del Norte (Markell y Knox, 2003; Carpentier, 2006).

En un trabajo anterior analizo los aspectos relevantes del AAP del TLCAN (Sánchez, 2002), entre ellos destacan los siguientes aspectos. El ACAAN consta de cinco partes: la primera establece los objetivos para la protección ambiental, la promoción del desarrollo sostenible y ampliar el cumplimiento con leyes y reglamentos ambientales; la segunda parte obliga a las partes a publicar reportes periódicos sobre el estado del ambiente, desarrollar acciones para la prevención del riesgo de desastres, promover la educación ambiental y asegurar que las leyes y los reglamentos provean mayores niveles de protección ambiental. La tercera parte establece la creación de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), tanto el acuerdo ambiental paralelo como la CCA han sido reconocidas como aportaciones importantes del TLCAN con respecto a la parte ambiental (OCDE, 2007). La CCA está compuesta por tres órganos: un Consejo de Ministros que reúne a los ministros del Ambiente de Canadá, Estados Unidos y México y sus representantes alternos; un Secretariado con autonomía limitada; el

Comité Consultivo Público Conjunto como respuesta a una mayor participación de la sociedad en el análisis de las interacciones entre el comercio y el ambiente. La cuarta parte del ACAAN fomenta la cooperación en la interpretación y su puesta en práctica. Incluye además la notificación previa de cambios propuestos a las medidas ambientales en los tres países y una rápida respuesta a la solicitud de información al respecto por parte de la CCA. La quinta parte trata de dar respuesta a una de las demandas más fuertes de los grupos ambientalistas de los tres países durante la negociación del tratado de libre comercio: contar con mecanismos para fortalecer la aplicación de las legislaciones ambientales. Esta parte trata sobre la resolución de disputas ambientales y establece que, en casos de fallas persistentes en el cumplimiento con la legislación ambiental en cualquiera de los tres países, las otras partes pueden solicitar un panel de árbitros. La aprobación de estas solicitudes requiere el voto de las dos terceras partes del Consejo de la CCA. Este panel puede requerir un plan de acción para resolver la falta de cumplimiento de la legislación ambiental. Fallas en el cumplimiento de ese plan de acción pueden llevar a la suspensión de los beneficios del TLCAN. Ninguno de los tres países ha solicitado hasta ahora la intervención de un panel de árbitros.

Los principales aspectos del ACAAN se identifican en los siguientes artículos:

El *artículo 1* enfatiza la necesidad de cooperación y la promoción de la protección ambiental. El *artículo 2* compromete la preparación y la publicación de reportes sobre el estado del ambiente en América del Norte, la promoción de la educación ambiental y el uso de instrumentos económicos para lograr las metas ambientales. El *artículo 3* otorga a cada país el derecho de establecer sus propios niveles de protección ambiental. El *artículo 5* enumera acciones específicas a ser tomadas por las partes para mejorar e implementar la legislación ambiental nacional y sus regulaciones en el interior de sus respectivos territorios. El *artículo 6* otorga a personas interesadas el derecho de solicitar a las autoridades ambientales competentes en cada país investigar supuestas violaciones a la legislación ambiental vigente.

El *artículo 10 (6)* del ACAAN faculta a la CCA a cooperar con la Comisión de Libre Comercio (CLC) del TLCAN en asuntos relacionados

con el ambiente, en la conformación de paneles para la resolución de disputas y en desarrollar recomendaciones. Este artículo es importante para lograr un mejor conocimiento de las posibles consecuencias negativas o positivas del comercio sobre el ambiente. El *artículo 10(6)(d)* del ACAAN establece que el Consejo de la CCA debe cooperar con la CLC para lograr los objetivos ambientales y los objetivos del TLCAN, considerando de manera continua los efectos ambientales del tratado.

Los *artículos 13, 14 y 15* son la parte medular del ACAAN para responder a las demandas de crear un proceso de gobernanza ambiental en América del Norte en pro de la defensa del ambiente. El artículo 13 autoriza al Secretariado de la CCA a preparar reportes sobre cualquier asunto dentro del marco de las acciones de cooperación del ACAAN. Este artículo es relevante para el debate sobre la limitada autonomía del Secretariado para llevar a cabo una investigación independiente sobre asuntos ambientales relevantes. Estos reportes deben estar disponibles al público a menos que el Consejo de la CCA decida lo contrario. El artículo 14 establece el proceso para llevar a cabo una investigación sobre asuntos relacionados con el cumplimiento de la legislación ambiental de cada país. El Secretariado de la CCA puede considerar cualquier solicitud de investigación de personas u organizaciones no gubernamentales alegando que un país no cumple adecuadamente con su legislación ambiental. Si esa solicitud cumple con los criterios establecidos en el ACAAN, el Secretariado solicitará una respuesta de la parte afectada. El artículo 15 faculta al Secretariado considerar si la solicitud requiere desarrollar un archivo de hechos a la luz de la respuesta de la parte afectada. El Consejo de la CCA puede hacer público cualquiera de esos archivos, pero debe contar con las dos terceras partes de los votos del Consejo.

Una parte central de las expectativas creadas por el acuerdo paralelo es el tema de las sanciones por la falta de cumplimiento con la legislación ambiental. Este acuerdo establece que sanciones y acciones correctivas pueden ser consideradas en casos en los que la parte afectada persistentemente ha incumplido con el cumplimiento de su legislación ambiental en actividades económicas involucradas o afectando el libre comercio en América del Norte. El Consejo de la CCA puede establecer un Panel Internacional de Arbitraje para repor-

tar, proveer un plan de remediación e imponer multas monetarias bajo los artículos 24 y 34 del ACAAN. En el caso de que esas multas no sean pagadas, el ACAAN da a Estados Unidos el derecho de establecer sanciones comerciales a México y viceversa en el caso de un patrón persistente de incumplimiento de su legislación ambiental (artículo 36B). Canadá logró evitar ese proceso al permitir que el cumplimiento de sus obligaciones establecidas en el acuerdo paralelo sea realizado mediante un proceso judicial doméstico (artículo 36A). Ningún país ha solicitado la activación de este proceso hasta ahora.

#### LECCIONES APRENDIDAS DEL TLCAN

El estudio de los 25 años de la puesta en práctica del TLCAN muestra avances en el conocimiento de la relación entre comercio y ambiente y en la cooperación ambiental entre Canadá, Estados Unidos y México, pero también muestra limitantes para construir una mejor gobernanza ambiental en América del Norte.

Las expectativas de mejorar la relación comercio y ambiente creadas al inicio del TLCAN no se han cumplido debido a diversos factores. Destaca el desequilibrio en las relaciones de poder entre los grupos a favor del ambiente y la comunidad del comercio, marcadamente a favor de esta última. La comunidad del comercio comprende las empresas y los negocios asociados con corporaciones transnacionales y nacionales, las organizaciones profesionales y los promotores del comercio, pero también a sectores del sector público, particularmente en los ministerios de economía o las agencias de comercio de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México. La preocupación central de la comunidad de comercio ha sido evitar que los aspectos ambientales se conviertan en un obstáculo para el libre comercio (Sánchez, 2002). Esa posición ha creado obstáculos y limitantes a la implementación de consideraciones relevantes en el ACAAN y a la operación de la CCA. Incluye la poca disposición de crear una relación de colaboración entre la CLC y la CCA, a pesar de diversos esfuerzos de la CCA por establecer esa colaboración.

La CCA encargó una evaluación ambiental del TLCAN en donde se incluye el análisis de la falta de colaboración entre la CCA y la CLC. La publicación de los resultados de esa evaluación presenta información relevante para este análisis (Aguilar *et al.*, 2011). Entre ellos

destaca que la CCA creó un grupo de trabajo sobre comercio y ambiente bajo el artículo 10 (6) con representantes de las agencias de comercio y del ambiente de los tres países. Esta comisión procuraba asesorar a la CCA sobre sus programas vinculados con el comercio, incluidos sus aspectos ambientales. Una limitante que tuvo ese grupo es que no contó con la capacidad para impulsar un trabajo coordinado entre esas dos dimensiones, dado que sus miembros no podían tomar ese tipo de decisiones. Sin embargo, este grupo de trabajo fue un medio para que servidores públicos de los ministerios y las agencias de comercio proporcionaran insumos a la CCA, pero no para que ésta apoyara el trabajo de la CLC.

Los resultados de la evaluación destacan también que la escasa colaboración entre la CCA y la CLC tiene las siguientes causas posibles: hay un interés asimétrico de colaboración entre estas comisiones, ya que no existe un mandato para que la CLC considere aspectos ambientales de modo análogo al mandato de la CCA a través del artículo 10 (6) del ACAAN; no hay un acuerdo definiendo el valor de esa colaboración ni de una agenda de trabajo; hay poca confianza por parte de algunos de los representantes gubernamentales del sector comercio ante la agenda ambiental de la CCA, ya que la consideran demasiado enfocada en aspectos legales y su cumplimiento; no existe una vía institucional a través de la cual los representantes oficiales del sector comercio de los tres países puedan dialogar sobre asuntos ambientales, agravando así las consecuencias de la falta de una agenda ambiental; la falta de confianza y comunicación entre los representantes del gobierno en el sector ambiental y el sector de comercio se reproduce aún a nivel nacional en los países miembros del TLCAN; la rotación de personal en las oficinas nacionales de los sectores involucrados en estos aspectos ha impedido la continuidad de las personas con experiencia y conocimiento de las posibles interacciones entre comercio y ambiente.

Existen algunos avances en la relación entre la CLC y la CCA en años recientes. La CLC instruyó a su grupo de trabajo, compuesto *ad hoc* por altos funcionarios, para identificar con sus contrapartes en la CCA áreas de colaboración en años recientes. Se seleccionaron tres áreas específicas: los flujos de comercio de aparatos electrónicos usados en América del Norte, edificios verdes y cómo hacer los corredores de transporte en la región más ambientalmente responsables. Si bien se trata de tres temas poco controversiales, la expecta-

tativa era que entre las dos comisiones pudieran crear una agenda de trabajo más ambiciosa. Hasta el momento no ha habido avances significativos en esa colaboración y sí ha disminuido de manera significativa la atención a las interacciones entre el comercio y el ambiente en los tres gobiernos.

Otros estudios han documentado también la poca colaboración entre la CCA y la Comisión del TLCAN (Sánchez, 2002). En ellos se reconoce que, a pesar de la poca colaboración entre esas dos comisiones, el Secretariado de la CCA ha realizado un esfuerzo por cumplir con su mandato de evaluar los efectos ambientales del TLCAN (artículo 10 [6] del ACAAN).<sup>4</sup> Desgraciadamente, el Secretariado de la CCA ha enfrentado obstáculos que han limitado su capacidad de acción (descritos con mayor detalle en la siguiente sección). A pesar de ello, el Secretariado estableció una base analítica sólida para analizar las implicaciones ambientales del comercio. La CCA dejó pasar la oportunidad de construir un marco de referencia base sobre el estado del ambiente en América del Norte durante los primeros años de la puesta en práctica del TLCAN. Ese marco era importante para facilitar la evaluación de los efectos positivos o negativos del comercio sobre el ambiente y viceversa. La novedad del tema y las dificultades para poder establecer un plan de trabajo de mediano y largo plazo por parte del Secretariado, debido al enfoque del Consejo de la CCA de mantener programas de trabajo y presupuestos anuales, impidieron la construcción de ese marco de referencia. Para superar esa limitante, el Secretariado ha realizado diversas acciones. Un primer paso fue conformar un Consejo Asesor con expertos de los tres países para la elaboración de un marco metodológico para el análisis y la evolución de los efectos ambientales del comercio. La publicación de ese marco metodológico fue parte de los esfuerzos de la CCA por cumplir con su mandato de evaluar los efectos ambientales del TLCAN y de proveer información periódica sobre el estado del ambiente en la región (CEC, 1999a; 1999b).

<sup>4</sup> El artículo 10 (6) establece diversas formas de cooperación entre el Consejo de la CCA y la Comisión del TLCAN: el papel del Consejo de la CCA en asuntos ambientales relevantes al mandato del TLCAN, considerar sus posibles efectos ambientales; actuar como punto de entrada para la CLC en asuntos ambientales; asistir en consultas bajo el artículo 1114 del TLCAN que prohíbe reducir los estándares ambientales; contribuir a prevenir las disputas comerciales relacionadas con el ambiente y asistir a la CLC en asuntos ambientales.

Un segundo paso de la estrategia del CCA fue la implementación de ese marco metodológico en casos de estudio sectoriales. En una primera etapa se seleccionaron cuatro casos de estudio para probar la metodología de la CCA.<sup>5</sup> El tercer paso fue más ambicioso: la CCA auspició 50 estudios sectoriales sobre la relación entre comercio y ambiente en América del Norte a través de cuatro convocatorias (Aguilar *et al.*, 2011). La intención de la CCA era que esos estudios usaran el mismo marco metodológico propuesto por esa comisión con el fin de ampliar el conocimiento de los efectos ambientales del TLCAN en la región. Aunque no todos los estudios usaron el marco metodológico desarrollado por la CCA, sus resultados representan un compendio analítico útil para mejorar el conocimiento de la compleja relación entre comercio y ambiente. Los resultados de los 50 estudios fueron presentados en cuatro simposios regionales en los años 2000, 2003, 2005 y 2008.

El último paso de la estrategia de la CCA fue evaluar los resultados de esos estudios. Para ello, la CCA formó un panel de expertos. El reporte de ese panel destaca aspectos relevantes para los fines de este capítulo. Un primer elemento es que el marco analítico para el estudio de los efectos ambientales del libre comercio forma parte de una definición amplia del TLCAN desde el punto de vista de la integración económica regional, enfatiza aislar el comercio y los flujos de inversión bajo el tratado, y procura distinguir los procesos ambientales asociados con este tratado de los que no lo están.

La evaluación de las conclusiones del análisis de los 50 trabajos sectoriales auspiciados por la CCA destaca que hay interacciones irrefutables entre comercio y ambiente y que los tomadores de decisión deben estar conscientes de ellas (CEC, 1999a; 1999b). El comercio y la liberación del comercio son potencialmente útiles para mejorar las condiciones ambientales y sociales, pero requieren del apoyo institucional adecuado. El panel de expertos menciona que para lograr que la liberación del comercio contribuya a mejorar las condiciones ambientales y sociales en los países miembros del TLCAN se requiere crear el marco regulatorio y el ambiente institucional adecuado.

<sup>5</sup> Los cuatro casos de estudio seleccionados fueron: efectos potenciales y ambientales de las diversas instituciones del TLCAN; los impactos del TLCAN en el sector del maíz mexicano; los efectos del TLCAN en los potreros ganaderos en Estados Unidos y Canadá; los impactos del TLCAN en la electricidad en los tres países miembros.

Destaca, además, que la falta de ese apoyo puede causar resultados negativos y que los impactos finales en casi todos los casos de estudio estuvieron mediados por la fortaleza de las políticas ambientales relevantes, las instituciones que regulan esas políticas y la capacidad para su puesta en práctica. Los estudios coincidieron en resaltar la necesidad de fortalecer las regulaciones ambientales y armonizarlas con la integración económica. Otra conclusión común a muchos estudios es la necesidad de mejorar los datos para analizar los efectos ambientales del TLCAN y poder contar con datos comparables entre los tres países de América del Norte. A pesar de los esfuerzos de la propia CCA para implementar estándares comunes a los tres países para reportar datos en algunas áreas, éste sigue siendo un problema que requiere mayor atención en el corto plazo.

El conjunto de los 50 estudios sectoriales deja ver que las hipótesis extremas discutidas durante la negociación del TLCAN hace 25 años no se han cumplido. Las hipótesis negativas resaltaban tres aspectos: el TLCAN agravaría las condiciones ambientales actuales, conllevaría a reducir los estándares ambientales y favorecería la relocalización de industrias sucias hacia México. La hipótesis positiva consideraba que el TLCAN ayudaría a mejorar las condiciones socioeconómicas y posteriormente las ambientales en América del Norte, y en particular en México (Audley *et al.*, 2004; Evans y Kay, 2008). La falta de evidencia sobre estas dos posiciones extremas no reduce la importancia de las irrefutables evidencias de las interacciones entre comercio y ambiente.

Los avances de la CCA en el estudio de las interacciones entre comercio y ambiente desde la implantación del tratado hasta el año 2011 han sido poco difundidos en la región y a nivel internacional. El tema de las implicaciones ambientales del TLCAN fue parte importante del Plan Estratégico de la CCA 2000-2005 (CEC, 2005), pero desapareció de su agenda de trabajo a partir del Plan Estratégico 2010-2015 (CEC, 2010). En él se establecieron tres nuevas prioridades: ecosistemas y comunidades saludables, el cambio climático y la economía baja en carbón y construir una economía verde en América del Norte. El Consejo de la CCA (los tres ministros del ambiente) presentaron ese cambio como un esfuerzo para alinear el trabajo del Secretariado con las prioridades y la dirección del Consejo, y para mejorar la transparencia de las actividades del Secretariado (CEC, 2010). Esta decisión implicó un cambio radical en la agenda de tra-

bajo del Secretariado y el abandono de lo establecido en el ACAAN en su artículo 10 (6). El cambio deja ver también poco interés de los gobiernos en el seguimiento de las implicaciones ambientales del TLCAN y su esfuerzo de reducir la capacidad de acción del Secretariado en temas que pueden ser controversiales, a pesar de tratarse de temas para los que fueron creados tanto el ACAAN y la CCA. Llama la atención la dificultad para encontrar información y publicaciones de la CCA sobre el tema de las implicaciones ambientales del comercio en su página web. Incluso el reporte final del grupo de expertos convocado por la CCA para evaluar los resultados de los 50 proyectos auspiciados por esa comisión (Aguilar *et al.*, 2011) no fue publicado por la CCA, sino por una institución de investigación en Canadá (Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, IIDS, por sus siglas en inglés), una circunstancia extraña por tratarse de un trabajo ordenado por esa comisión para evaluar los resultados de más de 10 años de trabajo sobre las interacciones entre comercio y ambiente.

El Plan Estratégico 2015-2020 de la CCA (CEC, 2015) no incluye tampoco el estudio de las interacciones entre comercio y ambiente y presenta una agenda más acotada con tres prioridades: la mitigación y adaptación al cambio climático, crecimiento verde y ecosistemas, y comunidades sustentables. El Consejo de la comisión da atención a tres temas transversales de estas prioridades: aprender a ayudar a grupos vulnerables y comunidades indígenas y locales; incrementar y alinear el cumplimiento y la aplicación de los estándares ambientales; compartir información e incrementar la transparencia, la comunicación y la creación de capacidades.

#### LA DIMENSIÓN AMBIENTAL DEL TLCAN A LA LUZ DE SU RENEGOCIACIÓN

La experiencia del TLCAN ha dejado lecciones útiles para mejorar el conocimiento de las interacciones entre comercio y ambiente. Esas lecciones son particularmente útiles en el momento actual en que los tres países se encuentran renegociando el tratado y la comunidad internacional ha empezado a prestar atención a la compleja relación entre comercio y ambiente. Se distinguen los siguientes aspectos:

- 1) La experiencia del TLCAN muestra que las interacciones entre comercio y ambiente son significativas y requieren de atención para evitar consecuencias negativas, en particular en países con menos recursos para la protección ambiental, como es el caso de México. Si bien los escenarios extremos considerados durante las negociaciones del TLCAN a principios de la década de 1990 no se cumplieron, los estudios sectoriales auspiciados por la CCA documentan interacciones con efectos negativos del comercio en el ambiente y algunas interacciones con efectos positivos (Aguilar *et al.*, 2011). El avance logrado por la CCA en documentar esas interacciones representa una contribución significativa a nivel regional e internacional en el estudio de la relación entre comercio y ambiente.<sup>6</sup>
- 2) También muestra que un elemento central en armonizar la relación entre comercio y ambiente es la voluntad política y el compromiso de los gobiernos. A pesar de que algunos autores resaltan la importancia de la cooperación a través de la CCA para ayudar a remover barreras para lograr una relación balanceada entre el comercio, el ambiente y las políticas económicas (Markell y Knox, 2003; Carpentier, 2006), para otros los efectos ambientales del comercio no son buenos ni malos, sino que dependen de la voluntad política de las partes del TLCAN (Vaughan y Block, 2002). Entre las lecciones aprendidas sobresale que más allá de los discursos a favor de la protección ambiental de los gobiernos y de la cooperación entre los tres gobiernos no ha existido un cambio importante en favor de una mejor gobernanza ambiental en América del Norte (Sánchez, 2002; Wold, 2008; Vaughan, 2017).<sup>7</sup> Destaca la presión de la comunidad de

<sup>6</sup> Algunos de los resultados de esa evaluación ilustran impactos ambientales específicamente inducidos por el comercio, como la contaminación del aire asociado al incremento en el transporte de carga transfronterizo y sus efectos en la salud de comunidades adyacentes a las franjas fronterizas. Otras evaluaciones identifican otros efectos ambientales, como el incremento de especies invasoras asociado a la liberación del comercio bajo el TLCAN o el incremento en la exportación de residuos peligrosos (Aguilar *et al.*, 2011).

<sup>7</sup> A pesar de que el artículo 10 (6) del ACAAN establece que la CCA requiere que las partes consideren los efectos ambientales del TLCAN de manera continua, el Secretariado ha realizado ese trabajo sin el completo apoyo de las partes, e incluso a pesar de la hostilidad de miembros de los ministerios de comercio y otras partes de los gobiernos (Wold, 2008).

comercio<sup>8</sup> enfocado a evitar que aspectos ambientales puedan constituirse en barreras al libre comercio (Hogenboon, 1998; Rugman, Kirton y Soloway, 1999). Esta comunidad ha procurado reducir la dimensión ambiental a evitar barreras al comercio, facilitar el movimiento transfronterizo de bienes y servicios, y promover la inversión (Sánchez, 2002; Wold, 2008; Vaughan, 2017), además ha contado con el respaldo de los tres gobiernos a lo largo de los 25 años en los que ha operado el TLCAN.

- 3) Las instituciones ambientales creadas bajo el TLCAN deben continuar en funciones, pero es esencial reducir o eliminar sus limitantes actuales. La CCA debe permitir mayor autonomía de acción a su Secretariado y dotarlo de mayores recursos. Esto depende de dos aspectos: voluntad política del Consejo para evitar el excesivo control que ejerce sobre el Secretariado y mayores recursos financieros para la operación del TLCAN. El presupuesto de la CCA no ha variado desde su creación hace 25 años y el Secretariado tiene recursos muy limitados para operar una agenda de cooperación ambiental y de seguimiento de las implicaciones ambientales del comercio sobre el ambiente como lo establece el ACAAN. Es importante recordar que después de casi 15 años de trabajo del Secretariado en documentar y analizar los efectos ambientales del comercio en cumplimiento con el ACAAN, el Consejo de la CCA canceló sin justificación esa agenda de trabajo, a pesar de que sus logros son un referente internacional en el tema.<sup>9</sup> Los cambios en la CCA deben evitar también que su Consejo deje de ser juez y parte en el proceso de sumisiones ciudadanas objetando falta de cumplimiento de la legislación ambiental vigente en cualquiera de los tres países.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Vale la pena recordar que la comunidad del comercio comprende las empresas y los negocios asociados con corporaciones transnacionales y nacionales, organizaciones profesionales y grupos del sector público en los ministerios de economía y comercio de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México que defienden el libre comercio.

<sup>9</sup> La evaluación de la CCA realizada a los 10 años de esa comisión recomendó expandir su trabajo sobre los efectos ambientales del TLCAN. Esa recomendación fue ignorada por los gobiernos.

<sup>10</sup> En toda la agenda de trabajo de la CCA la parte más controversial es el proceso legal de las peticiones sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental. La CCA había recibido 88 peticiones ciudadanas alegando el no cumplimiento de la

- 4) Reducir la agenda de trabajo del CCA a la cooperación ambiental es una limitante importante a la necesidad de contar con instituciones capaces de crear conocimiento sobre los impactos ambientales del comercio. Esto es un primer paso para la creación de política y estrategias de acción para controlar las consecuencias negativas de esos impactos. La contribución de la CCA con mayor difusión ha sido incrementar la cooperación ambiental en América del Norte, en particular en la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas<sup>11</sup> (Gallagher, 2001; Markell y Knox, 2003; Carpentier, 2006), pero los gobiernos han dado poca visibilidad a los logros de la CCA en la evaluación de los efectos ambientales del TLCAN. Tampoco han utilizado esos logros para mejorar la relación entre comercio y ambiente en la región.

La renegociación del TLCAN abre la oportunidad de mejorar las interacciones entre el ambiente y el comercio, en particular a partir de las lecciones aprendidas a través del trabajo de la CCA durante los primeros 15 años de la puesta en práctica del TLCAN, pero también abre la posibilidad de limitar aún más las consideraciones ambientales del tratado en detrimento de la protección ambiental y un manejo sostenible de los recursos naturales. Los 25 años de operación del TLCAN muestran que, a pesar de la retórica de protección al ambiente de los gobiernos, persiste la reticencia de cumplir con los compromisos del ACAAN por parte de ellos, aún con las limitantes arriba señaladas. Por ello es preocupante la poca claridad de la posición de los gobiernos en el tema ambiental durante la renegociación del TLCAN. La información disponible muestra objetivos generales de Estados Unidos y Canadá con respecto a la dimensión ambiental en la renegociación del TLCAN, pero no hay información pública so-

---

legislación ambiental hasta 2017, pero la mayoría de los grupos ambientales han perdido confianza en ese proceso debido a su lentitud y poca transparencia.

<sup>11</sup> Destacan la creación de los siguientes productos: el Atlas Ambiental de América del Norte; la Base de datos Rastreo de Emisiones y Transferencia de Contaminantes en América del Norte; el Portal de América del Norte sobre Contaminantes Precursores de Cambio Climático; los Programas de conservación de Áreas Marinas Protegidas en América del Norte y de la Mariposa Monarca; el Sistema de Monitoreo de la Cobertura del Suelo en América del Norte; además de diversos programas de capacitación. La página web de la CCA permite fácil acceso a la información de esos programas, pero no da fácil acceso a la información sobre los efectos ambientales del comercio.

bre la posición de México en ese tema. Un primer aspecto que destaca en la posición de los gobiernos en la renegociación del TLCAN es la nula referencia a la experiencia y las lecciones aprendidas por el ACAAN y el papel de la CCA. Excepto por la referencia puntual al capítulo 11 del TLCAN por parte de Canadá, en donde la dimensión ambiental ha jugado un papel importante en las demandas de inversionistas a gobiernos.

Las prioridades ambientales para la renegociación del TLCAN por parte de Estados Unidos son:<sup>12</sup>

- Incluir las previsiones ambientales en el TLCAN en lugar del acuerdo paralelo.
- Establecer obligaciones ambientales fuertes y factibles de llevarse a cabo sujetas a los mismos mecanismos de disputa que aplican al cumplimiento de otras obligaciones en el TLCAN.
- Establecer reglas para asegurar que los países del TLCAN no dejen de cumplir efectivamente sus legislaciones ambientales que afecten el comercio o la inversión entre las partes.
- Requerir que los países del TLCAN adopten y mantengan medidas implementando sus obligaciones bajo Acuerdos Ambientales Multilaterales (AAM), incluida la Convención para el Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción de la Flora y Fauna Silvestre.
- Establecer un mecanismo para la participación de actores incluyendo compromisos para Comités Asesores Públicos y un proceso para que el público presente preocupaciones directamente con sus gobiernos en casos en que no estén cumpliendo sus compromisos ambientales.
- Requerir que los países del TLCAN aseguren procesos administrativos y judiciales justos, equitativos y transparentes para el cumplimiento de sus legislaciones ambientales y proveer sanciones o remedios adecuados en casos de violación de esas leyes.
- Proporcionar un mecanismo para llevar a cabo, revisar y evaluar actividades de cooperación en apoyo a la implementación de compromisos ambientales y la participación pública en esas actividades.

<sup>12</sup> Consúltese <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>>.

- Combatir la pesca ilegal, no regulada y no reportada, incluido el monitoreo y la vigilancia.
- Establecer reglas para prohibir subsidios perjudiciales a las pesquerías y aquellos que contribuyen a la sobrepesca y conductas a la transparencia en los programas de subsidios en las pesquerías.
- Promover el manejo de pesquerías sostenibles y la conservación de especies marinas en el largo plazo, incluidos tiburones, tortugas, pájaros marinos y mamíferos marinos.
- Proteger y conservar ecosistemas de flora y fauna, incluyendo acciones de los países para combatir el tráfico de la vida silvestre y de la madera.

Las prioridades ambientales de Estados Unidos para la renegociación del TLCAN son muy similares a las previsiones ambientales del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés).<sup>13</sup> El propio secretario de Comercio de Estados Unidos, Wilbert Ross, ha dejado claro que el modelo del TPP es el adecuado para la renegociación de capítulos del TLCAN tratando de limitar las regulaciones ambientales, climáticas y otras importantes regulaciones (Warren, 2017). Un aspecto adicional a considerar es que a pesar de las previsiones ambientales en el TPP son amplias, pocas de ellas son vinculantes.

Una alternativa sugerida por algunos autores para mejorar las previsiones ambientales en la renegociación del TLCAN es partir de una base similar a la incluida en el TPP, pero añadir las previsiones de sustentabilidad ambiental contenidas en el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por sus siglas en inglés) firmado por la Unión Europea y Canadá en 2017 (Vaughan, 2017). Las previsiones en el capítulo 24 de CETA contienen el derecho de los países de regular dentro de sus jurisdicciones el apoyo a la protección am-

<sup>13</sup> Al respecto, es relevante considerar que los cambios propuestos por Estados Unidos para la dimensión ambiental tienen que adecuarse con lo establecido en el capítulo 11 del TLCAN sobre inversiones, en particular en los artículos 1106 y 1114 (véase <<http://www.sice.oas.org/trade/nafta/chap-111.asp>>). La fortaleza de las previsiones ambientales a ser adoptadas en el nuevo TLCAN estará determinada en gran medida por el sistema para resolver disputas entre inversionistas y Estados que las partes adopten (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=68550685-c976-4637-ba0c-52794c760a10>).

biental favorable al comercio, incluida la remoción de barreras al comercio y la inversión de acciones relacionadas con el clima. Para Vaughan (2017), el CETA representa una mejora significativa de las previsiones para inversionistas del capítulo 11 del TLCAN, particularmente las disposiciones del Sistema para la Solución de Controversias entre Inversionistas y Estados (ISDS, por sus siglas en inglés). Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil en Estados Unidos consideran que la opción utilizada por Canadá con la Unión Europea para remplazar el ISDS por un sistema de tribunales de inversión no representa una alternativa aceptable ya que retiene aspectos negativos del ISDS.<sup>14</sup> Esto ha llevado a más de 400 000 peticiones de organizaciones de la sociedad civil en Estados Unidos a demandar la eliminación del ISDS del capítulo 11 del TLCAN.<sup>15</sup>

Canadá propuso 10 objetivos a considerar en la revisión del TLCAN,<sup>16</sup> entre ellos se incluyen mejores estándares ambientales para evitar que cualquier país los reduzca para atraer inversión, además de mejores estándares y derechos laborales.<sup>17</sup> Canadá también busca apoyo para el combate al cambio climático, un nuevo capítulo sobre derechos de grupos indígenas, un nuevo capítulo sobre derechos de género y una propuesta para que los profesionistas puedan moverse con mayor libertad a través de las fronteras en la región.<sup>18</sup>

Una prioridad para Canadá es introducir cambios en el capítulo 11 del TLCAN que permite a las compañías demandar a los gobiernos. Arriba mencioné que el capítulo 11 da a los inversionistas en América del Norte derechos y recursos legales contra cualquier trato discriminatorio o la expropiación de las inversiones sin compensación por parte del país anfitrión; permite a los inversionistas presentar una demanda de compensación en un foro de arbitraje neutral.<sup>19</sup> Los inversionistas bajo el TLCAN son protegidos de prácticas discriminatorias a favor de inversores locales o de otros países,

<sup>14</sup> <<https://www.ecowatch.com/nafta-isds-canada-2527754581.html>>.

<sup>15</sup> <<https://www.ecowatch.com/nafta-isds-canada-2527754581.html>>.

<sup>16</sup> <<https://www.usnews.com/news/articles/2017-08-16/what-the-us-canada-and-mexico-want-from-a-new-nafta>>.

<sup>17</sup> <<http://www.cbc.ca/news/politics/nafta-canada-demands-list-1.4246498>>.

<sup>18</sup> <<https://blogs.thomsonreuters.com/answerson/primer-nafta-2-0-everyone-wants/>>.

<sup>19</sup> El término *inversión* definido en el artículo 1139 comprende casi cualquiera de sus formas, incluido el derecho a obtener ganancias u otros intereses asociados con compromisos de capital.

de requisitos obligatorios para la inversión, de la expropiación o las acciones equivalentes a la expropiación y las compensaciones a violaciones de esos derechos requirieron ser amplias y claras. Lo preocupante es que este capítulo debilita el derecho de los países a regular la protección del ambiente en favor del interés público, en particular por la vaguedad intencional en el texto del capítulo 11 al no definir qué se entiende por equivalente a la expropiación (Royalty y Ross, 2007). Del total de casos que completaron el proceso ante un foro de arbitraje, el gobierno canadiense ha ganado nueve casos y perdido ocho pagando más de 219 millones de dólares canadienses en daños. Ese gobierno ha gastado más de 95 millones de dólares canadienses en la defensa legal por demandas bajo el capítulo 11 del TLCAN. Por su parte, el gobierno de México ha tenido 23 demandas en contra, ganando siete y perdiendo cinco de los casos que terminaron el proceso ante un foro de arbitraje y ha pagado el equivalente a 268.5 millones de dólares canadienses al momento de escribir este capítulo. El gobierno de Estados Unidos ha tenido 21 demandas en contra, de los cuales 11 casos cumplieron el proceso completo ante un foro de arbitraje, pero el gobierno de ese país no ha perdido ningún caso (Sinclair, 2018).

Los datos arriba mencionados dejan ver el profundo interés de Canadá por modificar el capítulo 11 del TLCAN. La posición de Canadá es defender el derecho de su gobierno de regular en beneficio del interés público y lo distingue del capítulo 19 que regula disputas entre compañías por *dumping*. La propuesta de Canadá es crear un nuevo sistema regulatorio para el nuevo Tratado entre México Estados Unidos y Canadá (TMEC).

La posición de Estados Unidos con respecto al capítulo 11 es poco clara en este momento de la renegociación de tratado. Existe la posibilidad de mantener el estado actual de ese capítulo tomando en cuenta tres aspectos: 1) la defensa de la administración del presidente Trump de los intereses de las compañías estadounidenses y su prioridad de eliminar el capítulo 19;<sup>20</sup> 2) el interés de esa administración por desmantelar la protección del ambiente;<sup>21</sup> 3) el

<sup>20</sup> <<https://globalnews.ca/news/3985860/canada-counter-proposals-nafta-demands/>>.

<sup>21</sup> La administración del presidente Trump ha enfrentado la protección del ambiente con la creación de empleo. Esto es regresar al antiguo debate de empleo contra ambiente que ha sido desmentido por décadas de evidencia empírica (Vaughan, 2017).

gobierno de Estados Unidos no ha perdido ningún caso de arbitraje bajo el capítulo 11. En cuanto a México, llama la atención la poca claridad en la posición del gobierno mexicano respecto al tema ambiental en la renegociación del TLCAN y su posición respecto al capítulo 11.

Un último aspecto a mencionar del capítulo 11 es su importancia para la relación ambiente-comercio. Una parte significativa de las demandas presentadas bajo ese capítulo han tenido una base ambiental (Gaines, 2007; Sinclair, 2018). Esto ha llevado a algunos autores a proponer modificaciones en su redacción aclarando que la protección de las inversiones es igualmente importante que la protección del ambiente y que la cláusula de “equivalente a la expropiación” sea reservada para ocasiones extraordinarias en donde la regulación ambiental sea usada de manera ilegítima en contra de los inversionistas (Royalty y Ross, 2007). La experiencia del capítulo 11 del TLCAN ha llevado a algunos autores a sugerir que los estados huésped deben dar más consideración a prever futuras regulaciones ambientales antes de iniciar acuerdos con inversionistas extranjeros (Chiong-Martinson, 2017).

#### EL NUEVO ACUERDO: TMEC

En el transcurso de la publicación de este capítulo, los tres países de América del Norte lograron un acuerdo de la nueva versión TMEC. La publicación del texto de ese acuerdo permite actualizar el análisis arriba presentado.

Un primer aspecto que destaca del texto del TMEC es la incorporación de un capítulo dedicado al ambiente (capítulo 24).<sup>22</sup> Esto es coherente con la progresiva incorporación de consideraciones ambientales en los acuerdos comerciales posteriores al TLCAN a nivel internacional —mencionada en la primera parte de este trabajo—, pero contrasta con el TLCAN que incorporó los aspectos ambientales en un acuerdo paralelo. El análisis del capítulo 24 del TMEC, o USMCA, permite ver que está basado en el capítulo 19 del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTP, por sus

<sup>22</sup> <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/united-states-mexico>>.

siglas en inglés),<sup>23</sup> confirmando lo que la sección anterior señalaba como una posibilidad. La lectura de estos dos capítulos deja ver que tienen enfoques, previsiones y alcances similares, con ligeras diferencias relacionadas con breves menciones al ACCAN y la CCA en el TMEC.

El preámbulo y los primeros artículos del capítulo 24 del TMEC establece que los tres países se comprometen a la protección del ambiente y la aplicación efectiva de sus leyes ambientales. Las partes reconocen que es inapropiado establecer o usar sus leyes ambientales u otras acciones que constituyan una restricción encubierta al comercio o la inversión entre países. Las partes reconocen también el derecho soberano de cada parte de establecer sus propios niveles de protección ambiental y sus propias prioridades ambientales. Destaca el énfasis en la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, y el manejo sostenible de los recursos naturales, con particular énfasis en los recursos marinos. Entre los temas relacionados con el comercio y la biodiversidad destacan la protección a la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (artículo 24.15), el combate a especies exóticas invasoras a través de rutas comerciales, en particular la coordinación con el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias establecido bajo el artículo 9.17, evitar la pesca excesiva y la utilización no sostenible de los recursos pesqueros (artículo 24 en sus puntos 17 y 18), la conservación y el manejo a largo plazo de las especies de tiburón, tortugas marinas, aves y mamíferos marinos (artículo 24.19), el control y eventual eliminación de los subsidios pesqueros (artículos 24.20), el control de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (artículo 24.21), combatir la captura ilegal y el comercio ilegal de fauna y flora silvestre (artículo 24.22), el manejo y comercio forestal sostenible (artículo 24.23).

En contraste, existe poca atención a problemas de contaminación ambiental. Estos se limitan a consideraciones respecto la calidad del aire doméstica y transfronteriza (artículo 24.11) la protección de la capa de ozono (artículo 24.9), la protección del

<sup>23</sup> Inicialmente conocido como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TTP, por sus siglas en inglés) es actualmente conocido como el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico. El CPTTP fue firmado por 11 países y ratificado hasta el momento por tres (Japón, Singapur y México) de los seis que se requiere para su entrada en vigor.

ambiente marino de la contaminación de barcos (artículo 24.10) y prevenir y reducir la basura marina (artículo 24.12). El acuerdo promueve además el comercio y la inversión en bienes y servicios ambientales entre las partes (artículo 24.24).

Los últimos artículos del capítulo 24 del TMEC hacen mención al ACAAN y a la CCA. El artículo 24.25 establece la cooperación ambiental como un mecanismo para implementar ese capítulo conforme al ACAAN. Esas actividades serán coordinadas y revisadas por la CCA de acuerdo con lo que se establece en el ACAAN. El artículo 26.26 establece un Comité Ambiental para facilitar la comunicación entre las partes en la implementación de este capítulo. Este comité estará compuesto por altos representantes de las autoridades nacionales de comercio y el ambiente de los tres países e informará periódicamente a la CCA y a su Consejo sobre la implementación del capítulo.<sup>24</sup> El artículo 24.27 respeta el derecho de cualquier persona de las partes a presentar una denuncia por falta de cumplimiento de uno de los puntos de sus leyes ambientales. La denuncia será presentada a través del Secretariado de la CCA. Siguiendo el proceso ya establecido bajo el TLCAN, el Secretariado realizará un Registro de Hechos cuando el caso lo amerite (artículo 24.28). El Comité Ambiental considera el Registro de Hechos a la luz de los objetivos del capítulo 24 del ACAAN y puede dar recomendaciones al Consejo de la CCA. Los puntos 29 a 32 del artículo 24 establecen etapas sucesivas para la resolución de disputas. El primer paso es realizar consultas ambientales para lograr una solución a través de la comunicación (artículo 24.29). El segundo paso son consultas entre representantes de alto nivel (artículo 24.30) si el asunto no puede ser resuelto bajo el artículo anterior. El artículo 24.31 establece consultas ministeriales si la disputa no puede ser resuelta bajo el artículo 24.30. El artículo 24.32 establece que, en caso de no resolverse la disputa por los artículos arriba mencionados, la parte puede solicitar que su denuncia sea considerada bajo el artículo 31.5 del acuerdo (Consultas para Resolver Disputas).

Vale la pena considerar el capítulo 24 del TMEC a la luz del análisis del TLCAN. El énfasis en la conservación de la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y los recursos naturales tiene sentido en el

<sup>24</sup> Al igual que en el TLCAN, las decisiones de este comité se harán públicas a menos que éste decida otra cosa.

capítulo 19 del CPTPP<sup>25</sup> dada la importancia de esos temas en la gran mayoría de los países miembros en la región del Pacífico. Pero a excepción de Chile y Perú, el resto de los países no comparten territorialmente una frontera como es el caso de Canadá, Estados Unidos y México en donde los problemas de contaminación son relevantes. Esto no resta valor a los temas de conservación y manejo sostenible de los recursos naturales, pero demanda un enfoque balanceado en su atención a los temas de contaminación y de conservación originalmente planteado en los primeros planes de trabajo de la CCA. El énfasis en temas de conservación refleja el interés de los gobiernos por temas ambientales poco controversiales, que no representan un obstáculo potencial al comercio y la inversión y que les permite mantener una agenda ambiental compartida (Sánchez, 2002). La limitada atención a temas de contaminación ambiental en el TMEC confirma el interés de los tres gobiernos en América del Norte de limitar esos temas siguiendo una tendencia en la última década del TLCAN en la agenda de trabajo de la CCA. La atención a temas de contaminación ambiental es puntual en temas poco controversiales. Algunos temas de contaminación en el capítulo 24 del USMCAN están incluidos en la agenda de trabajo reciente de la CCA (apoyo al comercio sustentable de especies listadas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres [CITES, por sus siglas en inglés], reducción de la contaminación generada por el transporte marino, impulso de soluciones comunitarias al problema de la basura marina, fortalecimiento de la capacidad adaptativa de áreas marinas protegidas, conservación de las aves playeras por medio de la participación comunitaria).<sup>26</sup>

El gran ausente en el capítulo 24 del TMEC es el vínculo entre comercio y ambiente. Una de las conclusiones más importantes en este estudio es el abandono del proceso de aprendizaje logrado en los primeros 15 años de trabajo de la CCA sobre las interacciones entre comercio y ambiente. Ese conocimiento compilado y documentado por la CCA es un recurso potencial para reducir los efectos negativos y potenciar los positivos del comercio sobre el ambiente a nivel regional y nacional. El reducido enfoque del capítulo 24 del TMEC

<sup>25</sup> <<http://wtocenter.vn/tpp/full-text-comprehensive-and-progressive-agreement-trans-pacific-partnership-cptpp>>.

<sup>26</sup> <<http://www.ccc.org/our-work>>.

deja de lado la oportunidad de mejorar la gobernanza ambiental en la región a pesar de tener un mejor conocimiento de la compleja relación entre comercio y ambiente. Es posible que la difícil negociación del TMEC haya relegado la agenda ambiental, pero es un retroceso no haber mantenido al menos la agenda ambiental lograda por el ACAAN y en los primeros 15 años de operación de la CCA. El resultado es que se ha fortalecido la defensa de los intereses de la comunidad de comercio y en buena medida de los tres gobiernos por evitar que el ambiente constituya una barrera al comercio, para facilitar el movimiento transfronterizo de bienes y servicios, y promover la inversión sin preocuparse por su costo ambiental.

Por último, vale la pena notar un cambio relevante en el texto del TMEC, su capítulo 14 modifica el mecanismo de ISDS establecido en el capítulo 11 del TLCAN.<sup>27</sup> El TMEC básicamente elimina el uso del ISDS en el caso de Canadá y Estados Unidos, y lo limita a ciertos sectores en el caso de México y Estados Unidos.<sup>28</sup> La sección anterior de este capítulo menciona que una parte importante de las demandas a las que han estado sujetos Canadá y México por parte de compañías estadounidenses bajo el capítulo 11 del TLCAN han estado basadas en aspectos ambientales. La eliminación del ISDS protege a Canadá de este tipo de demandas en el futuro. En el caso de México y Estados Unidos, estos países han condicionado y limitado su consentimiento al arbitraje en los siguientes sectores: la generación de energía, gas y petróleo, telecomunicaciones y transporte e infraestructura.<sup>29</sup> Los demandantes con inversiones regulares pueden sólo desafiar medidas por violación del artículo 14 en sus puntos: 4 (trato nacional), 5 (trato de la nación más favorecida) y 8 (expropiación, pero excluyendo la expropiación indirecta). A pesar de estas limitaciones, México puede ser sujeto a demandas con una base ambiental bajo el ISDS en la mayor parte de los sectores,

<sup>27</sup> Las demandas relacionadas con inversiones establecidas o adquiridas cuando el TLCAN estaba aún vigente (“inversiones heredadas”) permanecerán vigentes y disponibles a arbitraje de conformidad a lo dispuesto por el capítulo 11 del TLCAN hasta tres años después de la terminación del tratado (Anexo 14-C del USMCA). Los arbitrajes ya iniciados bajo el capítulo 11 continuarán su conclusión natural.

<sup>28</sup> <<https://www.iisd.org/blog/usmca-investors>>.

<sup>29</sup> <<https://www.iisd.org/itm/2018/10/17/nafta-2-0-finalized-announced-as-usmca-mexico-united-states-agree-to-limit-isds-clause-canada-to-pull-out-of-isds-after-a-three-year-window/>>.

incluidos en el TMEC. Las empresas transnacionales mantienen la defensa de sus inversiones en México y los sectores incluidos en el TMEC tienen implicaciones ambientales e involucran grandes inversiones. En este momento es necesario señalar ese tema como una preocupación para la implementación del TMEC, tomando en cuenta las lecciones aprendidas bajo el TLCAN.

México y Canadá mantienen el uso del sistema ISDS a través de su participación en el CPTP.<sup>30</sup> Para México representa un riesgo estar sujeto a demandas con una base ambiental en caso de que el país decida controlar el impacto ambiental de las compañías mineras canadienses operando en el país.

## REFLEXIONES FINALES

En la introducción de este capítulo se mencionó que la expectativa creada por el acuerdo ambiental paralelo del TLCAN y la operación de la CCA era lograr una mejor gobernanza ambiental en América del Norte. Este capítulo muestra que esas expectativas no se han cumplido. Un obstáculo importante ha sido las relaciones de poder creadas a partir del TLCAN a favor de la comunidad del comercio con el apoyo de los tres gobiernos, a pesar de su constante retórica en pro de la defensa del ambiente. El estudio documenta que entre los logros más importantes de la CCA se encuentra ampliar el conocimiento de las implicaciones ambientales del comercio durante los primeros 15 años de su trabajo. Paradójicamente, el Consejo de la propia CCA decidió no continuar con ese trabajo, no difundir ese conocimiento y no aprovecharlo dentro de los países y en la región para reducir las implicaciones ambientales negativas del comercio y potenciar las positivas. Se ha perdido hasta ahora la oportunidad de mejorar la gobernanza ambiental en la región a pesar de tener un mejor conocimiento de la compleja relación entre comercio y ambiente. Es interesante notar que al mismo tiempo que la OCDE impulsa un mejor conocimiento de las implicaciones ambientales del comercio (OCDE, 2007; George, 2014), los tres gobiernos del TLCAN cancelan su agenda de trabajo en ese campo, a pesar de constituir un importante precedente regional e internacional.

<sup>30</sup> La sección anterior de este capítulo mencionó que una de las grandes prioridades de Canadá en la renegociación del TLCAN era eliminar el ISDS con Estados Unidos.

El capítulo menciona que, en términos de la dimensión ambiental, el interés de la comunidad de comercio y en buena medida de los tres gobiernos se ha centrado en evitar que el ambiente constituya una barrera para el comercio, en facilitar el movimiento transfronterizo de bienes y servicios y promover la inversión. Llama la atención que el nuevo TMEC no considera que el cúmulo de lecciones y experiencias obtenidas durante los 25 años del TLCAN no fueron tomados en cuenta por los gobiernos de los tres países, a pesar de establecer una base para el diseño de políticas públicas para reducir los efectos negativos y potenciar los positivos en la compleja relación entre comercio y ambiente.

El proceso de gobernanza ambiental bajo el TLCAN refleja lo que algún autor ha denominado *modelos híbridos*, en donde el Estado y los actores del mercado juegan un papel dominante (Lemos y Agrawal, 2006). Para ellos, esos modelos no logran tomar en cuenta la complejidad y operación en diversas escalas de los mayores problemas ambientales y sugieren que la gobernanza ambiental se refiere a un conjunto de procesos regulatorios, mecanismos y organizaciones mediante los cuales los actores políticos influyen en acciones ambientales y sus resultados. El lector encontrará que los aspectos discutidos a lo largo del capítulo ilustran este enfoque, aunque es importante destacar que, en el caso del TLCAN, esos modelos híbridos incluyeron la participación dinámica de grupos ambientalistas de los tres países en la negociación del TLCAN. Los logros de esa participación fueron el ACAAN, la creación de la CCA y la posibilidad de balancear el proceso de gobernanza ambiental en América del Norte. Progresivamente, la mayoría de los grupos ambientalistas han dejado de participar en el TLCAN, lo que ha facilitado el fortalecimiento de la relación de poder que mantiene la comunidad de comercio y el apoyo de los gobiernos a sus intereses en el TMEC (Sánchez, 2002).

Un aspecto preocupante es que a lo largo de los 25 años de operación del TLCAN no haya habido avances significativos en lograr una mayor transparencia en la toma de decisiones que afectan la gobernanza ambiental y sus resultados. Lemos y Agrawal (2006) mencionan que la opacidad de las redes de gobernanza puede evitar que el público identifique y evalúe el papel de los agentes específicos que desempeñan un papel prominente en la construcción de agendas de acción en temas relevantes. Éste es un comentario

aplicable a la experiencia de la gobernanza ambiental bajo el TLCAN y ahora bajo el TMEC. La posición de los gobiernos sobre el tema ambiental en el TMEC fue ignorar las lecciones aprendidas durante más de dos décadas de operación del TLCAN que podrían ayudar a mejorar la relación del ambiente y el comercio. Por el contrario, las evidencias actuales apuntan a un mayor fortalecimiento de la comunidad de comercio con un mayor apoyo por parte de los gobiernos en detrimento de la protección del ambiente y el manejo sostenible de los recursos naturales. A diferencia de la defensa de la agenda ambiental durante la negociación del TLCAN a principios de la década de 1990, cuando existió una amplia y dinámica participación de ONG y grupos ambientalistas, la renegociación del TLCAN se lleva a cabo sin una discusión de las implicaciones para el ambiente y el desarrollo sostenible, sin transparencia y con una mínima intervención de los grupos ambientalistas. Esto contrasta con la intensa participación de las comunidades de comercio en la renegociación del TLCAN. El curso de la renegociación del TLCAN y el nuevo texto del TMEC en su dimensión ambiental representan un retroceso en el proceso de mejorar el conocimiento de la compleja relación entre comercio y ambiente iniciado hace más de 26 años.

#### REFERENCIAS

- Aguilar, S., R. Constantino, A. Cosby y S. Shaw (2011). *Environmental Assessment of NAFTA by the Commission for Environmental Cooperation: An Assessment of the Practice and Results to Date*. Winnipeg, International Institute for Sustainable Development.
- Audley, J. (1997). *Green Politics and Global Trade. NAFTA and the Future of Environmental Politics*. Washington, D. C., Georgetown University Press.
- Audley, J., D. Papademetriou, S. Polaski y S. Vaughan (2004). *NAFTA's Promise and Reality. Lessons from Mexico to the Hemisphere*. Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace.
- Barlow, P., M. McKee, S. Basu y D. Stucker (2017). "Impact of the North American Free Trade Agreement on High-Fructose Corn Syrup Supply in Canada: A Natural Experiment Using Synthetic Control Methods", *Canadian Medical Association Journal*, vol. 189, núm. 26, pp. 881-887.

- Benton, L. (1996). "The Greening of Free Trade? The Debate about North America Free Trade Agreement (NAFTA) and the Environment", *Environment and Planning A*, vol. 28, núm. 12, pp. 2155-2177.
- Blackman, A., S. Chandru, A. Mendoza-Domínguez y A. Rusesell (2012). "Health Impacts of Power-Exporting Plant in Northern Mexico", *Energy Policy*, vol. 44, pp. 34-45.
- Carpentier, C. (2006). "NAFTA Commission for Environmental Cooperation: Ongoing Assessment of the Trade Liberalization in North America", *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 24, núm. 4, pp. 259-272.
- Chiong-Martinson, A. (2017). "Environmental Regulations and the Trans-Pacific Partnership: Using Investor-State Dispute Settlement to Strengthen Environmental Law", *Seattle Journal of Environmental Law*, vol. 7, núm. 1, pp. 76-105.
- Commission for Environmental Cooperation (CEC) (2015). *Strategic Plan of the Commission for Environmental Cooperation 2015-2020*. Disponible en <[http://www.cec.org/sites/default/files/documents/strategic\\_plans/strategic\\_plan\\_2015\\_2020.pdf](http://www.cec.org/sites/default/files/documents/strategic_plans/strategic_plan_2015_2020.pdf)>.
- Commission for Environmental Cooperation (CEC) (2010). *Strategic Plan of the Commission for Environmental Cooperation 2010-2015*. Disponible en <[http://www.cec.org/sites/default/files/documents/strategic\\_plans/10115\\_strategic\\_plan\\_2011\\_en.pdf](http://www.cec.org/sites/default/files/documents/strategic_plans/10115_strategic_plan_2011_en.pdf)>.
- Commission for Environmental Cooperation (CEC) (2005). *Looking to the Future. Strategic Plan of the Commission for Environmental Cooperation 2005-2010*. Disponible en <[http://www.cec.org/sites/default/files/documents/strategic\\_plans/9633\\_2005-2010-strategic-plan\\_en.pdf](http://www.cec.org/sites/default/files/documents/strategic_plans/9633_2005-2010-strategic-plan_en.pdf)>.
- Commission for Environmental Cooperation (CEC) (1999a). *Analytical Framework for Assessing the Environmental Effects of the North American Free Trade Agreement*. Montreal, CEC.
- Commission for Environmental Cooperation (CEC) (1999b). *Assessing Environmental Effects of the North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. An Analytic Framework (Phase II) and Issue Studies. Montreal, CEC.
- Duina, F. (2016). "Making Sense of the Legal and Judicial Architectures of Regional Trade Agreements Worldwide", *Regulation & Governance*, vol. 10, núm. 4, pp. 368-383.
- Evans, R. y T. Kay (2008). "How Environmentalists 'Greened' Trade Policy: Strategic Action and the Architecture of Field Overlap", *American Sociological Review*, vol. 73, núm. 6, pp. 970-991.

- Gaines, S. (2007). "Environmental Policy Implications of Investor-State Arbitration Under NAFTA Chapter 11", *International Environmental Agreements*, vol. 7, núm. 2, pp. 171-201.
- Gallagher, K. (2001). *Is NACEC a Model Trade and Environment Institution? Lessons from Mexican Industry*. Working Paper No. 01-08. Medford, Global Development and Environment Institute. Disponible en <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.195.2572&rep=rep1&type=pdf>>.
- George, C. (2014). "Environment and Regional Trade Agreements: Emerging Trends and Policy Drivers", *OECD Trade and Environment Working Papers*, 2014/02, París, OECD Publishing. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/5jz0v4q45g6h-en>>.
- Hogenboom, B. (1998). *Mexico and the NAFTA Environment Debate. The Transnational Politics of Economic Integration*, Utrecht, International Books.
- Jeffery, M. (1996). "The Legal Framework for Environment Regulation Under the North American Free Trade Agreement". En S. Rubin y D. Alexander (eds.). *NAFTA and the environment*. The Hague, Kluwer Law International.
- Kirton, J. y R. Fernandez de Castro (1997). *NAFTA's Institutions: The Environmental Potential and Performance of the NAFTA Free Trade Commission and Related Bodies*. Montreal, Commission for Environmental Cooperation (Environment and Trade Series 5).
- Lemos, M. y A. Agrawal (2006). "Environmental Governance", *Annual Review of Environmental and Resources*, vol. 31, pp. 297-325.
- Mann, H. y K. von Moltke (1999). *NAFTA's Chapter 11 and the Environment. Addressing the Impacts of the Investor-State Process on the Environment* (Working Paper). Winnipeg, International Institute for Sustainable Development.
- Markell, D. y J. Knox (eds.) (2003). *Greening NAFTA: The North American Commission for Environmental Cooperation*. Stanford, Stanford University Press.
- Mayrand, K., M. Paquin y S. Gagnon-Turcotte (2008). *Environmental Assessment of NAFTA: Lessons Learned from CEC's Trade and Environment Symposia*. Montreal, Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation.
- McCarthy, J. (2004). "Privatizing Conditions of Production: Trade Agreements as Neoliberal Environmental Governance", *Geoforum*, vol. 35, núm. 3, pp. 327-341.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2007). *Environment and Regional Trade Agreements*. París, OECD Publishing.
- Owens, W. y R. Fitzpatrick (2015). "Investment Arbitration under NAFTA Chapter 11: A Treat to Sovereignty of Member States?", *Canada-United States Law Journal*, vol. 39, pp. 55-67.
- Puig, S. y M. Kinnear (2010). "NAFTA Chapter Eleven at Fifteen: Contributions to a Systemic Approach in Investment Arbitration", *Foreign Investment Law Journal*, vol. 225, núm. 2, pp. 259-261.
- Royalty, K. y D. Ross (2007). "NAFTA Chapter 11: 'Tantamount to Expropriation': Tantamount to Explosive", *The International Trade Journal*, vol. 21, núm. 3, pp. 299-327.
- Rugman, A., J. Kirton y J. Soloway (1999). *Environmental Regulations and Corporate Strategy. A NAFTA perspective*. Nueva York, Oxford University Press.
- Sánchez, R. (2002). "Governance, Trade and the Environment in the Context of NAFTA". En D. Sonnenfeld y A. Mol (eds.). *American Behavioral Scientist*. Special Issue Globalization Governance and the Environments, vol. 45, pp. 1369-1393.
- Sinclair, S. (2018). *Canada's Track Record Under NAFTA Chapter 11. North American Investor-State Disputes to January 2018*. Canadian Center for Policy Alternatives. Disponible en <<https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2018/01/NAFTA%20Dispute%20Table%20Report%202018.pdf>>.
- Vaughan, S. (2017). *NAFTA's Environmental Record: History, Outcomes, Impacts and Options*. International Institute for Sustainable Development. Disponible en <<http://www.iisd.org/library/nafta-s-environmental-record-history-outcomes-impacts-and-options>>.
- Vaughan, S. y G. Block (2002). *Free Trade and the Environment: The Picture Becomes Clearer*. Montreal, Commission for Environmental Cooperation.
- Warren, W. (2017). *NAFTA Renegotiation Threatens Family Farmers and the Environment*. Disponible en <[https://medium.com/@foe\\_us/nafta-renegotiation-threatens-family-farmers-and-the-environment-533dcc101f11](https://medium.com/@foe_us/nafta-renegotiation-threatens-family-farmers-and-the-environment-533dcc101f11)> (consultado el 15 de octubre de 2018).
- Wold, C. (2008). "Evaluating NAFTA and the Commission for Environmental Cooperation: Lessons for Integrating Trade and

Environment in Free Trade Agreements”, *Saint Louis University Public Law Review*, vol. XXVIII, pp. 201-252.

Yu, T., M. Kim y S. Cho (2010). “Does Trade Liberalization Induce More Greenhouse Gas Emissions? The Case of Mexico and the United States Under NAFTA”, *American Journal of Agricultural Economy*, vol. 93, núm. 2, pp. 545-552.

QUINTA PARTE  
MIGRACIÓN Y REMESAS:  
IMPLICACIONES GLOBALES  
DE LA RENEGOCIACIÓN



## 12. MIGRACIÓN Y REMESAS EN MÉXICO BAJO LA ADMINISTRACIÓN TRUMP

*Juan José Li Ng*

### INTRODUCCIÓN

LAS ESTRATEGIAS Y acciones de la administración Trump son difíciles de predecir. La falta de congruencia y los cambios de postura, de un día para otro, en sus declaraciones a la prensa, mensajes de Twitter y comunicados de sus subalternos generan mucha incertidumbre y desconcierto. Pero, sin duda, como presidente recién electo, la misión central de su administración será generar un ambiente en Estados Unidos que permita su reelección para 2020. Bajo esta premisa, el presidente Trump buscará cumplir de alguna forma las muchas promesas realizadas en campaña, por más extrañas e irrealistas que puedan resultar, sobre todo aquellas que estén en el “top-of-mind” de su electorado.

Pese a que el partido republicano —el cual llevó a Trump a la presidencia— tiene mayoría tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, los múltiples intereses, las posturas políticas y los liderazgos entre sus militantes han sido un obstáculo para que el presidente pueda materializar sus promesas de campaña, esto sin considerar, además, que la oposición demócrata está en contra de la mayor parte de sus propuestas.

Durante los primeros meses de la administración Trump, probablemente las únicas promesas importantes que ha cumplido fue-

ron las de terminar las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP)<sup>1</sup> y sacar a Estados Unidos del Acuerdo de París sobre el cambio climático, asuntos que dependen en gran parte de la discrecionalidad del poder ejecutivo. Otros compromisos, como los vetos de viaje a la entrada de personas de países de mayoría musulmana y contra los refugiados sirios, han tenido un éxito parcial, pues han sido objetadas y bloqueadas por el poder judicial (BBC News, 2017; Johnson, 2016; Krieg, Mullery y Yellin, 2017; Qiu, 2016).

Un asunto medular en la campaña del actual presidente de Estados Unidos fue el compromiso de quitar y reemplazar el *ObamaCare*, nombre con el que se conoce comúnmente a la *Patient Protection and Affordable Care Act* de 2010 (Tofield, 2014). Mediante un mandato individual, el *ObamaCare* exige a la mayoría de los adultos que no tienen seguro médico de salud que cuenten con una cobertura, ya sea proporcionado por su empleador o por el gobierno; además, establece que las aseguradoras no podrán discriminar por sexo o por condiciones preexistentes de salud. Desde su inicio, este programa ha sido objetado enérgicamente por miembros del Partido Republicano y conservadores del sector privado, que ven inapropiada la intrusión del gobierno dentro de la gran industria estadounidense de servicios médicos, quienes argumentan que impone costos muy elevados a las empresas, lo que podría llevar a la pérdida de empleos. No obstante, esta ley ha sido objeto de controversias presentadas a la Suprema Corte de Justicia, cuyos veredictos le han permitido mantenerse vigente (eHealth, 2016; Liptak, 2012; Vogue y Diamond, 2015).

A partir de su entrada en vigor, el *ObamaCare* ha permitido que más de 20 millones de estadounidenses tengan acceso a un seguro médico. Por lo tanto, si se eliminara sin tener un reemplazo, se dejaría a una gran parte del electorado sin cobertura de salud, motivo que ha trabado los múltiples intentos, del actual presidente y de los

<sup>1</sup> El *Trans-Pacific Partnership* (TPP) “buscó crear una plataforma para la integración económica en la región Asia-Pacífico mediante la construcción de un acuerdo que sienta las bases para el crecimiento económico, el desarrollo y la generación de empleo y que a su vez se convierta en la base para un futuro TLC de Asia-Pacífico [...] Ha sido considerado el acuerdo comercial más avanzado y con los más elevados estándares que se haya negociado hasta el momento y México es uno de sus 12 socios fundadores” (De la Mora Sánchez, 2016).

legisladores republicanos, para su remoción o transformación en 2017 (Oberlander, 2017). Los pocos avances y acuerdos para reemplazar el ObamaCare están llevando a la reciente administración del presidente Trump a tener uno de los fracasos con mayores costos políticos frente a la opinión pública, posiblemente de una magnitud cercana al que enfrenta con la investigación que cierne sobre su equipo y su relación con Rusia.

Adicionalmente, esta misma administración ha dejado de lado varias promesas de campaña, de las cuales es difícil medir su costo político, como castigar a China por manipular el tipo de cambio, o desintegrar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). De igual forma, no es fácil saber los efectos que podría tener la reforma fiscal que impulsa el presidente Trump o si en estos primeros cuatro años de gobierno logrará retornar los empleos manufactureros a territorio estadounidense.

Inmerso en este desfavorable contexto por cumplir sus compromisos de campaña y la investigación existente sobre su relación con Rusia, la administración Trump busca ganar batallas en otros frentes, los cuales afectan directamente a México. El primero de ellos es la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual Trump considera que es uno de los peores tratados que ha firmado su país y que es responsable de los recurrentes déficits en la balanza comercial con México (USTR, 2017); mientras que el segundo corresponde a la construcción del muro en la frontera sur de Estados Unidos, que pretende sea pagado por México.

El muro fronterizo es el proyecto de infraestructura que el presidente Trump ha prometido al pueblo estadounidense para frenar la migración no documentada. Como se declaró en campaña: “Construir un muro a lo largo de la frontera sur que sea más alto que los estadios donde Trump celebra sus actos de campaña, más alto que cualquier escalera y un metro más alto que la Gran Muralla china”<sup>2</sup> (Johnson, 2016). Sin embargo, la construcción del muro por sí misma es la menor de las problemáticas con las que México debe lidiar frente a la nueva administración en Estados

<sup>2</sup> “Build a wall along the southern border that’s taller than the arenas where Trump holds his rallies, taller than any ladder and one foot taller than the Great Wall of China”.

Unidos. Mientras los diferenciales salariales entre ambas naciones sean tan amplios, continuará la migración, ya sea documentada o no documentada.

El presente estudio abordará este último frente de batalla de Trump, el cual conlleva de forma implícita dos componentes que podrían tener efectos importantes para México: 1) la situación y el futuro de los migrantes mexicanos no documentados, incluidos los *dreamers*, en Estados Unidos ante las recientes políticas antiinmigrantes, y 2) la financiación del muro fronterizo, el cual podría cobrarse mediante acciones indirectas como el establecimiento de restricciones o impuestos a las remesas.

#### ENDURECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS ANTIINMIGRANTES, PERO MENOS DEPORTACIONES

Desde su discurso inaugural en 2015 para anunciar su precandidatura al Partido Republicano, Donald Trump prometió que deportaría a los migrantes no documentados, culpándolos de abusar del uso de recursos públicos y de ser criminales (Trump, 2015). Durante su campaña, deliberadamente ha omitido mencionar la importancia de las aportaciones económicas de la migración mexicana para Estados Unidos. Los migrantes mexicanos contribuyen con cerca de 4% del Producto Interno Bruto (PIB) de ese país y aportan casi 18% del PIB sectorial en el sector agropecuario (Albo, Ordaz Díaz y Li Ng, 2012).

A lo largo de casi 17 meses de duración de su campaña, los migrantes y la población en general en Estados Unidos poco a poco observaron cómo un candidato con discursos políticamente incorrectos y abiertamente antiinmigrantes se convertía en el presidente del país donde residen. A pocos días de asumir la presidencia, Trump cumplió con sus amenazas y firmó el 25 de enero de 2017 dos órdenes ejecutivas respecto al tema migratorio: 1) “Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements”, para la construcción del muro y la seguridad fronteriza, y 2) “Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States”, asociada a impulsar medidas para mejorar la búsqueda y permitir la remoción de migrantes en el interior del país. Estos decretos ordenan al Departamento de Seguridad Nacional

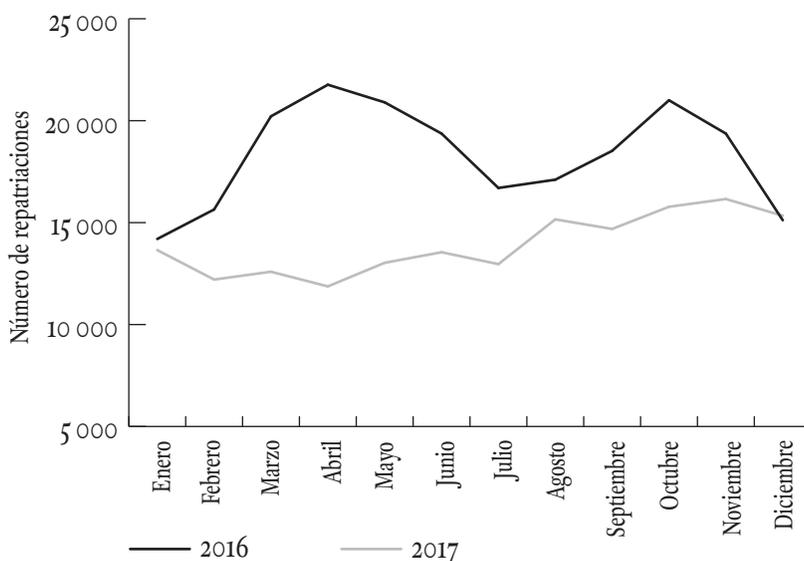
(DHS, por sus siglas en inglés) y a otras dependencias aumentar la securitización de la frontera con México e implementar acciones y estrategias para la búsqueda y deportación de migrantes no documentados. Entre los puntos más importantes de ambas órdenes ejecutivas se encuentran: *a*) planear, diseñar y construir un muro a lo largo de la frontera con México, *b*) buscar la contratación de 5 000 agentes más para la Patrulla Fronteriza y 10 000 oficiales para el ICE (U.S. Immigration and Customs Enforcements), *c*) implementar acuerdos federal-estatales para que las policías puedan realizar funciones de oficiales migratorios, *d*) reinstalar el programa migratorio de Comunidades Seguras, *e*) cuantificar los apoyos directos e indirectos a México para analizar un posible recorte y *f*) limitar los recursos a jurisdicciones santuario (The White House, 2017a, 2017b).

Sin embargo, las amenazas de deportaciones masivas de migrantes no documentados de la administración Trump no concuerdan con las estadísticas oficiales, al menos para el caso de México. En 2017 se registraron 167 000 eventos de mexicanos repatriados desde Estados Unidos, mientras que en 2016 ascendieron a 220 000; es decir, en 2017 se tiene registrado 24% menos repatriados (gráfica 12.1). El DHS declara que en este periodo se han detenido a más migrantes no documentados, sin embargo, queda la duda de por qué no los han podido deportar.

Resulta difícil encontrar una explicación sencilla que justifique por qué están disminuyendo las deportaciones de migrantes mexicanos, pese a la implementación de una política migratoria más agresiva por parte de la administración Trump. Al menos considero que hay tres posibles explicaciones que inciden, en cierto grado, en esta reducción de las repatriaciones a México. En primer lugar, con el creciente temor a ser deportados, los migrantes pueden optar por dejar de exponerse en sitios y lugares públicos que sobrelleven algún riesgo. Esto implica un cierto “régimen de terror” que conlleva a que: haya sustitución de trabajos con exposición pública por actividades laborales que impliquen menor interacción con personas ajenas o que puedan realizarse sin salir de casa; no manden a los niños a la escuela por temor a denuncias e identificación; limiten la salida a la calle a menos que sea indispensable, renunciando muchas veces a la convivencia con familiares y amigos; pidan a amigos o familiares con ciudadanía o documentos migratorios hacer

compras o realizar trámites que requieran salir del hogar; dejen de asistir a la iglesia, espacios públicos o limiten su participación en actividades de la comunidad, entre otras acciones. Dentro de estas estrategias se encuentra no dar información en encuestas o registros administrativos que permitan inferir la presencia de migrantes, con lo cual aumentaría su “invisibilidad” dentro de las estadísticas.

Gráfica 12.1. Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, 2016-2017



Nota: Los datos se refieren a eventos, debido a que una misma persona pudo haber sido repatriada más de una vez.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Unidad de Política Migratoria (UPM) (varios años).

Un posible segundo motivo podría estar ligado a acciones anticipadas y preventivas para evitar futuras acciones antiinmigrantes. Tras la victoria de Trump en las elecciones presidenciales, los migrantes mexicanos no documentados pudieron, en caso de contar con recursos económicos o redes sociales y familiares, cambiar de residencia, trabajo o escuela; de lugares “antiinmigrantes” a aquellos “promigrantes”, incluidos, aunque no sólo los que se declaran como “santuario”. Desde noviembre de 2016, diversos estados, ciudades, condados y universidades se han proclamado o ratificado abiertamente como jurisdicciones “santuario”, interesados en brin-

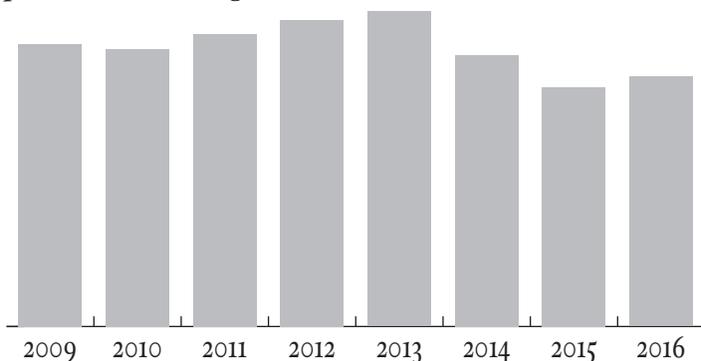
dar apoyo y protección a los migrantes no documentados, además de no cooperar con las autoridades migratorias. Los estados de California, Connecticut, Nuevo México y Colorado decretaron leyes que limitan la cooperación de las autoridades locales con el personal federal de migración, además de no compartir o recopilar información sobre el estatus migratorio de sus residentes (Doppl, 2017). Se estima que 61% de los migrantes no documentados en Estados Unidos se concentran en 20 grandes áreas metropolitanas, muchas de las cuales son “ciudades santuario” (Griffith y Vaughan, 2017), donde destacan las zonas conurbadas de la ciudad de Nueva York y de Los Ángeles (Passel y Cohn, 2017). Al haber menos migrantes no documentados en zonas de alto riesgo, es posible que sea más difícil localizarlos y deportarlos. Aunque todavía es pronto para conocer los efectos de estas políticas locales, sería de gran importancia evaluar los impactos de las jurisdicciones “santuario”, para así cuantificar el número de personas beneficiadas por estas acciones y analizar si existen mejoras en las condiciones de vida de los migrantes no documentados.

Una tercera explicación radica en el hecho de que el volumen de migrantes mexicanos no documentados en Estados Unidos ha disminuido gradualmente en los últimos 10 años. Esta contracción se relaciona con: *a*) el cambio en la dinámica migratoria de mexicanos hacia Estados Unidos a partir de la crisis financiera iniciada en 2007 y el inicio de la etapa de migración neta cero (Becker, 2011; Cave, 2011; Durand y Arias, 2014; Levine, 2015; Passel, Cohn y González-Barrera, 2012; Serrano, Ordaz Díaz y Li Ng, 2013); *b*) la política migratoria del expresidente Obama, la cual se caracterizó, durante sus ocho años de gestión, por el registro de más de 2.2 millones de eventos de remoción<sup>3</sup> de connacionales del interior de ese país, convirtiéndose en el presidente estadounidense que más mexicanos ha deportado (gráfica 12.2); *c*) el incremento lento pero gradual de los mexicanos que obtienen la ciudadanía estadounidense, pues cada año en promedio 100 000 personas nacidas en México se naturalizan (Fundación BBVA Bancomer, BBVA Research y Conapo, 2017), y

<sup>3</sup> Los removidos son los movimientos obligatorios de personas basados en una orden de expulsión. Esta cifra no incluye a las personas retornadas de Estados Unidos, cuyo movimiento se apega a algún programa de repatriación voluntaria o no se basa en una orden de expulsión.

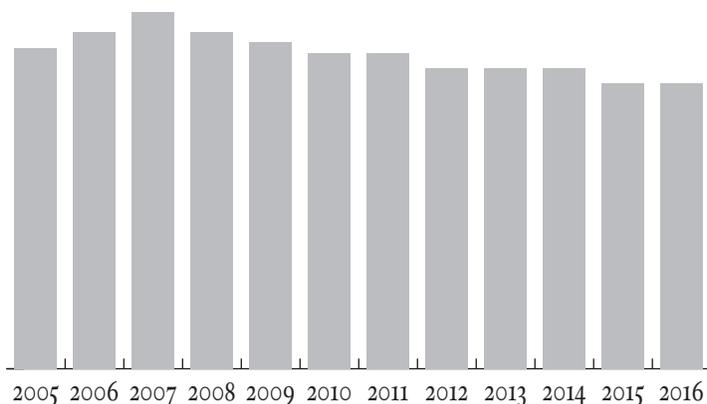
d) el aumento en años recientes de la proporción de mexicanos que emigran con documentación (gráfica 12.3). En 2007 se alcanzó la cifra más alta en el número de migrantes mexicanos no documentados que residía en Estados Unidos (7 millones), mientras que para 2016 esta población disminuyó a 5.6 millones (Krogstad, Passel y Cohn, 2017). Al haber un menor volumen de migrantes mexicanos no documentados, cada vez se vuelve más difícil para las autoridades migratorias poder encontrarlos y deportarlos.

Gráfica 12.2. Mexicanos removidos por autoridades migratorias de Estados Unidos, 2009-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de U.S. DHS, Yearbook of Immigration Statistics.

Gráfica 12.3. Estimación de la población migrante mexicana no documentada en Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Pew Research Center (PRC) y Krogstad, Passel y Cohn (2017).

Lo más probable es que estas tres situaciones, y otras más, estén interactuando simultáneamente y expliquen este peculiar contexto de menos deportaciones de mexicanos en un ambiente migratorio más hostil. Sin embargo, también existe la posibilidad de que esta caída en la remoción de mexicanos sea sólo circunstancial, debido al cambio de administración y a los ajustes internos del personal migratorio, y que para 2018 pueda haber un incremento importante de migrantes deportados. A un año de la administración Trump es muy pronto para tener un veredicto preciso.

### ¿EL FIN DE DACA? Y LA INCERTIDUMBRE PARA LOS *DREAMERS*

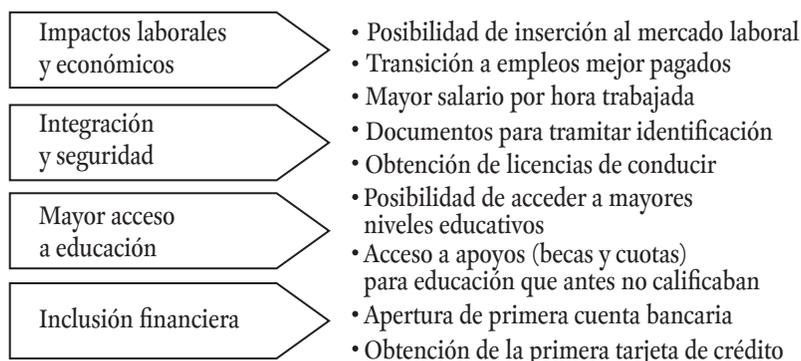
Entre los migrantes no documentados en Estados Unidos se encuentra un grupo muy particular conocido como *dreamers*, jóvenes que fueron llevados desde niños regularmente por sus padres a vivir a ese país, quienes han estudiado y realizado gran parte de su vida en la Unión Americana, y que se caracterizan por tener altos niveles de educación (High-school, técnico superior, universidad y posgrado).

Estos jóvenes fueron beneficiados por el programa Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés) decretado por el expresidente Obama en 2012, el cual les otorga un alivio migratorio y estatus migratorio regular para residir en Estados Unidos durante dos años con posibilidad de ser renovado por otro periodo similar, además de brindar un permiso para trabajar (The White House, 2012). Para solicitar la acción diferida, los aspirantes deben: *a*) haber llegado a Estados Unidos antes de cumplir 16 años y estar residiendo continuamente en ese país desde junio de 2007, *b*) tener menos de 31 años en junio de 2012, *c*) estar cursando o haber obtenido un certificado de High-school o equivalente, *d*) no haber cometido delitos graves o tres menores, *e*) pagar una cuota de 465 dólares, y *f*) cumplir con todos los trámites, documentos probatorios y la revisión biométrica, entre otros requisitos (USCIS, 2012) (diagrama 12.1).

Entre agosto de 2012 a septiembre de 2017, DACA ha beneficiado a cerca de 800 000 jóvenes, de cuales 630 000 son mexicanos. Diversas investigaciones muestran que DACA ha beneficiado de manera importante a estos jóvenes en aspectos como: certeza migratoria, inserción laboral y mejora salarial, acceso a mayores niveles

de educación, poder tramitar identificación y licencia de conducir, y mayor inclusión financiera (Serrano, Li Ng y Salgado, 2016).

Diagrama 12.1. Efectos e impactos  
de la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, DACA no es un derecho otorgado por una ley, sino que proviene de una orden ejecutiva y depende de la voluntad del ejecutivo en turno. Tras la victoria de Trump en las elecciones presidenciales, el sueño americano de estos *dreamers* se convirtió en aflicción. Se tenía esperanzas de que la administración Trump no iba a tocar el programa o que lo iba a renovar cada año para mantener bajo control a los jóvenes beneficiarios.

Tras varios meses de incertidumbre llegó el anuncio tan temido: el 5 de septiembre de 2017, la administración Trump, a través de su abogado general Jeff Sessions y del DHS, dio a conocer las medidas para el término “ordenado” de DACA. El argumento principal que se presentó para justificar el fin del programa fue que la orden firmada por el expresidente Obama, con la cual inició DACA, sobrepasó las facultades que tenía el poder ejecutivo en torno al tema migratorio y al cumplimiento de sus leyes vigentes. Se señaló que corresponde al poder legislativo decidir y promulgar las leyes sobre los asuntos migratorias y en relación con la situación de los migrantes no documentados, y así mantener el respeto adecuado a la separación de los poderes (Sessions, 2017; DHS, 2017). Resulta curioso que no fue el mismo presidente Trump quien dio el anuncio, y que tampoco se puntualizaron aspectos negativos respecto de los beneficiarios

de este programa. Es posible que esto se explique, en parte, a que el asunto de los *dreamers* es un tema muy sensible en la opinión pública estadounidense, y entre los mismos republicanos hay grupos que valoran la importancia de estos jóvenes para la economía de ese país.

El final de DACA significa un futuro incierto para cerca de 690 000 *dreamers* activos en el programa a septiembre de 2017, de los cuales 548 000 son mexicanos (cuadro 12.1). A partir del anuncio, el DHS no aceptará nuevas solicitudes para DACA y después del 5 de octubre no habrá más renovaciones. Las solicitudes iniciales y de renovación que se encontraban en trámite continuarán su proceso y no se verán afectadas, y los beneficios de DACA vigentes y los permisos de trabajo se mantendrán hasta su expiración. En marzo de 2018 empezarán a vencer de manera importante los permisos de DACA. Trump delega el futuro de estos jóvenes al Congreso, a la vez que les pide trabajar en una reforma migratoria basada en los intereses de Estados Unidos.

Para muchos *dreamers*, Estados Unidos es el único país que consideran como hogar, dado que han pasado casi toda su vida viviendo, trabajando y estudiando en ese país. No visualizan otro país para ir a residir, probablemente lejos de la familia y los amigos con los que han crecido. En muchos casos solamente hablan inglés. En caso de no lograrse algún acuerdo legislativo, lo más probable es que estos jóvenes “retornen a las sombras” en su situación de migrantes no documentados. Entre tanto, vivirán una situación de extrema incertidumbre.

Afortunadamente, el 9 de enero de 2018 un juez federal en California ordenó una medida cautelar para proteger a los beneficiarios de DACA, lo que permitió que las personas que tuvieran próximo su vencimiento pudieran renovarlo. Aunque ya no se aceptan nuevas solicitudes para DACA, a los pocos días el DHS acató la orden del juez federal y reabrió los procedimientos para las renovaciones.

A la fecha del término de este capítulo, los jóvenes *dreamers* se encuentran en un estado de incertidumbre y preocupación, dado que los beneficios que obtienen de DACA no provienen de una ley o regulación del Congreso, pues no se ha llegado a acuerdos legislativos al respecto, están solicitando las renovaciones de la acción diferida y del permiso de trabajo en contra de la voluntad del poder federal y del presidente Trump, y sólo están protegidos por una medida cautelar judicial.

**Cuadro 12.1. Perfil de los beneficiarios activos  
de DACA a septiembre de 2017**

<i>Categoría</i>	<i>Número (redondeado)</i>	<i>Porcentaje (%)</i>
<b>País de nacimiento</b>		
México	548 000	79.4
El Salvador	25 900	3.7
Guatemala	17 700	2.6
Honduras	16 100	2.3
Perú	7 420	1.1
Corea del Sur	7 310	1.1
Brasil	5 780	0.8
Ecuador	5 460	0.8
Colombia	5 020	0.7
Argentina	3 970	0.6
Otros	47 140	6.9
<b>Entidad de residencia</b>		
California	197 900	28.7
Texas	113 000	16.4
Illinois	35 600	5.2
Nueva York	32 900	4.8
Florida	27 000	3.9
Arizona	25 500	3.7
Carolina del Norte	25 100	3.6
Georgia	21 600	3.1
Nueva Jersey	17 400	2.5
Washington	16 300	2.4
Otros	177 500	25.7
<b>Sexo</b>		
Mujeres	362 700	52.6
Hombres	326 900	47.4
<b>Grupos de edad (a septiembre de 2017)</b>		
Menor de 16 años	2 000	0.3
16-20 años	196 500	28.5
21-25 años	253 100	36.7

<i>Categoría</i>	<i>Número (redondeado)</i>	<i>Porcentaje (%)</i>
26-30 años	163 400	23.7
31-36 años	74 900	10.9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de USCIS, CLAIMS3 y ELIS Systems (4 de septiembre de 2017). Los registros con datos no disponibles no se incluyen.

Es difícil estimar cuántos de los 548 000 *dreamers* mexicanos que aún cuentan con DACA retornarán a su país natal, y si México está preparado para su llegada. En relación con esta interrogante, vale la pena señalar que, de acuerdo con la Encuesta Intercensal (EIC) 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ya residían en México en ese año cerca de 577 000 jóvenes de 35 años o menos que nacieron en Estados Unidos con padre o madre mexicanos. Adicionalmente, entre 2010 y 2015 retornaron desde Estados Unidos 260 000 jóvenes nacidos en nuestro país, es decir, México ya había absorbido al menos 837 000 jóvenes binacionales para 2015 (cuadro 12.2).

Cuadro 12.2. Estimación del volumen de jóvenes binacionales mexicanos

<i>Población de 35 años o menos</i>	<i>Volumen</i>	<i>Fuente</i>
Nacidos en Estados Unidos con padre y/o madre mexicanos, que residen en México en 2015	577 000	Estimación a partir de Conapo, EIC 2015
Nacidos en México que residían en Estados Unidos en 2010, pero en 2015 ya residían en México (retornados)	260 000	Estimación propia EIC 2015
Nacidos en México que residen en Estados Unidos en 2017, que son beneficiarios de DACA ( $\leq$ 36 años)	548 000	Estadísticas USCIS
Nacidos en México que residen en Estados Unidos en 2017 (con ciudadanía, con documentos o sin documentos; excluye a los que reciben DACA)	350 000	Estimación propia CPS

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Fundación BBVA Bancomer, BBVA Research y Conapo (2017); INEGI, Encuesta Intercensal 2015; USCIS, CLAIMS3 y ELIS System, y Current Population Survey (CPS) 2017.

## RESTRICCIONES O IMPUESTOS A LAS REMESAS

Para financiar el muro fronterizo con México que el presidente Trump prometió durante su campaña y obtener en la renegociación del TLCAN un acuerdo que le sea inequitativamente más favorable a Estados Unidos, se ha amagado con la amenaza de imponer restricciones o impuestos a las remesas que llegan a nuestro país. El pasado 7 de febrero de 2017, el congresista republicano por el estado de Alabama, Mike Rogers, declaró que presentaría una propuesta de ley para financiar el muro entre estos dos países que se podría titular “Border Funding Act”. Una de sus principales fuentes de recursos sería imponer un impuesto de 2% sobre las remesas hacia América Latina y el Caribe (Economic News, 2017).

En 2017, la región recibió 79 000 millones de dólares por concepto de remesas, de los cuales cerca de 60 000 provenían de Estados Unidos, por lo que un impuesto de 2% a este flujo representaría una recaudación de 1200 millones de dólares anuales. Asimismo, Estados Unidos es el principal emisor de remesas a nivel mundial con 138 000 millones de dólares en 2016, lo que representa casi una cuarta parte de las remesas internacionales. A la fecha, todavía no se ha discutido alguna propuesta para gravar o restringir las remesas en el Congreso estadounidense.

Resultaría difícil tener una justificación adecuada para gravar las remesas sólo hacia América Latina y el Caribe. Esta medida podría tener alcances limitados si no se gravan las transacciones a todo el mundo, ya que se podrían enviar los recursos primero a un tercer país sin el gravamen, para luego remitirlo a su destino final en América Latina y el Caribe, y de esta manera evitar el impuesto (Li Ng y Serrano, 2017). También, Rogers señaló que este impuesto aplicaría a las empresas remesadoras como Western Union y Moneygram, por lo que posiblemente no se verían afectadas las operaciones que se hacen por instituciones bancarias. Si bien este impuesto busca disuadir los envíos de remesas de los migrantes no documentados, en la práctica afectaría también a los migrantes con documentos y a los ciudadanos estadounidenses que deseen enviar recursos a América Latina y el Caribe.

En cuanto al tamaño de las remesas gravables, México sería el país más afectado por este impuesto, en donde 1.6 millones de hogares dependen de estos flujos. En 2017 las remesas a México

ascendieron a 28 800 millones de dólares, de los cuales 95% provienen de Estados Unidos. El monto de estos recursos es similar a lo que entró por Inversión Extranjera Directa (IED), y superior a los ingresos de divisas por turismo o exportación de petróleo. Las remesas que percibe México superan por mucho a otros países de la región que le siguen en orden de importancia, en millones de dólares, como Guatemala (8 200), República Dominicana (5 900) y Colombia (5 600).

Las remesas representaron para México 2.7% de su PIB en 2017. Aunque este monto puede considerarse importante, México es uno de los países que tiene la tasa más baja de dependencia de este flujo monetario en la región de América Latina y el Caribe. En 2016, las remesas representaron casi 30% del PIB de Haití, lo cual lo convierte en un país altamente dependiente de este flujo externo. Otros países con alta dependencia de este recurso son: Honduras (18% del PIB), Jamaica (17.3%), El Salvador (17.1%) y Guatemala (10.9%). Sin duda, las restricciones o impuestos que la administración Trump podría imponer al flujo de remesas significarían una afectación muy importante para las economías de estos países (cuadros 12.3 y 12.4).

Cuadro 12.3. Países con mayor recepción de remesas en América Latina y el Caribe, 2017

<i>País</i>	<i>Miles de millones de dólares</i>
México	28.8
Guatemala	8.2
República Dominicana	5.9
Colombia	5.6
El Salvador	5.0
Honduras	4.3
Perú	3.1
Ecuador	2.8
Haití	2.7
Jamaica*	2.5
Brasil	2.3

\* Estimación Banco Mundial.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los bancos centrales de los países respectivos.

Cuadro 12.4. Países con más dependencia de las remesas en América Latina y el Caribe, 2016

<i>País</i>	<i>Remesas como porcentaje del PIB (%)</i>
Haití	29.4
Honduras	18.0
Jamaica	17.3
El Salvador	17.1
Guatemala	10.9
Nicaragua	9.6
Guyana	8.5
República Dominicana	7.7
...	...
México*	2.7

\* Estimación para 2017 a partir de datos del Banco de México e INEGI.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

El establecimiento de un impuesto a las remesas podría llevar a que las personas que envían estos recursos desde Estados Unidos busquen canales informales, aunque menos seguros y oportunos, para los envíos de dinero (sitios de internet, canales no regulados, amigos o conocidos, entre otros). Sin embargo, la proporción de la población que haría este cambio puede que no sea tan relevante en la región. Por ejemplo, un impuesto de 2% sobre un envío promedio de remesas a México de 300 dólares representaría 6 dólares, lo que podría ser un gasto no tan importante, considerando que los costos de transportación y riegos de medios alternativos para el envío de dinero podrían ser más onerosos.

Las remesas son altamente inelásticas, dado que gran parte va a consumo corriente y el envío de estos recursos tiene pocos sustitutos. Por este motivo, un gravamen de 2% al total de las remesas a México podría representar una reducción máxima cercana a 540 millones de dólares anuales.<sup>4</sup> Sin duda, las personas y los hogares que envían y reciben remesas se verán afectados por el encarecimiento para la transferencia de este recurso. El posible impacto de

<sup>4</sup> Este monto se estimó considerando 2% del monto total de las remesas que México recibió en 2016, las cuales ascienden a cerca de 27000 millones de dólares.

un impuesto de 2% sobre las remesas en la economía mexicana estará en función de quién absorbería este costo (cuadro 12.5). Ante dicha posibilidad, para cuantificar este impacto se proponen tres posibles escenarios:

- 1) El emisor de las remesas en Estados Unidos absorbería todo el costo, es decir, mandaría las remesas en la misma cantidad y periodicidad acostumbrada, y desembolsaría de su ingreso disponible el costo adicional del impuesto. En este escenario no habría afectación directa para México.
- 2) Los receptores de las remesas en México asumirían la carga del costo. Los familiares que envían las remesas desde Estados Unidos se encontrarían en su límite de gastos, por lo que reducirían el dinero enviado a México en el monto correspondiente al nuevo impuesto. En este caso, toda la afectación del impuesto —estimada en una reducción de 540 millones de dólares en las remesas— recaería en los hogares receptores en México. El efecto multiplicador del impuesto impactaría en una disminución del PIB de México de un cuarto de punto porcentual (0.25%).
- 3) La persona que envía la remesa absorbería 50% del costo del impuesto que se descontaría de su ingreso disponible, y el restante 50% se reflejaría en una reducción en el monto de remesas hacia los hogares en México. Se observaría una reducción de las remesas de 270 millones de pesos, lo que generaría un impacto en la economía mexicana, considerando el efecto multiplicador, de cerca de -0.13% del PIB nacional.

En México se tiene escepticismo sobre que el gobierno de Estados Unidos se atreva a imponer un impuesto a las remesas para la región, debido, en parte, a la importancia que tiene para ese país el libre flujo internacional de capitales. Sin embargo, un reporte de la National Conference of State Legislatures (NCSL) indica que entre 2005 y 2017 ha habido más de 50 propuestas estatales para imponer algún tipo de regulación, cuota o impuesto a las remesas, como las de: Arizona, California, Carolina del Norte, Georgia, Iowa, Kansas, Luisiana, Massachusetts, Misisipi, Nebraska, Nevada, Nueva York, Oklahoma, Oregón, Tennessee, Texas, Utah y Virginia Occidental (NCSL, 2017).

Cuadro 12.5. Escenarios del impacto de un impuesto de 2% a las remesas a México

<i>Concepto</i>	<i>Escenario</i>		
	<i>(1) Emisor absorbe 100% del costo</i>	<i>(2) Receptor absorbe 100% del costo</i>	<i>(3) 50% del costo emisor y 50% receptor</i>
Afectación en el ingreso de los emisores de remesas (Estados Unidos)	-540 md		-270 md
Afectación en el ingreso de los receptores de remesas (México)		-540 md	-270 md
Porcentaje del PIB de México 2016		-0.05%	-0.025%
Afectación con efecto multiplicador en PIB de México*		-0.25%	-0.13%

\* La estimación se hizo a través de un multiplicador simple considerando una propensión marginal a consumir de 0.80.

Fuente: Estimación propia. md: Millones de dólares.

Cabe destacar que desde 2009 ya existe un impuesto a las remesas en Estados Unidos. En ese año entró en vigor la ley HB 2250 en el estado de Oklahoma, la cual grava las remesas que se envían hacia afuera del estado por parte de las remesadoras. Esta ley establece que esas empresas y sus corresponsales deben cobrar una cuota fija de 5 dólares por transacción, más un porcentaje de 1% sobre montos mayores a 500 dólares. El estado de Oklahoma, que no se caracteriza por tener un volumen importante de población inmigrante, a través de este impuesto obtuvo ingresos por más de 12 millones de dólares en el año fiscal 2016 (Oklahoma Tax Commission, 2017).

En caso de que se presente una propuesta de ley en Estados Unidos para imponer restricciones o impuestos a las remesas, algunas de las interrogantes que se analizarían para su implementación serían:

- ¿Cómo se enmarcaría el impuesto a las remesas? ¿Sería un asunto de seguridad nacional, combate al narcotráfico y lavado de dinero, financiamiento del muro, o control migratorio?
- ¿Se establecerían restricciones para que sólo quienes demuestren su condición migratoria regular puedan enviar remesas?
- ¿A cuánto ascendería la tasa de impuesto?, ¿a 1, 2 o 5%?
- ¿Se establecería una cuota fija mínima por transacción? Esto afectaría más a las operaciones de remesas con menores montos.
- ¿Va a haber un impuesto global a las transferencias o sólo se establecería para algunas regiones específicas como América Latina, México o algún otro grupo de países?
- ¿El impuesto se aplicaría a todos los agentes que envían remesas o sólo a los envíos a través de las Money Transfer Operators (MTOs)? Si el impuesto sólo se recauda por MTOs, los envíos por el sector bancario quedarían exentos.
- ¿Se gravarían también las remesas hacia otros estados de la Unión Americana o sólo las internacionales?
- ¿Se aplicaría un crédito fiscal contra el impuesto para quienes hacen declaración anual y de ingresos?

Cabe mencionar que, si bien las restricciones o impuestos que pudiera imponer Estados Unidos a las remesas hacia México tendrían efectos en el consumo de los hogares receptores, la mayor afectación que el gobierno del presidente Trump pudiera causar al flujo de las remesas deriva de sus acciones en contra de los migrantes mexicanos, dado que las remesas son producto directo de su trabajo.

Acciones como incrementar la búsqueda y detención de migrantes, establecer una mayor securitización y control en la frontera, sobre todo, el fomento a un ambiente hostil hacia la población inmigrante, que impida su desenvolvimiento e integración económica, social, educativa y comunitaria, podrían tener impactos importantes en la migración y las remesas en México.

## REFLEXIONES FINALES

En dos años de la administración Trump, la renegociación del TLCAN y los cambios en la política migratoria de Estados Unidos dirigida

a los mexicanos son temas que no pueden analizarse por separado. Si bien en las discusiones entre academia, gobierno, sector privado y sociedad civil sobre esos tres temas indican que las afectaciones globales para México no son de una magnitud relevante, cuando se analiza a nivel sectorial y regional, los efectos pueden crecer exponencialmente. Como se señala en un estudio de la consultoría McKensey, a 20 años del TLCAN se encontró que las empresas multinacionales, y las que se modernizaron, fueron las que aumentaron considerablemente su productividad y, por consiguiente, sus remuneraciones laborales; mientras que productividad y los salarios en las empresas tradicionales y del sector rural se contrajeron (Bolio *et al.*, 2014). Bajo este mismo razonamiento, una ruptura de este acuerdo comercial no afectaría a todo México, pues tendría poco o nulo efecto en estos últimos sectores y regiones. De igual forma, una política migratoria más estricta en Estados Unidos o la imposición de restricciones e impuestos a las remesas podrían tener mayores impactos en las regiones que más reciban personas retornadas o con mayor dependencia de las remesas, respectivamente.

Los efectos que se generen con la nueva administración en Estados Unidos no serán parejos para todas las regiones y los sectores de México, por el contrario, van a ser diferenciados en función a su tipo y grado de dependencia. Un indicador para analizar cuáles serían las entidades federativas que más podrían resentir el mayor proteccionismo del gobierno de Trump sería la proporción del valor de las exportaciones manufactureras respecto del PIB. La mayoría de los estados del sur y sureste tienen poca participación en la dinámica exportadora manufacturera del país, tanto en términos absolutos como relativos, por lo que los impactos directos ante un escenario negativo del TLCAN serían muy limitados. En cambio, las regiones centro y de la frontera norte de México, que tienen gran vocación exportadora de manufacturas, podrían ser las más afectadas por el término del acuerdo comercial, destacan: Chihuahua, en donde las exportaciones manufactureras representan 123.3% de su PIB, Baja California (106.3%), Coahuila (101.7%), Tamaulipas (82.9%), Aguascalientes (56.4%), Guanajuato (51.3%), Sonora (44.8%), Querétaro (44.0%) y Nuevo León (43.5%) (cuadro 12.6).

La reinserción en el mercado laboral mexicano, la certificación de habilidades laborales, la revalidación de estudios, la reincorporación social en sus comunidades de retorno, la reintegración

familiar, entre otros, formarán parte de la agenda de atención a retornados que afrontarán los diferentes niveles de gobierno, empresas, sociedad civil y población en general. Las entidades federativas más afectadas por un endurecimiento de la política migratoria en Estados Unidos podrían ser aquellas con más deportaciones respecto de su población. Un indicador para medir esta variable podría ser la proporción del número de eventos de migrantes repatriados de Estados Unidos de 2013 a 2017 dividido entre la Población Económicamente Activa (PEA) (cuadro 12.7). En orden de importancia, las entidades federativas que enfrentarían mayores retos ante un incremento en las deportaciones desde el vecino país del norte serían: Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Zacatecas, Sinaloa, Sonora, Nayarit, Guanajuato y San Luis Potosí.

Cuadro 12.6. Exportaciones manufactureras como porcentaje del PIB, por entidad federativa, 2016

<i>Entidad federativa</i>	<i>Porcentaje (%)</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>Porcentaje (%)</i>
Chihuahua	123.3	Hidalgo	10.6
Baja California	106.3	Durango	10.5
Coahuila	101.7	Yucatán	8.4
Tamaulipas	82.9	Veracruz	7.6
Aguascalientes	56.4	Sinaloa	5.1
Guanajuato	51.3	Colima	4.3
Sonora	44.8	Oaxaca	4.0
Querétaro	44.0	Michoacán	2.8
Nuevo León	43.5	Chiapas	2.5
San Luis Potosí	39.3	Nayarit	2.3
Morelos	32.4	Ciudad de México	1.4
Puebla	27.6	Tabasco	1.0
Jalisco	24.8	Campeche	0.8
Tlaxcala	21.6	Baja California Sur	0.2
Estado de México	20.4	Quintana Roo	0.1
Zacatecas	16.4	Guerrero	0.0

Fuente: Estimaciones propias a partir de datos de INEGI, Banco de Información Económica (BIE).

Cuadro 12.7. Eventos de repatriación de mexicanos de Estados Unidos entre 2013-2017 como porcentaje de la Población Económicamente Activa en 2017,\* por entidad federativa

<i>Entidad federativa</i>	<i>Porcentaje (%)</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>Porcentaje (%)</i>
Guerrero	6.7	Querétaro	2.1
Oaxaca	5.8	Aguascalientes	2.0
Michoacán	5.4	Veracruz	1.9
Zacatecas	4.3	Colima	1.8
Sinaloa	4.0	Baja California	1.6
Sonora	3.2	Jalisco	1.6
Nayarit	3.2	Coahuila	1.2
Guanajuato	3.1	Tlaxcala	1.2
San Luis Potosí	2.9	Campeche	0.8
Durango	2.7	Ciudad de México	0.8
Chiapas	2.7	Estado de México	0.7
Hidalgo	2.5	Tabasco	0.7
Tamaulipas	2.4	Nuevo León	0.5
Chihuahua	2.3	Yucatán	0.3
Morelos	2.3	Quintana Roo	0.3
Puebla	2.3	Baja California Sur	0.2

Notas: \* Población Económicamente Activa al tercer trimestre de 2017.

Fuente: Estimaciones propias a partir de la Unidad de Política Migratoria, 2013-2017.

México enfrentará en los próximos años desafíos cada vez más importantes ante la política antiinmigrante del presidente Trump y el posible retorno de mexicanos, de forma voluntaria y forzada, a territorio nacional. Pese a que el gobierno federal y los gobiernos locales han implementado diversos programas, estrategias y acciones, desde hace varios años, para facilitar la reinserción de los migrantes de retorno, casi no se cuenta con información estadística ni estudios que permitan analizar sus beneficios e impactos.

En cuanto al tema de remesas, el indicador comúnmente usado para medir la dependencia de este recurso es la proporción que representan estos ingresos respecto al PIB estatal. Las entidades que más dependen de las remesas y que podrían verse afectadas por las restricciones o impuestos para su envío son: Michoacán, Oaxaca,

Zacatecas, Guerrero, Nayarit, Guanajuato, Durango, Morelos, Hidalgo, San Luis Potosí y Colima (cuadro 12.8). Varias de estas entidades, de la región tradicional y centro de la migración, coinciden con las que se verían más afectadas por un incremento en las deportaciones, debido al vínculo estrecho entre migración y remesas.

Probablemente el gran problema de México ante esta coyuntura es su alta dependencia o relación con Estados Unidos. Cerca de 82% de las exportaciones mexicanas tiene como destino ese país, 98% de los migrantes mexicanos residen en la Unión Americana, y 95% de las remesas que llevan a México provienen del vecino país del norte. Con este panorama adverso, las políticas públicas en México deben definir y desarrollar estrategias “a la medida” que consideren impactos regionales y sectoriales de las afectaciones por las negociaciones del TLCAN en la política migratoria y sobre las remesas, y, ¿por qué no?, dejar de mirar al norte y pensar en diversificar.

Cuadro 12.8. Remesas como porcentaje del PIB estatal, 2017

<i>Entidad federativa</i>	<i>Porcentaje (%)</i>	<i>Entidad federativa</i>	<i>Porcentaje (%)</i>
Michoacán	10.9	Aguascalientes	2.8
Oaxaca	9.6	Veracruz	2.4
Zacatecas	9.4	Querétaro	2.2
Guerrero	9.2	Tamaulipas	2.2
Nayarit	6.1	Chihuahua	2.1
Guanajuato	5.5	Baja california	2.1
Durango	5.2	Estado de México	1.7
Morelos	5.1	Sonora	1.2
Hidalgo	4.7	Coahuila	1.2
San Luis Potosí	4.4	Nuevo León	1.0
Colima	4.4	Yucatán	1.0
Puebla	4.0	Quintana Roo	0.8
Tlaxcala	3.9	Ciudad de México	0.7
Jalisco	3.6	Tabasco	0.7
Chiapas	3.5	Baja California Sur	0.6
Sinaloa	2.8	Campeche	0.3

Fuente: Estimaciones propias con datos del Banco de México.

## REFERENCIAS

- Albo, A., J. L. Ordaz Díaz y J. J. Li Ng (2012). “Contribución de los migrantes mexicanos al PIB de EEUU”. *Situación Migración México*, (7), julio, pp. 25-32.
- Banco de México. Sistemas de Información Económica (s.f.). Disponible en <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet>>.
- BBC News (2017). “Trump’s Promises Before and After the Election”, 19 de septiembre. Disponible en <<http://www.bbc.com/news/world-us-canada-37982000>>.
- Becker, G. (2011). “Will Large-Scale Illegal Immigration from Mexico Come to an End?”, 10 de julio. Disponible en <<http://www.becker-posner-blog.com/2011/07/will-large-scale-illegal-immigration-from-mexico-come-to-an-end-becker.html>>.
- Bolio, E., J. Remes, T. Lajous, J. Manyika, M. Rossé y E. Ramirez (2014). *A Tale of Two Mexicos: Growth and Prosperity in a Two-Speed Economy*. McKinsey Global Institute.
- Cave, D. (2011). “Better Lives for Mexican Cut Allure of Going North”, *The New York Times*, 6 de julio. Disponible en <<http://www.nytimes.com/interactive/2011/07/06/world/americas/immigration.html>>.
- De la Mora Sánchez, L. M. (2016). “El Tratado de Asociación Transpacífico: ¿una puerta en Asia-Pacífico?”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 8, septiembre-diciembre, pp. 195-210.
- Dopplr (2017). “Sanctuary Cities: What and Where Are They? The Legal Radar”. Disponible en <<http://www.dopplr.com/sanctuary-city-list/>>.
- Durand, J. y P. Arias (2014). “Escenarios locales del colapso migratorio. Indicios desde los Altos de Jalisco”, *Papeles de Población*, vol. 20, núm. 81, pp. 165-192.
- Economic News (2017). “Announce Law to Tax Remittances; US Legislator Intends 2% Tax”, 8 de febrero. Disponible en <<http://economicnews.online/announce-law-to-tax-remittances-us-legislator-intends-2-tax>>.
- eHealth (2016). “History and Timeline of the Affordable Care Act (ACA)”, 22 de septiembre. Disponible en <<https://resources.ehealthinsurance.com/affordable-care-act/history-timeline-affordable-care-act-aca>>.

- Fundación BBVA Bancomer, BBVA Research y Consejo Nacional de Población (Conapo) (2017). *Anuario de migración y remesas México 2017*. México.
- Griffith, B. y J. Vaughan (2017). "Maps: Sanctuary Cities, Counties, and States". Center for Immigration Studies, 25 de Agosto. Disponible en <<https://cis.org/Map-Sanctuary-Cities-Counties-and-States>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Disponible en <<https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s.f.). Banco de Información Económica (BIE). Disponible en <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie>>.
- Johnson, J. (2016). "Here Are 76 of Donald Trump's Many Campaign Promises", *The Washington Post*, 22 de enero. Disponible en <[https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/01/22/here-are-76-of-donald-trumps-many-campaign-promises/?utm\\_term=.0c2421c1ac7c](https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/01/22/here-are-76-of-donald-trumps-many-campaign-promises/?utm_term=.0c2421c1ac7c)>.
- Krieg, G., W. Mullery y T. Yellin (2017). "Trump's Promises", CNN, 18 de julio. Disponible en <<http://www.cnn.com/interactive/2017/politics/tracking-trumps-promises/>>.
- Krogstad, J. M., J. S. Passel y D. Cohn (2017). "5 Facts About Illegal Immigration in the U.S", *Pew Research Center*, 27 de abril. Disponible en <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/27/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/>>.
- Levine, E. (2015). "¿Por qué disminuyó la migración México-Estados Unidos a partir de 2008?", *Problemas del Desarrollo*, vol. 46, núm. 182, pp. 9-40, doi.org/10.1016/j.rpd.2015.02.001.
- Li Ng, J. J. y C. Serrano (2017). "¿2% de impuesto a las remesas a México?", *Flash Migración México*, 2 de febrero.
- Liptak, A. (2012). "Supreme Court Upholds Health Care Law, 5-4, in Victory for Obama", *The New York Times*, 28 de junio. Disponible en <<http://www.nytimes.com/2012/06/29/us/supreme-court-lets-health-law-largely-stand.html>>.
- National Conference of State Legislatures (NCSL) (2017). "2005-2017 Legislation related to Money Transfers and Fees/Taxes", 20 de julio. Disponible en <[https://comm.ncsl.org/productfiles/95595045/Money\\_Trans\\_Fees\\_Taxes.pdf](https://comm.ncsl.org/productfiles/95595045/Money_Trans_Fees_Taxes.pdf)>.

- Oberlander, J. (2017). "The End of Obamacare", *The New England Journal of Medicine*, vol. 376, núm. 1, pp. 1-3.
- Oklahoma Tax Commission (2017). *Annual Report 2016*.
- Passel, J. S. y D. Cohn (2017). "20 Metro Areas Are Home to Six-in-ten Unauthorized Immigrants in U.S.", *Pew Research Center*, 9 de febrero. Disponible en <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/02/09/us-metro-areas-unauthorized-immigrants/>>.
- Passel, J. S., D. Cohn y A. Gonzalez-Barrera (2012). "Net Migration from Mexico Falls to Zero - and perhaps less", *Pew Research Center*. Disponible en <<http://www.pewresearch.org/hispanic/2012/04/23/net-migration-from-mexico-falls-to-zero-and-perhaps-less/>>.
- Qiu, L. (2016). "Donald Trump's Top 10 Campaign Promises", *Politi Fact*, 15 de julio. Disponible en <<http://www.politifact.com/truth-o-meter/article/2016/jul/15/donald-trumps-top-10-campaign-promises/>>.
- Serrano, C., J. J. Li Ng y A. Salgado (2016). "Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA), 2012-2015", *Situación Migración México*, primer semestre, pp. 18-28.
- Serrano, C., J. L. Ordaz Díaz y J. J. Li Ng (2013). "Incompatibilidad laboral: la nueva fase en la migración mexicana a EEUU", *Situación Migración México*, julio, pp. 26-33.
- Sessions, J. (2017). "Letter from the Office of the Attorney General to Acting Secretary Duke on the Rescission of DACA", 4 de septiembre. Disponible en <<https://www.dhs.gov/publication/letter-attorney-general-sessions-acting-secretary-duke-rescission-daca>>.
- The White House (2012). "Remarks by the President on Immigration", 15 de junio. Disponible en <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/06/15/remarks-president-immigration>>.
- The White House (2017a). "Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements", 25 de enero. Disponible en <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/executive-order-border-security-and-immigration-enforcement-improvements>>.
- The White House. (2017b). "Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States", 25 de enero. Disponible en

<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/25/presidential-executive-order-enhancing-public-safety-interior-united>>.

Tofield, A. (2014). "Why is Obamacare so controversial?", *European Heart Journal*, vol. 35, núm. 36, pp. 2433-2440. Disponible en <<http://doi.org/doi:10.1093/eurheartj/ehu287>>.

Trump, D. (2015). "Presidential Announcement Speech", *Time*, 16 de junio. Disponible en <<http://time.com/3923128/donald-trump-announcement-speech/>>.

Unidad de Política Migratoria (UPM) (2013-2017). *Boletín estadístico anual*, Secretaría de Gobernación-UPM. Disponible en <[http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadisticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos)>.

U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) (2012). "Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)". Disponible en <<https://www.uscis.gov/archive/consideration-deferred-action-childhood-arrivals-daca>> (consultado el 1º de enero de 2016).

U.S. Department of Homeland Security (DHS) (2017). "Statement from Acting Secretary Duke on the Rescission of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)", 5 de septiembre. Disponible en <<https://www.dhs.gov/news/2017/09/05/statement-acting-secretary-duke-rescission-deferred-action-childhood-arrivals-daca>>.

U.S. Trade Representative (USTR) (2017). "Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation", 17 de julio. Disponible en <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>>.

Vogue, A. de y J. Diamond (2015). "Supreme Court saves Obamacare". CNN, 25 de junio. Disponible en <<http://edition.cnn.com/2015/06/25/politics/supreme-court-ruling-obamacare/index.html>>.



### 13. MIGRACIÓN Y REMESAS EN EL NUEVO ESCENARIO MIGRATORIO. DE LA CRISIS ECONÓMICA A LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN

*Alejandro I. Canales*

#### INTRODUCCIÓN

EN LOS ÚLTIMOS 15 años se ha configurado un nuevo contexto político y económico en el cual es posible enmarcar las nuevas tendencias de las remesas y la migración México-Estados Unidos. A ello cabe agregar la irrupción de un personaje como Donald Trump, junto a la presencia renovada de grupos de supremacistas blancos que, entre otras cosas, promueven el resurgimiento de prácticas y discursos racistas y xenófobos en general contra los inmigrantes, las minorías étnicas y la población de origen latino en particular.<sup>1</sup> Con ello se ha radicalizado el clima antiinmigrante, que podemos ilustrar en las siguientes medidas que la actual administración estadounidense busca implementar: *i*) las actas ejecutivas dictadas por Trump al inicio de su mandato en contra de inmigrantes de origen musulmán; *ii*) su propuesta de construir un muro fronterizo que eventualmente pudiera restringir y frenar el flujo de inmigrantes indocumentados; *iii*) propuesta de cobrar impuestos a las remesas;

<sup>1</sup> Sobre este punto, baste señalar como ejemplo las polémicas declaraciones de Jared Taylor en entrevista con Jorge Ramos (2017), en la que plantea, por un lado, su interés de mantener a Estados Unidos como una sociedad de blancos y, por otro, su desprecio hacia la población latina y afroamericana.

*iv*) sin olvidar el interés por rediseñar globalmente la política de integración comercial, que incluye por lo pronto la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, finalmente, su propia cancelación como acuerdo comercial (Canales, 2017).

Todo ello se conjuga para conformar un nuevo marco estructural, en el cual se desenvuelve la dinámica migratoria que permite entender el freno de la emigración y el incremento del retorno, lo cual ha derivado en una coyuntura de saldo migratorio nulo. Se trata de la configuración de un nuevo escenario migratorio entre México y Estados Unidos, cuyas dinámicas y patrones emergentes nos obliga también a replantear y analizar con nuevos enfoques el papel de las remesas, así como sus tendencias actuales y futuras.

Hace tan sólo una década atrás, las remesas emergían como un nuevo paradigma en materia de desarrollo social y económico (Terry, 2005; Ratha, 2003); hoy en día, frente al nuevo escenario migratorio y las nuevas condiciones estructurales que enmarcan las relaciones comerciales y políticas entre México y Estados Unidos, debemos analizar las posibles consecuencias de este nuevo escenario en las tendencias actuales y futuras de las remesas, así como en la economía mexicana y, especialmente, en la situación social y económica de los hogares y las comunidades que las perciben.

En este ámbito, de concretarse el programa de medidas como las que propone la actual administración del gobierno estadounidense, es muy lícito pensar en un virtual colapso de la migración y, con ello, de un eventual desplome de las remesas. Ante un escenario como ése, cabe preguntarse, entonces, qué efectos tendría este virtual desplome de las remesas sobre la economía mexicana, así como en los hogares y las comunidades receptoras. Sin pretender ser exhaustivos, en este capítulo queremos proponer algunas estimaciones acerca de las consecuencias que tendría un posible desplome de las remesas.

## EL NUEVO ESCENARIO MIGRATORIO

En las últimas dos décadas, como ya hemos indicado, se ha configurado un nuevo contexto político y económico en el cual es posible enmarcar las nuevas tendencias y los patrones de la migración

México-Estados Unidos. Pueden señalarse al menos cuatro grandes fenómenos que han irrumpido en estos años y que han modificado de diverso modo la dinámica migratoria:

- 1) El nuevo carácter de la política migratoria estadounidense que, basado en los principios de la seguridad interna, ha terminado fortaleciendo las posiciones más radicales contra la inmigración (Alarcón, 2016; Massey, Pren y Durand, 2009; Benítez, 2011).
- 2) Cabe destacar la crisis económica de 2008-2010 y su influencia en materia de empleo, salarios y condiciones de vida, así como la lenta recuperación económica entre 2010-2015 (Canales, 2014; Ramírez y Meza, 2011).
- 3) Cambios en las tendencias de la migración, entre los cuales destaca el freno de la emigración, con el incremento del retorno, para dar lugar a una larga fase de saldo migratorio nulo, que sólo se ha revertido ligeramente en los últimos años (Galindo, 2015; Gandini, Lozano y Gaspar, 2015).
- 4) A lo anterior se agregan los cambios en el perfil de los migrantes, de los cuales destaca el incremento de la emigración urbana, emergencia de nuevas regiones de origen en México y la mayor presencia de migrantes con mayores niveles de escolaridad (Canales y Rojas, 2017; Durand y Massey, 2003).

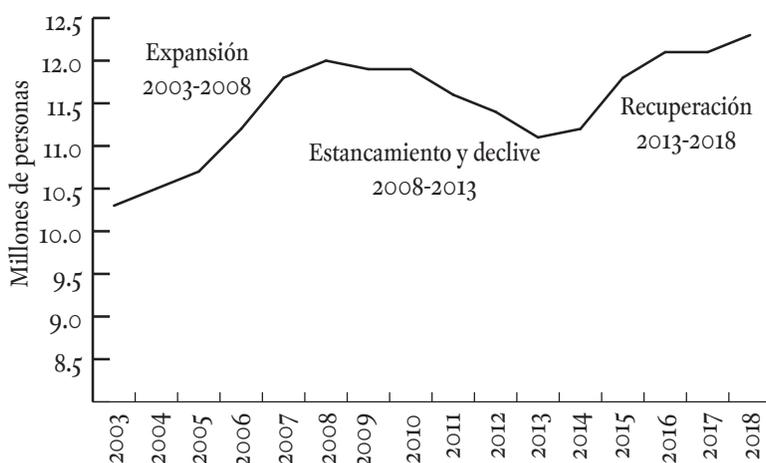
Todo ello interviene en la conformación de un nuevo escenario en la migración México-Estados Unidos, que se expresa en los cambios del patrón migratorio, así como en los perfiles de los migrantes (Canales y Meza, 2016).

En cuanto al patrón migratorio, el dato más relevante es el freno y eventual colapso que experimentó por unos años el flujo migratorio hacia el país vecino del norte, junto al incremento del retorno y las deportaciones masivas implementadas por el gobierno estadounidense. Al respecto, la tendencia del volumen de mexicanos residentes en Estados Unidos sintetiza estos cambios. Como se observa en la gráfica 13.1, identificamos tres fases en el ciclo actual de la migración México-Estados Unidos. La primera fue una fase de expansión que provenía de la década de 1990, pero que se frena en el año 2008 como producto de la combinación de la crisis económica de entonces y la nueva política de deportaciones. Esto hizo

que, a partir de ese año, la cantidad de mexicanos residentes en Estados Unidos se estancara en un primer momento, para iniciar una fase de descenso y pasar de 12 millones en 2008 a 11.1 millones en 2013. Esta fase de estancamiento y virtual colapso es la que se ha documentado ampliamente en diversos textos e investigaciones, y articula tanto un freno de la emigración como un incremento sostenido del retorno.

Gráfica 13.1. Fases de la migración mexicana hacia Estados Unidos en el ciclo 2003-2018.

Promedio anual de mexicanos residentes en Estados Unidos



Fuente: Estimaciones propias con base en los datos mensuales de Current Population Survey (CPS) (2003-2018).

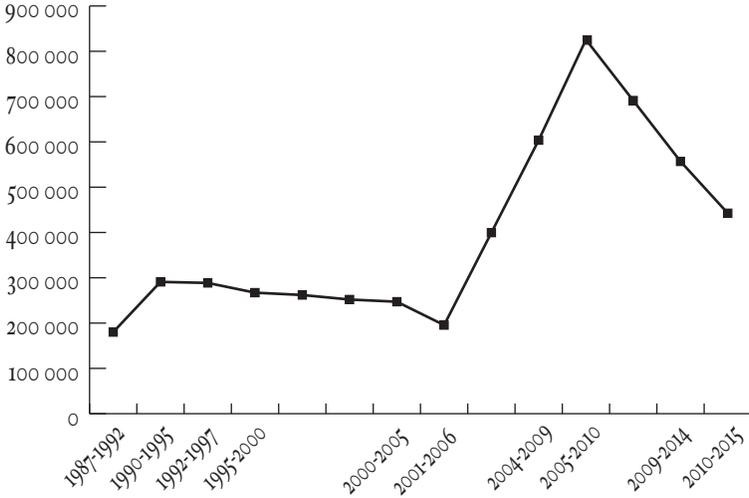
Sin embargo, a partir de 2014, inicia una fase de recuperación que ha llevado a que en 2016 por primera vez el volumen de mexicanos residentes en Estados Unidos supere los 12 millones, alcanzando una cifra sin precedentes de 12.3 millones de migrantes hasta febrero de 2018. Esta fase de recuperación, que no ha sido debidamente documentada, pareció surgir en un momento de estanco en 2017 probablemente por la incertidumbre generada a causa de las nuevas disposiciones y políticas que ha asumido el actual gobierno estadounidense. Sin embargo, todo parece indicar que se trataría de una situación coyuntural, pues los datos más recientes hasta febrero de 2018 muestran un repunte no menor en la migración mexicana a ese país.

Un componente importante en esta tendencia del volumen de migrantes mexicanos en Estados Unidos es el flujo de retorno, que se incrementó sustancialmente durante la crisis económica y los años de mayores números de deportaciones y remociones de migrantes indocumentados. En efecto, el volumen quinquenal de migrantes que retornaron a México hasta mediados de la década de 2000 no superaba las 300 000 personas, y llegó a su punto más bajo en el quinquenio 2001-2006, justo antes de la crisis, con menos de 200 000 migrantes. A partir de la crisis, sin embargo, este volumen se incrementó significativamente, pasando a algo más de 600 000 retornos en el quinquenio 2004-2009 y más de 800 000 en el quinquenio 2005-2010. Se trata de los momentos más álgidos tanto de la crisis económica como de las deportaciones, y se corresponden en cierta forma con la fase de estancamiento y declive de la cantidad de mexicanos residentes en Estados Unidos. Sin embargo, en los años siguientes este flujo de retorno se reduce sustancialmente, pasando a 556 000 migrantes en el quinquenio 2009-2014 a sólo 442 000 en el quinquenio 2010-2015 (gráfica 13.2a). Sin duda, la recuperación del empleo en Estados Unidos, junto a la reducción del volumen de deportaciones, permite explicar en cierta medida esta disminución en la cantidad de mexicanos de retorno. No obstante, se trata de números que aún se mantienen muy por encima de los niveles históricos y que prevalecieron hasta hace 12 años, aproximadamente.

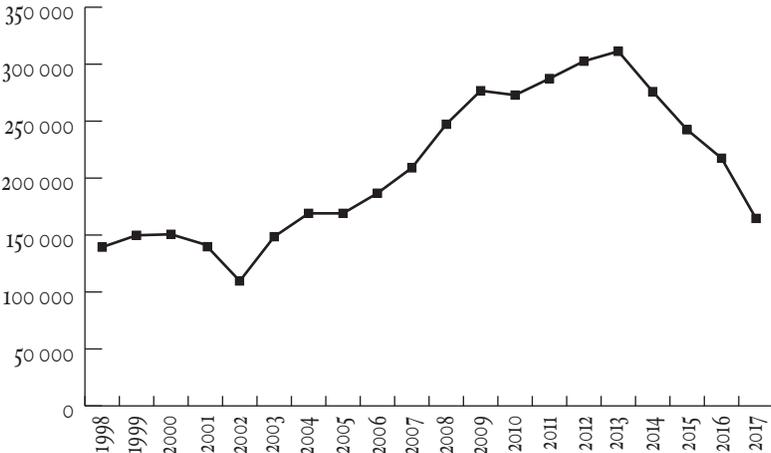
Tendencia semejante se registra en el caso de la cantidad de remociones de mexicanos desde Estados Unidos. Hasta principios de los años 2000, las remociones eran de 150 000 casos anuales. A partir de 2003, inicia su incremento hasta llegar a más de 275 000 en 2009 y alcanzar su punto máximo en 2013 con 311 000 remociones. A partir de ese año, sin embargo, las cantidades se reducen drásticamente, para retomar, en tan sólo cuatro años, al nivel de 165 000 remociones en 2017, es decir, el mismo que en el año 2004, antes incluso de que se diera inicio a la política de remociones y deportaciones masivas (gráfica 13.2b). En este sentido, el dato tal vez más relevante es que, contrario a lo especulado, en el primer año de gobierno de Donald Trump las deportaciones no sólo no se incrementaron, sino que alcanzaron su nivel más bajo de los últimos diez años.

Grafica 13.2. México: flujo de retorno quinquenal y volumen de deportaciones (remociones) de mexicanos desde Estados Unidos

a) Migración de retorno quinquenal



b) Mexicanos deportados (remociones) desde Estados Unidos



Fuente: Estimaciones propias con base en los datos sobre retornos de los censos de población 1990, 2000 y 2010, conteos de población de 1995 y 2005, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid), 1992, 1997, 2006 y 2009, Encuesta Intercensal 2015, todos del INEGI; sobre remociones y deportaciones: estimaciones con base en “Yearbook of Immigration Statistics” de 1998 a 2016, U.S. Department of Homeland Security (DHS) (2017) e Instituto Nacional de Migración (INM).

Junto a estos cambios en el patrón migratorio que surgen de la crisis económica y la nueva política de deportaciones, identificamos otros cambios igualmente importantes en el perfil y las características de los migrantes que reflejan procesos más estructurales y de más largo aliento.

Ante todo, destaca el cambio en el origen territorial de los emigrantes, por el cual, además del agotamiento de la emigración en las regiones de mayor tradición, se da un proceso de expansión y extensión de la emigración hacia regiones y entidades de México que hasta hace un par de décadas se habían mantenido relativamente marginadas del proceso migratorio. En efecto, hasta la primera mitad de la década de 1990, la emigración provenía en 52.6% de las entidades del occidente de México, especialmente de Jalisco, Michoacán, Zacatecas y Guanajuato, lo que reflejaba el alto grado de concentración regional de la migración hacia Estados Unidos. En la actualidad, esta región, aunque mantiene su primacía, ha reducido su participación a sólo 41.5% del flujo de salida de migrantes del país. Lo relevante, en todo caso, es que el origen de la migración parece haberse extendido hacia todo el país. Por lo pronto, todas las regiones incrementan su participación en el flujo de salida, pero se destacan las entidades del sur y sureste, que pasaron de ser relativamente marginales, con sólo 11.2% del flujo, a constituir el 14.7% en la actualidad. Asimismo, las entidades del norte y la frontera norte aportan actualmente 21.9% de los emigrantes, porcentaje con que igualan la participación de las entidades del centro del país. Estos datos indican que la migración hacia Estados Unidos pasó de fenómeno regionalmente localizado a proceso social que se extiende a las más diversas regiones y entidades del país (cuadro 13.1).

Algo semejante ocurre cuando analizamos los cambios en la composición de la emigración según el tipo de localidad de origen. Al respecto, hasta la primera mitad de la década de 1990 la migración hacia Estados Unidos era un fenómeno esencialmente rural y de pueblos pequeños con menos de 15 000 habitantes. En conjunto, este tipo de localidades aportaban 58.5% de los emigrantes. Sin embargo, en la actualidad vemos un proceso de urbanización de la emigración. Por lo pronto, las ciudades grandes con más de 100 000 habitantes que aportaban sólo 27% de la emigración, hoy en día proporcionan 35%, número que casi iguala al de las localidades rurales con menos de 2 500 habitantes (cuadro 13.1).

Cuadro 13.1. México: emigrantes recientes según región y localidad de origen (flujo quinquenal)

	1990-1995	2009-2014	1990-1995	2009-2014
Región migratoria	1 720 460	620 824	100%	100%
Occidente	905 008	257 510	52.6%	41.5%
Norte	291 565	135 654	16.9%	21.9%
Centro	331 690	136 552	19.3%	22.0%
Sur	192 197	91 108	11.2%	14.7%
Tamaño de la localidad	1 720 460	620 824	100%	100%
Rural (menos de 2 500 habitantes)	711 388	232 732	41.3%	37.5%
2 500 a 14 900 habitantes	296 649	90 586	17.2%	14.6%
15 000 a 99 900 habitantes	248 553	80 142	14.4%	12.9%
100 000 o más habitantes	463 870	217 364	27.0%	35.0%

Fuente: Estimaciones propias con base en Censo de Población y Vivienda, 1995 y Enadid, 2014.

Por lo demás, también es pertinente señalar el cambio en el perfil sociodemográfico de los migrantes. Al respecto, el cambio más importante se refiere al incremento de migrantes con mayores niveles de escolaridad. La migración mexicana se caracterizó siempre por estar compuesta esencialmente de migrantes con muy baja escolaridad; muchos de ellos, sin haber alcanzado siquiera la educación primaria. Sin duda, esto se explica en parte por el origen rural de la migración, localidades donde históricamente la educación formal muestra serios déficits y rezagos en México. Así, por ejemplo, en el periodo de 1994 a 2000, sólo 15.6% de los migrantes mexicanos que arribaron a Estados Unidos tenía la preparatoria completa, y sólo 7.9%, algún nivel de estudios superiores. Para ese periodo, el restante 76.4% no había completado la preparatoria (cuadro 13.2). En años más recientes, aunque se mantiene el hecho de que más de 50% de los migrantes mexicanos cuenta con algún tipo de estudios que no sobrepasa la preparatoria, los datos mues-

tran que entre 2010 y 2017, 1 de cada 5 migrantes mexicanos que llegó a Estados Unidos tenía algún grado aprobado de estudios superiores, proporción muy por encima del promedio histórico. Asimismo, quienes tienen cubierta la preparatoria alcanzaron 26% del total de migrantes de reciente arribo a Estados Unidos.

También cabe destacar el cambio en la composición etaria de los migrantes recientes en Estados Unidos. En el periodo de 1994 a 2000, 51.4% de los migrantes tenía de 15 a 29 años, datos que reflejan la amplia presencia de jóvenes en la migración. En los últimos años, en cambio, este grupo etario ha reducido su participación a 33.5%, a la vez que se ha incrementado el grupo de 30 a 49 años, que pasó de 22.4% en el periodo 1994-2000 a 34.9% en el correspondiente a 2010-2017. En otras palabras, se ha incrementado la participación de adultos jóvenes, lo que refleja los cambios en la composición etaria de la población mexicana (cuadro 13.2).

Cuadro 13.2. Estados Unidos: inmigrantes mexicanos recientes, según edad o escolaridad

	1994- 2000	2010- 2017	1994- 2000	2010- 2017
Grupos de edad	2 214 111	1 329 767	100%	
0-15 años	442 267	255 042	20.0%	19.2%
15-29 años	1 139 088	445 853	51.4%	33.5%
30-49 años	496 223	463 969	22.4%	34.9%
50 años o más	136 533	164 903	6.2%	12.4%
Escolaridad	2 214 111	1 263 274	100%	
Preparatoria incompleta	1 692 645	685 777	76.4%	54.3%
Preparatoria completa	345 581	330 379	15.6%	26.2%
Más de preparatoria completa	175 885	247 118	7.9%	19.6%

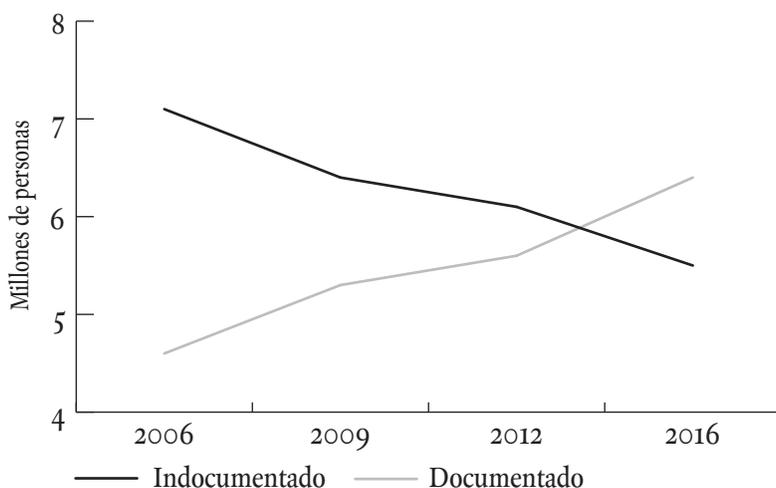
Fuente: CPS, March Supplement, 2000 y 2017.

Finalmente, un aspecto que no suele considerarse pero que reviste gran importancia, especialmente frente a los nuevos contextos sociales y políticos que envuelven la política migratoria estadouni-

dense, se refiere al cambio en la composición de la población mexicana residente en ese país según su condición legal y documentada de su estancia. Al respecto, los datos muestran que pasamos de una situación a mediados de los años 2000 en los que más de 60% de los mexicanos residía de forma indocumentada a una situación muy diferente en la actualidad en la que más de 53% reside de forma documentada, o bien porque se ha naturalizado, o bien porque ha regularizado su estancia.

Sin duda, la deportación de casi 3 millones de mexicanos indocumentados en la última década ha contribuido a reducir su número. Sin embargo, un dato igualmente relevante es el incremento en valores absolutos y relativos de la población mexicana que cuenta con documentos legales en Estados Unidos. En 2006 había sólo 4.6 millones de mexicanos en esa situación, que representaban menos de 40% del total de mexicanos. En 2016, en cambio, esta cifra se incrementó en 40%, y pasó a 6.4 millones de mexicanos en situación regularizada (gráfica 13.3).

Gráfica 13.3. Estados Unidos: migrantes mexicanos según situación migratoria

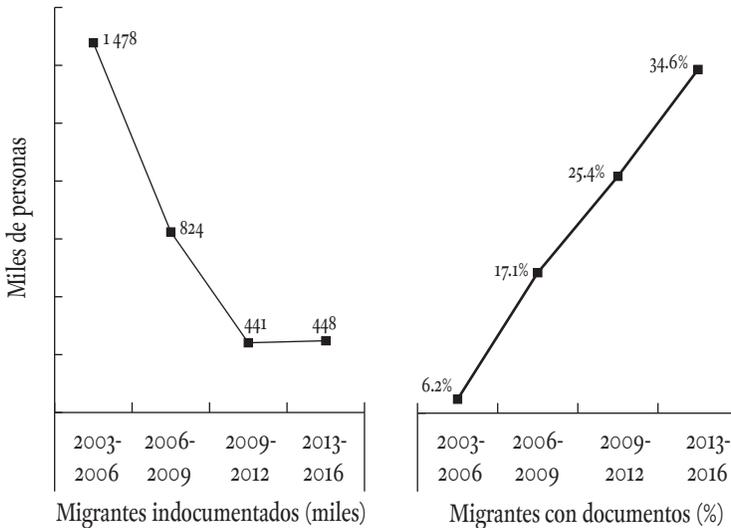


Fuente: Estimaciones propias con base en American Community Survey (ACS) (2006 a 2016).

Resulta igualmente relevante constatar que este cambio se está dando no sólo porque los mexicanos que ya están establecidos en

Estados Unidos han comenzado a regularizar su situación migratoria, sino, además, por un cambio igualmente importante en la composición de quienes ingresan a ese país en los últimos años. Por un lado, se ha reducido sustancialmente el volumen de mexicanos que ingresa sin documentos a Estados Unidos; de 1478 000 en el periodo 2003-2006 pasaron a sólo 448 000 en el periodo de 2013 a 2016, es decir, en tan sólo 10 años, la cantidad de mexicanos que ingresó de manera indocumentada a dicho país se redujo en 70% (gráfica 13.4). Por otro lado, la cantidad de migrantes mexicanos que entra de manera documentada se incrementó; de 97400 pasó a 237000 en los mismos periodos, lo que implica un crecimiento de más de 140% acumulado. Este cambio, sustancial en la composición del flujo migratorio hacia Estados Unidos, implica que si en la primera mitad de la década de 2000 sólo 6.2% de los migrantes mexicanos que ingresaba a dicho país lo hacía con documentos en regla, hoy lo hace más de 34% de ellos (gráfica 13.4).

Gráfica 13.4. Estados Unidos: migrantes mexicanos de reciente ingreso según condición migratoria



Fuente: Estimaciones propias con base en ACS, 2006, 2009, 2012 y 2016.

En síntesis, la migración mexicana hacia Estados Unidos se ha extendido a todo el país, se ha hecho más urbana, de mayor escolaridad y tiende a migrar cada vez más con los documentos propios.

No se trata de cambios menores, especialmente si los tomamos en cuenta para evaluar los posibles efectos de las medidas y políticas antimigratorias que pueda implementar la actual administración del gobierno estadounidense.

#### LAS REMESAS EN EL NUEVO ESCENARIO MIGRATORIO

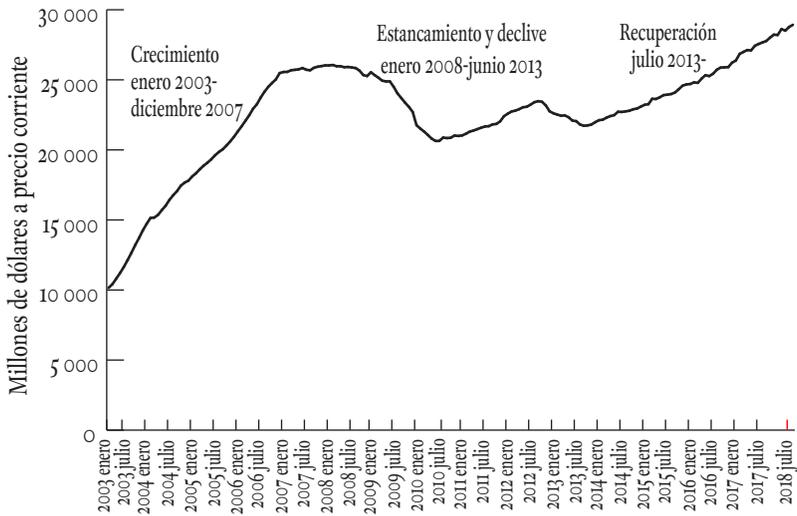
En otros estudios hemos demostrado que las remesas tienen un comportamiento *anticíclico* respecto a la economía mexicana y *procíclico* respecto a la situación económica en Estados Unidos (Canales, 2008). Esto significa que es completamente previsible que las remesas siguieran la tendencia del ciclo económico reciente y, por ende, que mostrarán un descenso y una posterior recuperación, cuando los niveles de empleo y crecimiento económico de Estados Unidos retornaran su tendencia anterior a la crisis.

Al respecto, los datos que ofrece el Banco de México confirman esta tesis. Como se observa en la gráfica 13.5, en lo que toca a las remesas identificamos prácticamente las mismas fases que ya documentamos para el ciclo migratorio reciente. Una fase de crecimiento en la cual las remesas pasaron de 10 000 millones de dólares al año en 2003 a su punto máximo de 26 000 millones en diciembre de 2007. A partir de entonces, como consecuencia de la crisis económica, pérdida de empleos y freno de la migración: las remesas entran en una fase de estancamiento inicial y posterior declive que las llevó a su punto más bajo en junio de 2013, cuando alcanzaron un flujo anualizado de 21 700 millones de dólares. Desde entonces, inició una fase de recuperación ininterrumpida hasta alcanzar en agosto de 2016 el nivel que tenía al principio de la crisis y continuar creciendo hasta llegar a la máxima cifra de 28 900 millones de dólares anualizados en enero de 2018.

Resulta muy revelador el empalme casi perfecto entre el ciclo migratorio y el ciclo de las remesas, lo cual nos revela que, en el fondo, el volumen de remesas está muy vinculado a la dinámica migratoria y a sus ciclos y fases en cada coyuntura económica y política. Por lo mismo, este dato y la constatación es muy relevante para nuestro análisis sobre las posibles consecuencias de las medidas que pueda implementar la actual administración del gobierno estadounidense que, junto con afectar a las remesas directamente (vía

impuestos y otras medidas similares), también inciden sobre ellas al afectar directamente los flujos migratorios (restricciones a la entrada de nuevos migrantes, deportaciones, pérdida de derechos y condiciones de vulnerabilidad de los migrantes, entre muchos otros aspectos).

Gráfica 13.5. México: enero de 2003 a enero de 2018.  
Volumen de remesas, promedio anual

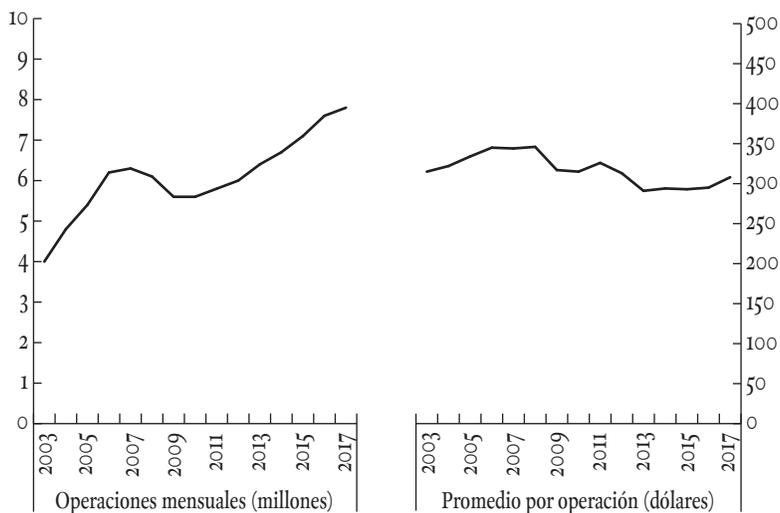


Fuente: Estimaciones propias con base en los datos mensuales de remesas del Banco de México (2019).

Un dato importante es que los cambios en los volúmenes de las remesas se originan en el número de transacciones u operaciones realizadas y no tanto en el monto de cada una de ellas. Como se observa, el número de operaciones prácticamente sigue el mismo ciclo de las remesas ya descrito. Durante la fase de expansión, se incrementa significativamente el volumen de transferencias, que pasaron de sólo 4 millones mensuales en 2003 a 6.3 millones mensuales en 2007. A partir de entonces se reducen a 5.6 millones en 2009 y se mantienen en ese nivel hasta que comienza su recuperación en 2013, para luego alcanzar los 7.8 millones de operaciones mensuales en 2017 (gráfica 13.6). Por el contrario, el monto promedio de cada transferencia tiende a mantenerse relativamente estable fluctuando entre los 300 y 350 dólares por operación, según el

momento y la coyuntura económica, pero por ningún instante se ha distanciado sustancialmente de esa franja de fluctuación.

Gráfica 13.6. México: enero de 2003 a diciembre de 2017.  
Número de operaciones mensuales y volumen promedio de cada transferencia de remesa



Fuente: Estimaciones propias con base en datos mensuales de remesas de Banco de México.

Lo que nos dicen estos datos es que el mayor efecto del nuevo escenario político y económico de las migraciones y las remesas es la contracción del volumen total de transacciones, esto es, de envíos que se hacen cotidianamente, pero no tanto en los montos enviados en cada transferencia. Asimismo, sugieren que, al iniciarse la recuperación económica, se reactiva el número de operaciones y envíos, lo que permite que las remesas recuperen su senda de crecimiento por la que históricamente han transitado.

Más allá de las fluctuaciones derivadas de la coyuntura social y económica, estos datos revelan también otra situación estructural que suele pasarse por alto en el análisis de los impactos macroeconómicos de las remesas. A nivel agregado, solemos hablar de las remesas y resaltar su gran volumen anual, que actualmente incluso bordean los 29 000 millones de dólares y las sitúa como una de las principales fuentes de divisas para el país. Sin embargo, esta

valoración macroeconómica de las remesas desatiende el hecho de que, en realidad, éstas se conforman por millones de transacciones y operaciones de muy bajos montos cada una.

Los 28 900 millones de dólares que por concepto de remesas recibió México entre febrero de 2017 y enero de 2018, en realidad no existen como tales, sino que están diseminados y atomizados en más de 93 millones de operaciones cotidianas, cada una de las cuales apenas supera los 300 dólares. En otras palabras, las remesas constituyen un flujo muy disperso, lo que da cuenta de su carácter y significado económico real: son recursos que envían trabajadores migrantes a sus familias para su consumo cotidiano. Están muy lejos de constituir una forma de ahorro familiar o externo (aunque contablemente asuman esa forma y así sean registradas por el Banco de México en la Balanza de Pagos y las Cuentas Nacionales). Tampoco se trata de recursos privados, así en abstracto, sino de un recurso muy específico cuyo origen y destino es igualmente muy particular. Se trata de una fracción de los salarios de los migrantes que ellos envían a sus familiares en México para su reproducción y manutención cotidianas. Como ya lo hemos documentado en otras investigaciones, las remesas son un fondo salarial que, al agregarse, muestra la magnitud de las carencias de las familias receptoras y que, por lo mismo, está muy lejos de constituir un fondo de ahorro que pueda usarse como financiamiento de proyectos de inversión privada o social (Canales, 2008).

Esta tesis tiene particular relevancia para nuestro análisis, pues nos advierte que los eventuales efectos de un escenario de declive o desplome de las remesas no se centrarían en la dinámica y las tendencias de los indicadores de la situación macroeconómica del país, como la inversión, el crecimiento, el empleo, u otras, sino que se focalizarán en sus dimensiones microeconómicas y sociales, particularmente en la situación social y económica de la población y los hogares perceptores. Si las remesas conforman un fondo salarial, su eventual declive afectaría primordialmente a quienes lo reciben, como lo haría cualquier otra reducción de los salarios.

## CARACTERÍSTICAS DE LOS MIGRANTES REMESADORES

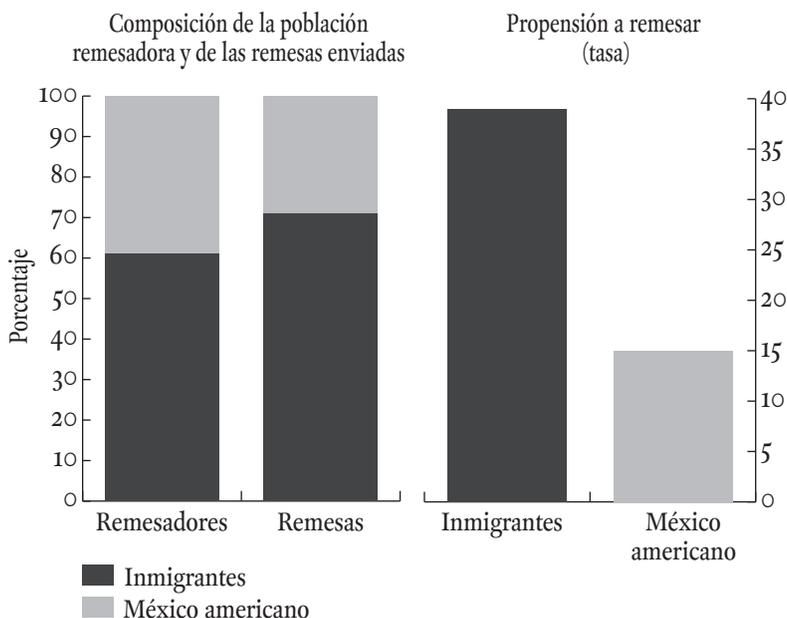
Las remesas son un fenómeno intrínseco al proceso migratorio, sin embargo, no todos los migrantes son remesadores, ni todos siguen el mismo patrón y perfil de envío de remesas. Normalmente se piensa que la propensión a enviar remesas tiende a disminuir en la medida en que los lazos familiares y sociales con las comunidades de origen tienden a flexibilizarse y debilitarse. Sin embargo, a la inversa, se señala que las remesas son uno de los mecanismos de reproducción de relaciones familiares y comunitarias transnacionales y que, por lo mismo, tienden a perdurar en el tiempo.

Al respecto, los datos parecen ir en ambos sentidos. Si analizamos los datos de envíos de remesas de manera individual, esto es, de las características de los individuos que envían remesas, encontramos que 61% de los remesadores son inmigrantes mexicanos, a la vez que el 39% restante son descendientes de mexicanos nacidos en Estados Unidos, de segundas y terceras generaciones, denominados normalmente mexicoamericanos. Asimismo, vemos que este grupo de remesadores aporta prácticamente 29% de las remesas enviadas. Sin embargo, la tasa o propensión de envíos en este grupo demográfico es de 15%, muy por debajo de 39% que prevalece entre los inmigrantes mexicanos. En otras palabras, en cuanto al volumen de envíos y los montos enviados, los migrantes de segunda y tercera generación tienen una participación relativamente importante. Sin embargo, la proclividad a enviar remesas se reduce significativamente (gráfica 13.7).

Si cambiamos la unidad de análisis y en vez de considerar las características de los individuos remesadores tomamos los hogares como unidad de registro, tendremos una idea más cercana a cómo funciona el sistema de envío de remesas entre la población migrante y sus descendientes. Al respecto, clasificamos los hogares con población de origen mexicano en Estados Unidos en tres grandes categorías: primero, aquellos en los que sólo hay inmigrantes, pero no descendientes de migrantes mexicanos; luego, aquellos en donde sólo hay migrantes de segunda y tercera generación, sin presencia de inmigrantes; por último, los hogares mixtos, es decir, donde hay inmigrantes y sus descendientes mexicoamericanos. Es de esperar que los montos enviados, así como la propensión a mandar remesas, tiendan a reducirse en la medida en que los vínculos

con la migración se debiliten y, por lo tanto, que en el primer caso sea mayor, menor en el segundo, y en el tercero, los hogares mixtos, se dé una situación intermedia.

Gráfica 13.7. Estados Unidos, 2008: características del envío de remesas de inmigrantes mexicanos y población de origen mexicano



Fuente: Estimaciones propias con base en cps, Inmigrant/Emigrant (agosto, 2008).

Los datos operan nuevamente en ambos sentidos. Por un lado, es evidente que la proclividad a enviar remesas, así como los montos, se reduce sustancialmente en el caso de hogares con sólo mexicanoamericanos. Sólo 5.5% de los hogares remesadores corresponde a esta categoría, los cuales sólo aportan 3% del total de remesas. Asimismo, la propensión a enviar remesas en estos hogares es de sólo 2.4%, muy por debajo de la prevaleciente en los demás hogares. Por el contrario, los hogares con sólo inmigrantes de primera generación conforman 34.8% del total de hogares remesadores, a la vez que aportan 39% de la cantidad de remesas anual. Además, la proclividad a enviar remesas es de 37.3%, muy superior a los hogares de sólo mexicanoamericanos. Esto pareciera corroborar la tesis de que

los envíos y la propensión a mandar remesas tienden a ser menores en la medida en que los lazos y vínculos con las comunidades de origen tienden a debilitarse (cuadro 13.3).

Cuadro 13.3. Estados Unidos, 2008: características del envío de remesas a México según composición migratoria del hogar

	<i>Total hogares de origen mexicano</i>	<i>Hogar de sólo migrantes</i>	<i>Hogares sólo mexico- americanos</i>	<i>Hogares mixtos</i>
Total hogares	10 655 583	1 934 927	4 835 080	3 885 576
Hogares que envían remesas a México	2 072 147	721 441	114 604	1 236 102
Distribución de hogares que envían remesas	100%	34.8%	5.5%	59.7%
Tasa de envío de remesas	19.4%	37.3%	2.4%	31.8%
Monto enviado (millones de dólares al año)	15 749	6 064	537	9 148
Distribución del volumen enviado	100%	39%	3%	58%
Remesa por hogar (dólares al año)	7 600	8 406	4 687	7 401
Remesa como porcentaje de ingresos del hogar	14.2%	20.3%	7.5%	15.4%

Fuente: Estimaciones propias con base en cps, Immigration/Emigration (agosto, 2008).

Sin embargo, el dato que opera en sentido inverso es el de los hogares mixtos. Ellos conforman 59.7% de los hogares que envían remesas regularmente a México, a la vez que aportan 58% de la cantidad anual de remesas. Se trata de cifras muy importantes que los sitúa como los principales hogares remesadores, aun cuando su propensión a enviar remesas sea de 31.8%, ligeramente inferior a la de los hogares de migrantes de primera generación (cuadro 13.3).

Cabe señalar que estos hogares mixtos están compuestos tanto por migrantes de primera generación como por sus descendientes y, en general, en proporciones semejantes. En efecto, en promedio,

en estos hogares mixtos remesadores encontramos que están compuestos por 2.4 inmigrantes de primera generación y 2.2 migrantes de segunda y tercera generación, quienes muy probablemente sean hijos y descendientes de los primeros. Así pues, la formación de descendencias en Estados Unidos, que representan una forma directa de arraigo en ese país, no implica necesariamente un debilitamiento de los lazos y vínculos sociales, comunitarios y familiares con las comunidades de origen.

Un dato igualmente relevante, que en cierta forma apoya el análisis anterior, se refiere a las diferencias en cuanto a los montos promedio y la proporción del ingreso que envían como remesas cada tipo de hogar. Al respecto, los datos indican que, nuevamente, son los hogares de sólo mexicoamericanos los que envían montos de remesas más reducidos. En concreto, esos hogares remiten en promedio 4 687 dólares al año, muy por debajo de los 7 401 y los 8 406 dólares que envían los integrantes de hogares mixtos y los de primera generación de migrantes, respectivamente. Asimismo, las remesas en los hogares de mexicoamericanos representan sólo 7.5% del ingreso familiar, menos de la mitad de lo que se destina en los hogares mixtos para tal propósito y casi un tercio de la cantidad designada en los hogares de primera generación (cuadro 13.3).<sup>2</sup>

#### LAS REMESAS Y SUS EFECTOS ECONÓMICOS EN EL NUEVO ESCENARIO MIGRATORIO

Los datos expuestos hasta ahora nos remiten a las condiciones del nuevo escenario político y económico de las migraciones y sus implicaciones en los niveles y tendencias de las remesas. El análisis y la revisión de la información disponible nos señala que las remesas no se vieron afectadas en lo sustancial incluso en un entorno de crisis económica y pérdida de empleos a pesar de un ambiente político claramente antiinmigrante y con un inusitado incremento

<sup>2</sup> Aun cuando las diferencias entre los hogares mixtos y de primera generación de migrantes parecen importantes, no son estadísticamente significativas, lo cual nos sugiere que, más allá de los valores que se indican, hay una gran dispersión en torno a ellos, esto es, que en ambos casos hay un número importante de hogares que se aleja de esos valores promedios y relativos, lo que no permite establecer diferencias significativas a partir de los valores promedio o de los valores relativos.

de deportaciones de mexicanos, el eventual estancamiento y declive temporal del flujo migratorio. Si bien pasaron por un momento de declive, como era de suponerse, muy pronto retornaron a su ruta histórica de crecimiento sostenido.

Esta resiliencia de las remesas frente a situaciones tan adversas como las mencionadas auguran un escenario relativamente apropiado ante las nuevas condiciones sociales y políticas que busca imponer la actual administración del gobierno estadounidense. Al respecto, podemos mencionar los siguientes elementos que nos llevan a esta conclusión inicial:

- Es probable que un impuesto a las remesas, de concretarse, pudiera inicialmente restringir su flujo, aunque lo más probable es que se generen mecanismos de envíos que intenten burlar y eludir el sistema tributario que quisiera imponerse.
- Asimismo, si bien es posible que el nuevo escenario político conlleve nuevamente un estancamiento del flujo migratorio que revierta el reimpulso que ha tenido en los últimos tres años; aun en ese contexto, lo cierto es que prácticamente la mitad del flujo de remesas proviene de hogares ya establecidos en Estados Unidos, que no están demasiado expuestos a los riesgos de un reimpulso de las deportaciones masivas.
- A ello cabe agregar la sustancial reducción del número de migrantes mexicanos indocumentados, tanto entre quienes ya están establecidos como entre los de reciente ingreso a Estados Unidos.
- También destaca el cambio en los perfiles de los nuevos migrantes, especialmente en la última década, quienes se caracterizan por tener mayor escolaridad y por ser de origen urbano, sobre todo de grandes ciudades, lo cual, además de otros aspectos, reduce los riesgos y la vulnerabilidad en el ambiente social y político antiinmigrante y abiertamente racista y xenófobo que parece predominar en la sociedad, el gobierno y los medios estadounidenses.

Considerando lo anterior, el escenario más probable respecto a la tendencia que puedan experimentar las remesas en los próximos años es que su crecimiento se detenga o que sufran, en el peor de los casos, un leve declive, lo cual no implicaría una situación de ma-

yor alarma o preocupación. Además, los mismos datos y el análisis de la tendencia reciente de las remesas indican que, aun en el caso de un virtual (aunque improbable) colapso, no tendría mayores consecuencias en la dinámica macroeconómica mexicana. Por lo pronto, la experiencia de los últimos años señala que aun frente a la crisis económica y una política antiinmigrante, las remesas pueden mantener sus altos niveles anuales.

Para documentar esta hipótesis, nos centraremos en una estimación del efecto de un virtual desplome de las remesas en el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y en los niveles de pobreza de la población.

### *Efecto de un eventual declive de las remesas sobre el PIB per cápita en México*

Para ponderar la influencia macroeconómica de las remesas nos apoyaremos en sus efectos multiplicadores.<sup>3</sup> Diversos estudiosos han señalado que los gastos de consumo financiados con remesas son un factor que impulsa la economía nacional. El incremento en la demanda de bienes de consumo dinamiza el mercado local y regional impulsando así la formación de nuevas empresas, así como la generación de nuevos empleos (Durand, Parrado y Massey, 1996).

Con base en matrices de contabilidad social se han hecho evaluaciones de estos efectos multiplicadores de las remesas (Taylor y Wyatt, 1996). Para el caso de México, un trabajo pionero fue el de Adelman y Taylor (1990), quienes a finales de la década de 1980 estimaron que el efecto multiplicador de las remesas en las economías locales y regionales era de 2.9. Esto es, por cada dólar adicional que ingresaba a la economía mexicana por concepto de remesas, el PIB nacional se incrementaba otros 2.9 dólares.

Zárate (2007), en un estudio más reciente y aplicando el mismo modelo de matrices de contabilidad social, estima que los efectos

<sup>3</sup> El *efecto multiplicador* se define como el “conjunto de incrementos que se producen en la renta nacional (PIB) como consecuencia de un incremento de origen externo en el consumo, gasto público o inversión” (Pino, 2004). En este sentido, las remesas constituyen un recurso externo que financia el consumo de los hogares y, por ese medio, genera efectos multiplicadores sobre la economía nacional.

multiplicadores de las remesas fluctúan entre 2.14 y 1.48, según los supuestos sobre los que se diseñe el modelo de elasticidad y de expansión o constricción de la oferta.<sup>4</sup>

Tomando como punto de referencia estos estudios, evaluaremos la influencia de las remesas considerando un valor de 3.0 en sus efectos multiplicadores sobre el PIB. Se trata de un límite superior que, sabemos, es una sobreestimación de las consecuencias macroeconómicas de las remesas. Procedemos de esta manera para mostrar que incluso en un escenario límite como el descrito el efecto de las remesas sobre el PIB per cápita es relativamente marginal y no tiene relevancia para la dinámica y estructura económica del país.

Según datos de Conapo y de INEGI, en 2017 el PIB per cápita en México se estimaba en 9 323 dólares. Asimismo, en ese mismo año las remesas se calcularon en 28 771 millones de dólares. Con base en esta información, podemos establecer un modelo de simulación para estimar qué impacto tendría en el PIB per cápita en el comportamiento de las remesas en los siguientes cinco años (2017-2022). Partimos de un escenario base en el cual consideramos, por un lado, un crecimiento del PIB de 2.5% anual, cifra ligeramente inferior a 2.6% registrado en los últimos cinco años, entre 2011 y 2016; por otro, un nulo crecimiento de las remesas, es decir, sólo tomaremos en cuenta el mismo nivel de 28 771 millones de dólares registrado ya en 2017.<sup>5</sup> Con base en estos supuestos y considerando el crecimiento demográfico estimado por Conapo para esos años, calculamos que el PIB per cápita ascendería en este primer escenario a 10 073 dólares en 2022, por lo que el impacto de las remesas sería nulo, pues al no haber incremento de ellas, tampoco habría efectos multiplicadores en el PIB total (cuadro 13.4).

<sup>4</sup> Zárate (2007) estima, además, los componentes de estos efectos multiplicadores, desagregándolos según los principales sectores y las ramas de actividad económica. En nuestro caso, nos centramos en el efecto multiplicador global y dejamos para otro momento el estudio de los efectos específicos que las remesas pudieran tener en determinadas actividades y sectores económicos.

<sup>5</sup> Cabe añadir que, si adoptamos un escenario de mayor crecimiento del PIB total, el impacto de las remesas se reduce aún más, lo cual es lógico, pues en ese caso los componentes de crecimiento del PIB que son autónomos de las remesas tendrían mayor peso sobre la dinámica de crecimiento del PIB que los derivados por los efectos multiplicadores de las remesas.

Cuadro 13.4. México, 2017-2022: estimaciones del PIB per cápita, en diferentes escenarios de reducción de las remesas

	<i>Población (según Conapo)</i>	<i>Remesas (millones de dólares)</i>	<i>Efectos multiplicadores (millones de dólares)</i>	<i>PIB (millones de dólares)</i>	<i>PIB per cápita (dólares)</i>	<i>Impacto de remesas en PIB per cápita (dólares)</i>	<i>Impacto de remesas en PIB per cápita (%)</i>
2017	123 518 270	28 771		1 151 575	9 323		
Escenario 1							
2022	129 351 846	28 771	0	1 302 901	10 073	0	0.0%
Escenario 2							
2022	129 351 846	21 578	-21 578	1 281 322	9 906	-167	-1.7%
Escenario 3							
2022	129 351 846	14 386	-43 157	1 259 744	9 739	-334	-3.3%
Escenario 4							
2022	129 351 846	0	-86 314	1 216 587	9 405	-667	-6.6%

Escenario 1: crecimiento del PIB 2.5% anual entre 2017 y 2022. Remesas se mantienen en mismo nivel de 2017.

Escenario 2: mismo crecimiento PIB, y remesas se reducen en 25 por ciento.

Escenario 3: mismo crecimiento PIB, y remesas se reducen en 50 por ciento.

Escenario 4: mismo crecimiento PIB, y remesas caen en 100 por ciento.

Fuentes: Estimaciones propias con base en los datos de BIE-INEGI, Conapo y Banco de México.

En un segundo escenario consideramos que las remesas se reducen 25%, pasando de los 28 771 millones de dólares de 2016 a 21 578 millones de dólares en 2022. Esta reducción de las remesas se traduce en un efecto multiplicador negativo del orden de los 21 578 millones de dólares, que representan igual reducción del PIB total. Esto hace que el PIB per cápita en el año 2022 pase de los 10 073 dólares, ya estimados en el primer escenario, a 9 906 dólares, en el segundo, lo cual representa una reducción de 167 dólares del PIB per cápita, que corresponde a una caída de 1.7% de su valor estimado previamente.

En un tercer escenario de reducción de 50% de las remesas, el impacto sobre el PIB per cápita consistiría en una disminución de 334 dólares, que representan una pérdida de 3.3% de su valor ya estimado en el primer escenario, el cual suponía remesas constantes.

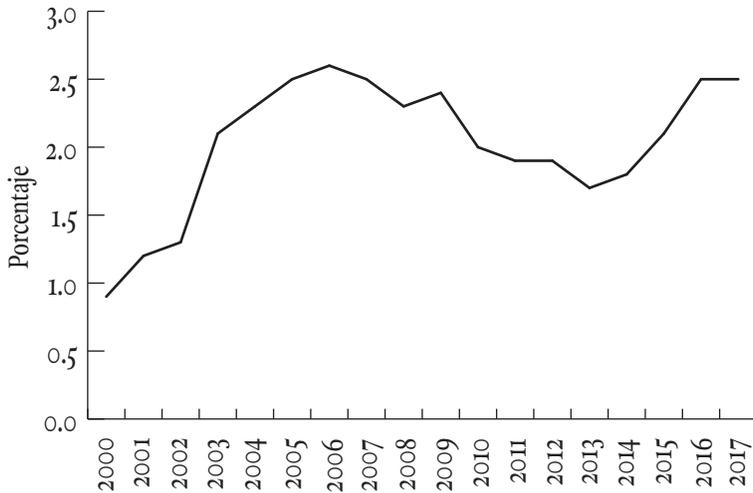
Finalmente, en un hipotético (aunque totalmente improbable) escenario de desplome total de las remesas en estos cinco años, el impacto sobre el PIB per cápita no superaría una caída de 667 dólares, que equivale a una reducción de 6.6%, y ello sería por una única vez (cuadro 13.4).

Como podemos observar, incluso en un improbable escenario de desplome total de las remesas, se tendría un efecto más bien marginal y muy reducido sobre el PIB total y el PIB per cápita de México. La razón de este tan bajo impacto de las remesas (aun considerando un efecto multiplicador superior al de las más recientes estimaciones y un crecimiento “autónomo” del PIB muy bajo) radica en el hecho de que, para la economía mexicana, a pesar de alcanzar un volumen de más de 28 000 millones de dólares al año, las remesas representan una muy baja proporción del PIB total. En concreto, como se observa en la gráfica 13.8, las remesas, aun en su mejor momento, nunca han logrado superar 2.6% del PIB mexicano, y actualmente se mantienen, ya por dos años consecutivos, en 2.5%, pese al gran repunte que han tenido en el último quinquenio.

En este ámbito de tan bajo peso relativo de las remesas, aun cuando el efecto multiplicador sea en cierta manera importante, éste se diluye por su bajo impacto global en el PIB. Una forma de estimar con mayor precisión la influencia de las remesas sobre el PIB es usando la elasticidad PIB/remesas, esto es, ponderando en qué porcentaje se incrementa el PIB ante el aumento de 1% de las remesas.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> El cálculo de la elasticidad PIB/remesas se obtiene a partir del peso relativo de las remesas ponderado por el valor absoluto de los efectos multiplicadores. El cálculo

Gráfica 13.8. México: remesas como proporción del PIB



Fuente: Estimaciones propias con base en datos de Banco de México y de BIE-INEGI.

En este caso, al considerar el promedio de los últimos diez años, cuando las remesas representaron 2.1% del PIB, y el mismo efecto multiplicador que ya hemos presentado, estimamos entonces que la elasticidad PIB/remesas en el caso mexicano apenas ascendería a 0.063. Esto indica que un aumento de 1% de las remesas hace incrementar escasamente el PIB en 0.063%. En otras palabras, el PIB muestra una eminente inelasticidad frente a las remesas. Si a ello agregamos, además, que esta casi nula elasticidad del PIB total debemos ajustarla según el crecimiento de la población, podemos concluir entonces que, efectivamente, los efectos de las remesas en el crecimiento y desarrollo económico de México son realmente marginales y no merecerían mayor atención, por lo menos no en el aspecto macroeconómico.

es muy simple: la elasticidad del PIB respecto a las remesas se calcula con base en la siguiente fórmula:

$$E_{\text{PIB}/\text{REM}} = \frac{\Delta \text{PIB}}{\text{PIB}} \div \frac{\Delta \text{REM}}{\text{PIB}}$$

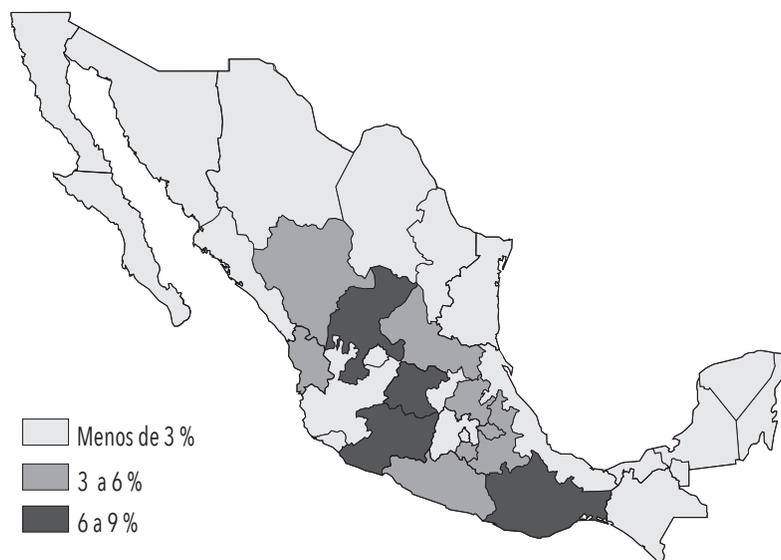
Reordenando los términos de la derecha, queda lo siguiente:

$$E_{\text{PIB}/\text{REM}} = \frac{\Delta \text{PIB}}{\Delta \text{REM}} \div \frac{\text{REM}}{\text{PIB}}$$

El primer término de la derecha representa el efecto multiplicador, mientras que el segundo, la proporción que constituyen las remesas respecto al PIB.

Ahora bien, aunque nacionalmente las remesas no tienen influjo relevante en la dinámica macroeconómica del país (salvo como provisión de divisas y, por ese medio, de ajustes en el tipo de cambio), regional y localmente la situación es distinta. Las remesas no se distribuyen uniformemente, sino que tienden a concentrarse en determinadas entidades de donde ha surgido mayor número de migrantes hacia Estados Unidos. En la mayoría de las demás entidades del país, las remesas no tienen gran incidencia.

Mapa 13.1. México, 2010-2015: entidades según la proporción que representan las remesas del PIB estatal



Fuente: Estimaciones propias con base en los datos de BIE-INEGI y Banco de México (2019).

Según los datos que reporta el Banco de México sobre la distribución de las remesas por entidades federativas, vemos que en prácticamente 14 entidades del país las remesas representan menos de 2% del PIB, inferior al promedio nacional, y en otras seis entidades no supera a 3% (mapa 13.1). En todas estas entidades, el impacto de las remesas sobre el PIB es prácticamente insignificante y marginal, tal como lo hemos visto a nivel nacional.

Asimismo, en otras ocho entidades el peso de las remesas sobre el PIB es menor a 5%, el cual, aunque superior al promedio nacional, mantiene el PIB en una situación muy inelástica respecto a las remesas. En todos estos casos, se necesitarían importantes crecimientos de las remesas para que su efecto multiplicador llegara apenas a notarse en el crecimiento del PIB. Sólo en cuatro entidades, las remesas representan más de 6% del PIB. Corresponde a las entidades de Michoacán, Guanajuato, Oaxaca y Zacatecas. En todas ellas, las remesas representan entre 6 y 9% del PIB, con lo cual, suponiendo los mismos efectos multiplicadores usados a nivel nacional, tendríamos que la elasticidad del PIB respecto al flujo de remesas es más de tres veces superior al promedio nacional. De esta forma, en estas entidades un incremento de 10% en el flujo de las remesas generaría un crecimiento del PIB superior a 2%. No es algo menor ni marginal, sino que corresponde a un efecto de relativa importancia que no puede soslayarse. Sin embargo, este efecto se restringe sólo a esas cuatro entidades y se reduce significativamente en el resto del país. Igualmente, aunque en estas cuatro entidades se concentra 27% de las remesas, en conjunto aportan menos de 9% del PIB nacional, esto es, se trata de entidades con muy bajo impacto económico nacional, aunque de alta concentración migratoria y de remesas.

*Efectos de un eventual declive de las remesas  
en los niveles de pobreza en México*

Para estimar el efecto de las remesas en la reducción de la pobreza usaremos un modelo indirecto que consiste en calcular cuál sería el ingreso de cada hogar perceptor de remesas si del total de ingresos que percibe sustraemos aquellos que corresponden a las transferencias de familiares desde el extranjero, considerando distintos escenarios de reducción de las remesas. Este principio lo podemos expresar con base en la siguiente ecuación:

$$\text{YESP} = \text{YOBS} - \text{REMEST}$$

donde:

YOBS es el ingreso observado,  
YESP es el ingreso esperado en ausencia de remesas,  
REMEST son las remesas que se dejan de percibir, según sea el  
escenario previsto.

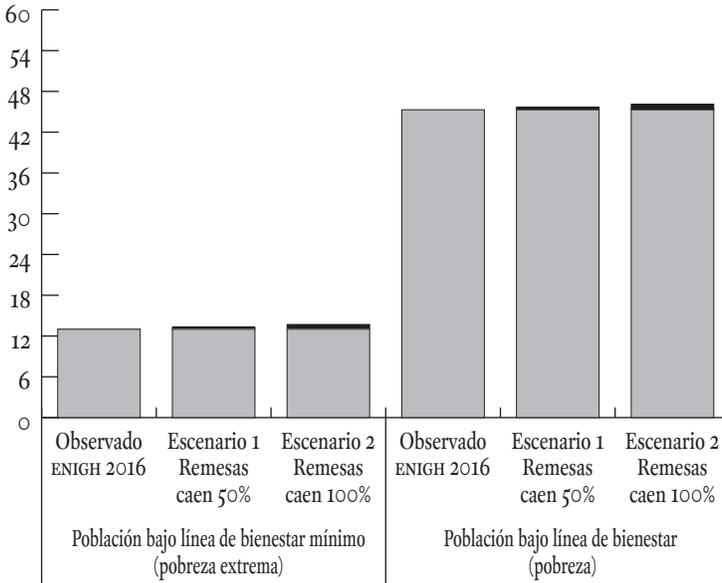
Con base en este modelo de simulación, estimamos el nivel de ingreso esperado en los hogares según dos escenarios de reducción de las remesas. Por un lado, una reducción de 50% del flujo de remesas y, por otro, un escenario extremo de desplome total de las remesas. Con estas estimaciones del nivel de ingresos en estos dos escenarios, y considerando los criterios de medición de la pobreza propuestos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), volvemos a medir el nivel de incidencia de la pobreza en México en ambos escenarios, medida que, al compararla con los niveles de pobreza directamente observados y estimados con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, nos permite establecer las consecuencias de una eventual reducción de las remesas sobre la incidencia de la pobreza en la esfera nacional.

A partir de este procedimiento, estimamos que, en un primer escenario de declive de 50% de las remesas, la incidencia de la pobreza apenas se incrementaría en 0.4 puntos porcentuales, pasando de 45.3 a 45.7%. Asimismo, la población con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo (pobreza extrema) se incrementaría en sólo 0.3 puntos porcentuales, pasando de 13.0 a 13.3%. Por lo demás, en un escenario de desplome total de las remesas, la incidencia de la pobreza se incrementaría en sólo 0.8 puntos porcentuales, pasando de 45.3 a 46.1%; y la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, se incrementaría igualmente en 0.8 puntos porcentuales, pasando de 13 al 13.8%.<sup>7</sup> Visto desde otra perspectiva, incluso en un escenario de desplome total de las remesas, la población en condición de pobreza apenas se incrementaría en me-

<sup>7</sup> Székely y Rascón (2004), con una metodología diferente, a principios de la década de 2000 llegaron a resultados semejantes, al menos en lo que respecta al papel de las remesas en la reducción de la pobreza extrema. Estos autores consideran que las remesas habrían contribuido con sólo 2% de la reducción de la pobreza alimentaria y la pobreza de capacidades, categorías que corresponden a las de mayor nivel de pobreza, según los criterios establecidos por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en esos años.

nos de un millón de personas, pasando de 55 600 millones a 56 500 millones, esto es, un aumento de sólo 1.7% (gráfica 13.9).

Gráfica 13.9. México, 2016: estimación del nivel de pobreza según distintos escenarios de declive de las remesas



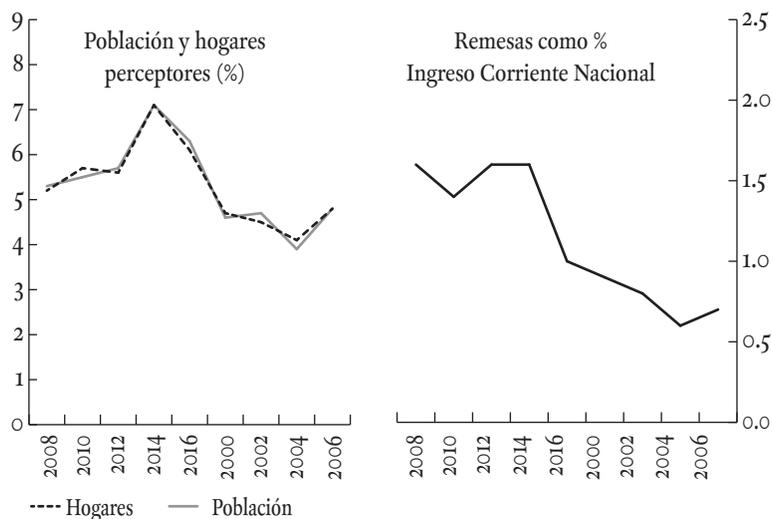
Fuente: Estimaciones propias con base en los datos de la ENIGH (2016).

Como puede observarse, más allá de discursos y retóricas alarmistas, lo cierto es que en México las remesas parecen tener un efecto muy marginal en la incidencia de la pobreza, al menos a nivel agregado. Esto se explica en gran medida porque a pesar de que constituyen un gran flujo de divisas, en realidad, cuando se compara con otras variables macroeconómicas, vemos que su peso específico es bastante reducido. En efecto, según las estimaciones que ofrece la ENIGH, las remesas en ningún momento han superado 2% de los ingresos corrientes de los hogares. En tal sentido, su influjo en el nivel de consumo, bienestar y pobreza de los hogares se reduce a lo que ese 2% pueda hacer en cada caso. Asimismo, la ENIGH estima que el total de hogares y población directamente beneficiada (receptoras) por las remesas es relativamente menor y no muy significativo en el ámbito nacional. De hecho, aunque en algún momento llegó a representar 7.1% de los hogares (y población), desde 2010 a la fecha se encuentra por debajo de 5%, lo cual indica que

los supuestos efectos de las remesas se reducen a ese porcentaje de la población y los hogares mexicanos (gráficas 13.10).

Así como en el caso de la influencia de los efectos multiplicadores de las remesas sobre el PIB y el PIB per cápita se ve limitada por el bajo peso que representan, en cuanto a su influencia en los niveles de pobreza en México sucede algo similar, a causa del muy bajo peso específico en relación con los ingresos corrientes de los hogares y de la cantidad de hogares y población directamente perceptora de las remesas.

Gráficas 13.10. México: remesas como proporción del ingreso corriente de los hogares y tasa de percepción en hogares y población

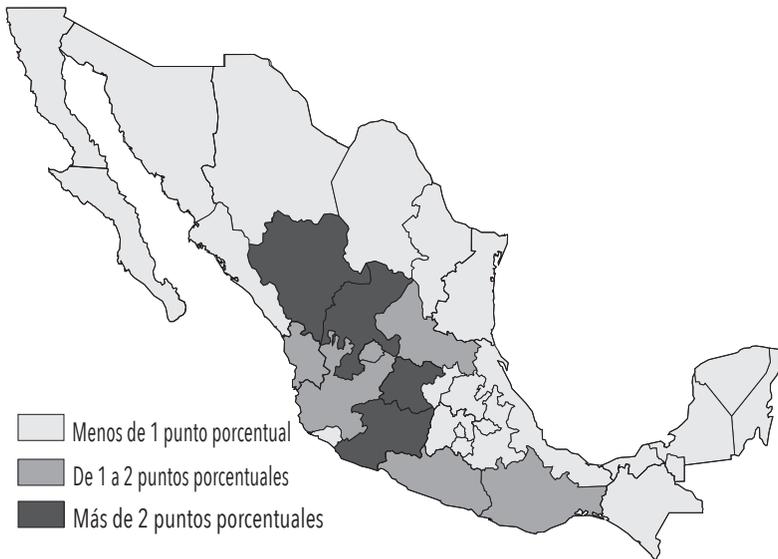


Fuente: Estimaciones propias con base en datos de la ENIGH (2000 a 2016).

Sin embargo, sin menoscabo de nada de lo dicho anteriormente, cabe señalar también que al igual que con el influjo de las remesas en el PIB per cápita, el efecto de las remesas en la pobreza también revela grandes diferencias regionales por el tamaño de las localidades —porque tanto la migración como las remesas muestran patrones específicos de concentración territorial— y por el tipo de localidad, lo cual, en este caso, permite focalizar el efecto de un escenario de restricción de las remesas en algunas entidades del centro-occidente y en las localidades rurales.

Si consideramos el escenario extremo de desplome total de las remesas, vemos que sólo en cuatro entidades del país tendría algún efecto en los niveles de pobreza de la población. Sólo en los estados de Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Durango un desplome de las remesas conlleva incrementos en la incidencia de la pobreza por sobre los 2 puntos porcentuales, es decir, que al menos 2% o más de la población en esos estados presenta una situación de vulnerabilidad en sus ingresos frente a un virtual desplome de las remesas. Asimismo, en otras seis entidades (Nayarit, Aguascalientes, Jalisco, Guerrero, Oaxaca y San Luis Potosí), el incremento de la pobreza sería entre 1 y 2 puntos porcentuales. En todas las demás entidades del país, los impactos son muy menores, y afectan a menos de 1% de la población (mapa 13.2).

Mapa 13.2. México, 2016: entidades según incremento de la pobreza en escenario de desplome total de las remesas

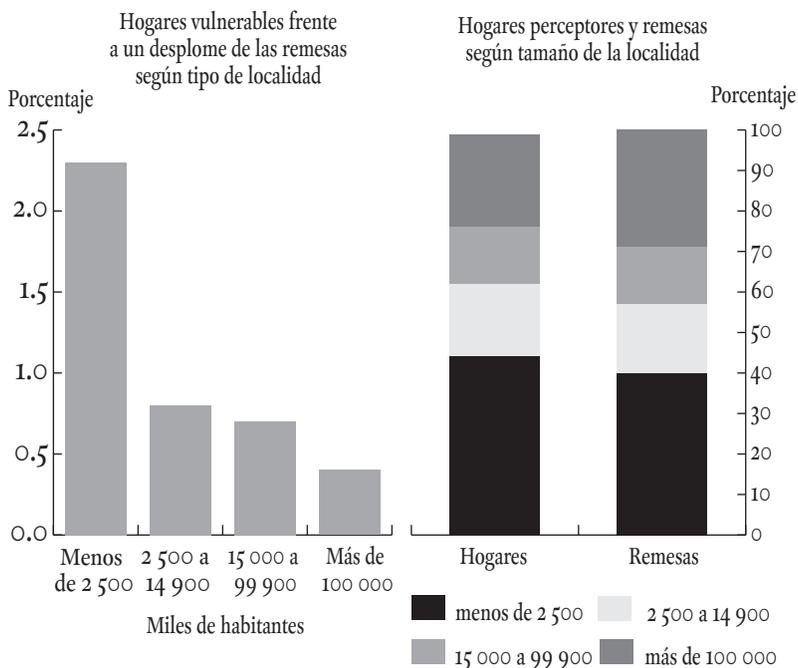


Fuente: Estimaciones propias con base en datos de la ENIGH (2016).

En todas las demás localidades, sin embargo, los efectos de las remesas son muy menores, y afectan a menos de 1% de los hogares. Esta situación diferenciada frente a un escenario de desplome de las remesas se explica en gran medida por la alta concentración tanto del volumen de las remesas como de los hogares y la población

receptores en localidades rurales de México. En efecto, según datos de 2016, 44% de los hogares perceptores de remesas pertenecía a localidades rurales, mientras que sólo 23% se ubicaba en ciudades de más de 100 000 habitantes. Además, en las localidades rurales se concentraba 40% del flujo total de remesas, mientras que en las grandes ciudades sólo se percibía 29% del flujo de remesas (gráficas 13.11).

Gráficas 13.11. México, 2016: hogares perceptores de remesas por tamaños de localidad



Fuente: Estimaciones propias con base en datos de la ENIGH (2016).

### *Impacto de un eventual desplome de las remesas en los hogares perceptores de remesas*

Aunque a nivel agregado un eventual desplome de las remesas no parece tener mayores consecuencias, pudiera no ser lo mismo en lo que toca a hogares y población directamente perceptores. Por lo pronto, se trata de familias y hogares en los que las remesas conforman un componente importante de su presupuesto cotidiano.

Sin embargo, aun en este caso, los datos indican que las remesas tienen influjo menor y que se han venido reduciendo en los últimos años. Usando el mismo modelo de simulación, hemos centrado el análisis en los hogares perceptores de remesas. Los datos revelan que 43.3% de los hogares y 37.7% de la población perceptora no ven afectada su situación socioeconómica frente a un desplome total de las remesas. Con o sin ellas, se mantienen con ingresos por sobre la línea de bienestar definida por Coneval. Asimismo, 19.3% de los hogares y 23.9% de la población perceptora se mantienen en la misma condición de pobreza, y aunque sus ingresos se reducen, aún conservan ingresos por sobre la línea de bienestar mínimo (extrema pobreza) (cuadro 13.5).

Cuadro 13.5. México, 2016: hogares y población, según situación de vulnerabilidad del hogar frente a las remesas

<i>Tipo de hogar</i>	<i>Hogares</i>	<i>Porcentaje (%)</i>	<i>Población</i>	<i>Porcentaje (%)</i>
Total Hogares	1 593 450	100	5 908 321	100
Pobres extremos	139 083	8.7	692 633	11.7
Vulnerables extremos	252 823	15.9	910 163	15.4
Vulnerables pobres	205 050	12.9	666 413	11.3
Pobres	306 888	19.3	1 411 685	23.9
No pobres	689 606	43.3	2 227 427	37.7

Fuente: Estimaciones propias con base en datos de la ENIGH (2016).

Por su parte, 8.7% de los hogares y 11.7% de la población perceptora de remesas están en una situación de extrema pobreza y, para ellos, este flujo, si bien constituye un componente importante de su presupuesto, no es suficiente como para implicar un cambio en su situación socioeconómica.

Sólo en 28.7% de los hogares y 26.7% de la población perceptora, la ausencia de las remesas conlleva una pérdida relativamente importante en su situación socioeconómica y provoca que unos (12.9% de los hogares y 11.3% de la población) pasen de una situación de cierta estabilidad pecuniaria a una de pobreza, aunque con

ingresos por sobre la línea de bienestar mínimo; este sector es el que aquí denominamos población y hogares vulnerables. Para otros (15.9% de los hogares y 15.4% de la población), en cambio, la situación es más grave, pues el eventual colapso de las remesas los trasladaría a una situación de pobreza extrema, con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo; son los que aquí denominamos vulnerables extremos (cuadro 13.5).

Este escueto influjo de las remesas incluso en los hogares perceptores se debe a que, contrario a lo que usualmente se piensa, las remesas no son necesariamente la principal fuente de recursos económicos de los hogares. De hecho, en promedio, las remesas representan 20% del ingreso corriente en los hogares perceptores, proporción que se ha venido reduciendo en los últimos años.

Sólo en los hogares que hemos denominado como vulnerables, las remesas constituyen una fuente sustancial de sus ingresos. En el caso de los de vulnerabilidad extrema, las remesas conforman casi dos tercios del ingreso corriente, a la vez que en los de vulnerabilidad moderada, las remesas representan 40% del ingreso familiar. En los hogares de cierta estabilidad pecuniaria, en cambio, las remesas representan sólo 12% del ingreso corriente, proporción que se reduce a 10% en los hogares pobres. Tal situación se ve reflejada en el valor mensual de las remesas que perciben cada uno de estos hogares. Sólo en aquellos con algún grado de vulnerabilidad las remesas alcanzan un monto relativamente importante, al superar los 200 dólares mensuales. En los hogares de cierta estabilidad pecuniaria, se reducen prácticamente a la mitad (111 dólares), y bordean los 50 dólares en los demás hogares (gráfica 13.12).

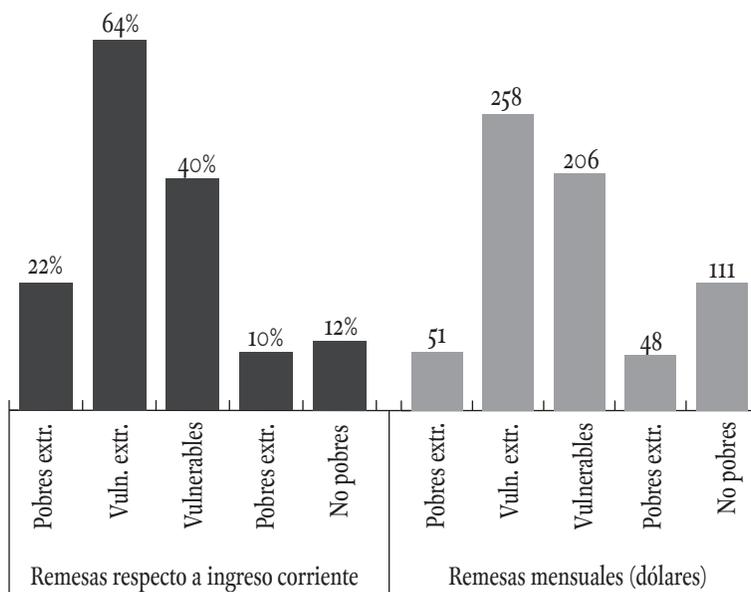
## CONCLUSIONES

Frente al nuevo escenario migratorio y al actual entorno económico y político, en los que destacan el carácter y perfil de la reciente administración del gobierno estadounidense, se habla (una vez más) de los efectos negativos que éstos podrían tener en las remesas y, a partir de ello, en la economía mexicana y la situación de los hogares perceptores en México.

A nivel macroeconómico se hace referencia a la gran cantidad que representan las remesas, que para este 2017 superarían los

28 000 millones de dólares, con todo lo que ello significa para la estabilidad y dinámica macroeconómica mexicana. Asimismo, con base en sus efectos multiplicadores, se insiste en que un virtual desplome de las remesas podría traer nefastas consecuencias en el crecimiento económico.

Gráfica 13.12. México, 2016: características de las remesas, según tipo de hogar



Fuente: Estimaciones propias con base en datos de la ENIGH (2016).

Junto a ello, se plantea como problema de gran magnitud y de prioridad enfrentar las consecuencias de un virtual desplome de las remesas sobre las condiciones socioeconómicas y la situación frente a la pobreza de los hogares perceptores. Se asume que en la medida en que las remesas constituyan una fuente sustantiva y primordial del ingreso en estos hogares, un eventual declive de ellas afectaría directamente su situación socioeconómica y disminuiría sus niveles de consumo y bienestar.

Sin embargo, los datos y el análisis que hemos presentado en este texto permiten postular un escenario mucho menos alarmista y más realista, muy alejado del pesimismo de estos discursos sobre las remesas. Al respecto, sostenemos que incluso en las actuales

condiciones sociales y políticas, estamos aún muy lejos de un eventual desplome de las remesas.

Por un lado, las remesas han demostrado una gran resiliencia frente a escenarios económicos y políticos abiertamente adversos, como lo constata su dinámica reciente frente a la crisis económica y el endurecimiento de la política antiinmigrante que implicó la deportación de casi 3 millones de mexicanos en los últimos diez años. Si bien las remesas resintieron inicialmente los embates de este nuevo escenario, también es cierto que rápidamente retomaron su curso histórico de crecimiento, para alcanzar y superar las cifras y cantidades prevalecientes antes de la crisis económica de la década pasada.

Por otro lado, los datos indican que las remesas son enviadas no sólo por inmigrantes, sino fundamentalmente por individuos de hogares que muestran una relativa estabilidad en su situación legal y migratoria en Estados Unidos. Por lo pronto, una alta proporción de remesadores corresponde a hijos y descendientes de mexicanos: migrantes de segunda y tercera generación, quienes conviven en hogares con inmigrantes de primera generación.

También hemos mostrado que, incluso en un escenario hipotético (aunque altamente improbable) de desplome de las remesas, sus consecuencias económicas no son tan adversas como pudiera pensarse. Tanto en la macroeconomía mexicana, como en la microeconomía de los hogares perceptores, un eventual desplome de las remesas tendría efectos relativamente marginales, porque la elasticidad del PIB respecto a las remesas es muy baja o, lo que es lo mismo, porque el PIB muestra un comportamiento muy autónomo respecto a las remesas, que, si bien son de gran volumen absoluto, no tienen mayores efectos al constituir menos de 2% del PIB total de la economía mexicana.

Asimismo, si bien se trata de un gran volumen agregado, en realidad éste se compone de millones de pequeñas transacciones cotidianas, lo cual reduce significativamente su impacto, a la vez que nos revela muy claramente su carácter y función como recurso económico. Se trata de transferencias cotidianas de una fracción de los salarios de los migrantes hacia sus familias en las comunidades de origen. Como tales, contribuyen a financiar el consumo y la reproducción cotidiana de los hogares y están muy lejos de constituir un ahorro externo.

Por lo demás, en los hogares perceptores las remesas se perciben cotidianamente, de tal modo que, en promedio, no superan los 130 dólares mensuales, y aunque anualizadas representan un flujo no menor, su efecto se diluye en el consumo cotidiano del día a día. Asimismo, mostramos que este flujo de remesas, aun cuando es fundamental en el presupuesto familiar, especialmente porque se trata de hogares de bajos ingresos, representa en promedio no más de 21% del ingreso corriente de los hogares. En otras palabras, los hogares perceptores de remesas muestran una importante capacidad de generar otras fuentes de ingresos, que, junto a las remesas, conforman el presupuesto familiar. Muestran un grado de vulnerabilidad, sin duda, pero que en la mayoría de los casos es posible asimilar y absorber por la estructura de ingresos de los hogares. En este entorno, sólo una minoría de los hogares y de la población perceptora de remesas muestra un grado de vulnerabilidad relativamente importante, sobre la cual debería focalizarse la política social en el hipotético caso de un eventual declive de las remesas.

Por último, no obstante lo anterior, también demostramos que la influencia de las remesas en el ámbito macroeconómico es muy marginal, en algunas entidades parece ser relativamente importante, toda vez que reflejan mayor dependencia de tal ingreso. Se trata básicamente de entidades del centro-occidente, de añeja tradición migratoria, que no han logrado consolidar un dinamismo económico local y regional. Además, el efecto en la condición de pobreza de los hogares y población receptora, que nacionalmente no parece tener mayor relevancia, sí adquiere cierta importancia en las localidades rurales, en donde se concentra gran parte de los hogares perceptores y del volumen de las remesas.

En síntesis, la principal conclusión de este ejercicio sobre posibles escenarios de las remesas frente a las nuevas condiciones de la migración en Estados Unidos es que el problema de fondo en México no radica en su eventual dependencia de las remesas, algo que, según hemos demostrado, es prácticamente marginal, sino en las situaciones estructurales que han mantenido a la economía nacional con muy bajos niveles de crecimiento económico y con un nivel de pobreza muy elevado que ha perdurado por más de 30 años. No son las remesas el problema para México, sino las bases de su economía que han generado una situación de insuficiencia de crecimiento y expansión que ya es crónica y estructural.

## REFERENCIAS

- Adelman, I. y J. E. Taylor (1990). "Is Structural Adjustment with a Human Face Possible? The Case of Mexico", *Journal of Development Studies*, vol. 26, núm. 3, pp. 387-407.
- Alarcón, R. (2016). "El régimen de la deportación masiva desde Estados Unidos y los inmigrantes mexicanos". En A. I. Canales (coord.). *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina*. México, Miguel Ángel Porrúa / Universidad de Guadalajara, pp. 161-175.
- American Community Survey (ACS). United States Census Bureau (2006 a 2016).
- Banco de Información Económica (BIE) e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Disponible en <<https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>.
- Banco de México (2019). *Sistema de Información Económica. Balanza de Pagos (CA11) Remesas*. Disponible en <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=-CA79&locale=es>>.
- Benítez Manaut, R. (2011). "México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad". En A. Vargas (ed.). *Fuerzas armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia y México*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 179-192.
- Canales, A. I. (2017). "Latinos Make America Great. Escenarios demográficos y políticos más allá de Trump". En Julio A. Villalpando Guerrero (coord.) *Tiempos de repensar. Democracia, economía y sociedad actual*. México, Prometeo Editores / Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, Universidad de Guadalajara, pp. 37-57.
- Canales, A. I. (2014). "Crisis económica e inmigración latinoamericana en los Estados Unidos", *Revista Latinoamericana de Población*, año 8, núm. 15, pp. 13-34. Disponible en <[http://alapop.org/alap/Revista/Articulos/relap15/relap\\_15\\_canales.pdf](http://alapop.org/alap/Revista/Articulos/relap15/relap_15_canales.pdf)>.
- Canales, A. I. (2008). *Vivir del Norte. Remesas, desarrollo y pobreza en México*. México, Consejo Nacional de Población. Disponible en <<http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/472/canales2008.pdf>>.

- Canales, A. I. y M. L. Rojas (2017). *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica*. (Estudio en el marco del Pacto Mundial sobre Migraciones.) Santiago, Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población, Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Organización Internacional para las Migraciones.
- Canales, A. I. y S. Meza (2016). “Fin del colapso y nuevo escenario migratorio México-Estados Unidos”, *Migración y Desarrollo*, núm. 27, Segundo Semestre, pp. 65-107. Disponible en <<http://www.estudiosdeldesarrollo.mx/revista/rev27/3.pdf>>.
- Current Population Survey (CPS). *Basic*. United States Census Bureau y Bureau of Labor Statistics (2003-2018). Disponible en <[https://thedataweb.rm.census.gov/ftp/cps\\_ftp.html](https://thedataweb.rm.census.gov/ftp/cps_ftp.html)>.
- Durand, J. y D. Massey (2003). *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México, M. A. Porrúa / Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Durand, J., E. A. Parrado y D. S. Massey (1996). “Migradollars and Development: A Reconsideration of the Mexican Case”, *International Migration Review*, vol. 30, núm. 2, pp. 423-444.
- Galindo, C. (2015). “Saldo neto migratorio México-Estados Unidos”. En Rodolfo Cruz y Félix Acosta (coords.). *Migración interna en México. Tendencias recientes en la movilidad interestatal*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 217-270.
- Gandini, L., F. Lozano y S. Gaspar (2015). *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*. México, Consejo Nacional de Población.
- Massey, D., K. A. Pren y J. Durand (2009). “Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antiinmigrante”, *Papeles de Población*, vol. 15, núm. 61, pp. 101-128.
- Pino Arriagada, O. (2004). “Análisis de encadenamientos productivos para la economía regional. Base 1996”, *Theoria*, vol. 13, pp. 71-82.
- Ramírez, T. y L. Meza (2011). “Emigración México-Estados Unidos: balance antes y después de la recesión económica estadounidense”. En Consejo Nacional de Población (Conapo). *La situación demográfica de México 2011*. México, Conapo, pp. 241-259.
- Ramos, J. (2017). “Entrevista con Jared Taylor (extracto)” (Real Media File), 13 de febrero. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=miINTEHNMPs>>.

- Ratha, D. (2003). "Worker's Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance". *Global Development Finance 2003*. Washington, D. C., World Bank.
- Székely, M. y E. Rascón (2004). *México 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales*. México, Secretaría de Desarrollo Social, (Documentos de Investigación 15).
- Taylor, J. E. y T. J. Wyatt (1996). "The Shadow Value of Migrant Remittances, Income and Inequality in a Household-farm Economy", *The Journal of Development Studies*, vol. 32, núm. 6, pp. 899-912.
- Terry, D. (2005). "Remittances as a Development Tool". En Donald F. Terry y Steven R. Wilson (eds.). *Beyond Small Change: Making Migrant Remittances Count*. Washington, D. C., Inter-American Development Bank.
- Zárate, G. (2007). "A Multiplier Analysis of Remittances in Mexico Economy". En Germán Zárate-Hoyos (coord.). *New Perspectives in Remittances from Mexicans and Central Americans in the United States*. Alemania, Kassel University Press, pp. 102-129.

**SEXTA PARTE**  
**ESCENARIOS**



## 14. ¿VOLVER AL FUTURO? LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN Y LA AGENDA DE SEGURIDAD EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

*Arturo Santa Cruz*

### INTRODUCCIÓN

LA AMENAZA, o al menos parte de ella, se hizo realidad: Donald Trump llevó a los vecinos de su país a la mesa de negociaciones para replantear el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Ciertamente la relación de Washington con sus dos vecinos sufrió severamente por algunas demandas absurdas del presidente estadounidense, así como por su pendenciero estilo para negociar. Afortunadamente, en nuestro país desde un inicio se evitó repetir la discusión que se dio en los prolegómenos de la puesta en marcha del acuerdo original, hace ya dos y media décadas, en la que tanto apologistas como detractores del TLCAN exageraban los efectos que el acuerdo tendría sobre la economía mexicana. A final de cuentas, ni México se convirtió en país de primer mundo a consecuencia de la sociedad con sus dos vecinos septentrionales, ni se convirtió en una colonia estadounidense; si bien los efectos del tratado han sido importantes y positivos en términos generales, no fueron de una magnitud que cambiara el derrotero económico del país en lo que a integración económica con Estados Unidos, comercio internacional o nivel de desarrollo se refiere.

Al final del día, gracias tanto a las presiones de los grupos de interés estadounidenses, que tenían mucho que perder de prosperar las descocadas propuestas de su presidente, como del equipo negociador mexicano (al cual se sumó, en los últimos meses, el equipo que para tal efecto había designado el presidente electo, Andrés Manuel López Obrador), se llegó a un acuerdo, el llamado United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) o Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC): que a final de cuentas no es tan diferente del original. Como sintetizó *The New York Times*, “es un cambio cosmético para un conjunto de revisiones significativas” (Tankersley, 2018); o como lo expuso *The Washington Post* en su análisis sobre el arreglo alcanzado: “lo que Estados Unidos obtuvo en realidad fue algo mucho más modesto que lo que la airada guerra de palabras aparentemente exigía” (Lynch y Long, 2018).

Más allá de los cambios sustantivos (abordados en otros capítulos) de lo que, tanto por economía del lenguaje como por la similitud de los dos tratados, pudiéramos denominar TLCAN 2.0 —cuya aprobación por parte de la muy probable mayoría demócrata en la Cámara de Representantes, que inicia en enero de 2019, está por verse— aquí me interesa destacar que las cuestiones de negocios han sido tan sólo una parte de las transformaciones en la economía política de América del Norte que el acuerdo comercial original desencadenó. En el caso particular de México, entre sus efectos parciales se pueden contar (en grados diferentes y debatibles, por supuesto) la transición a la democracia (por ejemplo, mediante la apertura a observadores extranjeros en la década de 1990, la cual se podría explicar en parte por la presión internacional que la sociedad de México con sus vecinos desarrollados implicó), la apertura en derechos humanos, o la disciplina mantenida en políticas macroeconómicas (Castañeda, 2014). Todavía más, puede argumentarse que la sociedad económica con Ottawa y Washington ha tenido efectos tanto en la política exterior de nuestro país (por ejemplo, en el papel que ha jugado en organismos internacionales, notablemente en la Organización de Estados Americanos [OEA]), como en los ámbitos y niveles de cooperación con los nuevos socios, particularmente con Estados Unidos, en temáticas como seguridad y lucha contra el crimen organizado.

Planteo que es altamente probable que el viaje al pasado pretendido por el actual inquilino de la Casa Blanca termine en un

auténtico “regreso al futuro” —y no sólo en el ámbito económico (Jiménez, 2017)—. Esto es, los casi cinco lustros que han transcurrido desde que los países de América del Norte se embarcaron en un proyecto conjunto han tenido ramificaciones profundas en la economía política regional, particularmente en la que concierne a México y Estados Unidos, que difícilmente podrá desandar el presidente Trump. En este capítulo llevo a cabo una somera revisión de la manera en que ha evolucionado el proceso de integración regional y en la que ha cambiado la relación bilateral en las últimas tres décadas, haciendo énfasis en un ámbito no económico importante: la seguridad. Sostengo que más allá de las amenazas y estridencias en las que estuvo envuelto el proceso de renegociación, en el mediano y largo plazos la relación bilateral en su conjunto, particularmente en este ámbito, continuará el curso que tenía antes de la llegada de Donald Trump a la presidencia.

#### MÉXICO EN AMÉRICA DEL NORTE: BREVE RECUENTO

México es parte de Norteamérica. Esto no implica por supuesto el falso dilema de elegir entre América Latina y América del Norte. México pertenece a ambas regiones. Pero, para bien o para mal, la segunda es no sólo el motor de nuestra economía, sino también el principal destino —y no sólo turístico— de los mexicanos: 83% de nuestras exportaciones y 51% de nuestras importaciones van a y vienen de la región. De manera similar, más de 11 millones de turistas (88% del turismo que recibe México) provienen de los dos socios regionales, que visitan más de 6 millones de mexicanos anualmente, y donde viven más de 11 millones de compatriotas. La intensidad de la relación económica y social con los otros dos países de la región no tiene, pues, parangón.

Sin embargo, la concepción de México como un país norteamericano tiene apenas dos décadas (a pesar de que el primer nombre oficial de nuestro país fue el de “América Septentrional”). Nació a inicios de la década de 1990 —luego del proceso de “integración silenciosa” de la década anterior— con la propuesta mexicana de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, a la que después se sumó Canadá. Desde entonces se empieza a hablar de una América del Norte conformada por tres países. Como resultado

de la nueva sociedad, el comercio y la inversión crecieron sostenidamente durante los primeros años de su entrada en vigor.

Así, las exportaciones mexicanas hacia Canadá crecieron en 127% entre 1993 y el año 2000, mientras que las importaciones de ese país lo hicieron a una tasa 241% en ese mismo periodo. Para el año 2002, México era ya el cuarto socio comercial de Canadá y el principal en América Latina. En lo que respecta a Estados Unidos las exportaciones mexicanas hacia ese país crecieron en 241% entre 1993 y el año 2000, mientras que las importaciones lo hicieron a una tasa de 181% en ese mismo periodo. En el año 2000, México ocupaba ya el segundo lugar como socio comercial de Estados Unidos. De manera similar, el flujo promedio anual de inversión canadiense fue de 418 millones de dólares de 1993 al año 2000 y el estadounidense, de 6 594 millones de dólares, representando entre los dos países 75% del total anual promedio para el mismo periodo. Además, los lazos políticos y sociales se fortalecieron marcadamente desde la entrada en vigor del TLCAN, como se ha podido ver en los acercamientos diplomáticos, culturales y sociales entre los tres países.

Sin embargo, esta joven América del Norte estaba ya en problemas desde antes de la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca. Otros procesos paralelos en el ámbito internacional, como la globalización y la regionalización, pero especialmente el ascenso de China en la economía internacional, han contribuido a que Norteamérica pierda peso relativo en la economía política mundial. Así, el ritmo del comercio intrarregional disminuyó durante los primeros 12 años del siglo XXI (Vega, 2015: 51).

El gobierno del expresidente Ernesto Zedillo no llevó a cabo iniciativas de alta envergadura en términos de institucionalización de la relación bilateral o trilateral —a excepción del Grupo de Contacto de Alto Nivel— limitándose a dar seguimiento a la nueva relación económica y política con los otros dos países de la región. Fue, pues, el gobierno de Vicente Fox el que propuso a los dos socios comerciales una ambiciosa agenda de consolidación regional —el llamado TLCAN— o NAFTA-Plus. Por diversas razones (incluido el marcado desinterés por parte de Ottawa y la concentración de Washington en su seguridad luego de los atentados terroristas de septiembre de 2001), la propuesta no prosperó.

Lo que sí prosperó fue un acuerdo fronterizo, denominado Alianza para la Frontera, que constituía una versión “light” del pro-

grama de “fronteras inteligentes” al que habían llegado nuestros dos vecinos del norte. Anunciado a principios de 2002, pretendía fundamentalmente alcanzar tres objetivos: resguardar la infraestructura fronteriza, proteger los flujos de personas y asegurar el flujo de bienes. Tres años más tarde se incrementó también la cooperación entre agencias de seguridad de México y Estados Unidos mediante lo que en inglés se conoció por el acrónimo BEST: Border Enforcement Security Task Force. Mediante dicho mecanismo, agentes de ambos lados de la frontera comparten información a fin de luchar contra el crimen transfronterizo (Atlantic Council, 2017).

También en 2005 surgió la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN), un caso claro de avance a partir de lo que entonces era políticamente viable, no de lo deseable, como diplomáticos de los tres países reconocerían a la postre. El objetivo del nuevo mecanismo era doble: por una parte, plantear una agenda de seguridad para enfrentar de manera coordinada problemas comunes a los tres países. Por la otra, una agenda de prosperidad para promover el crecimiento y las oportunidades económicas. Aunque exitoso en el contexto de sus limitadas ambiciones, el mecanismo dejó de funcionar en 2009.

Sin duda, el legado más importante del ASPAN fue el mecanismo de Cumbres de Líderes de América del Norte. La importancia de este componente es que elevaba el nivel de la agenda norteamericana en las tres capitales de la región al reunir a los tres mandatarios una vez al año, siendo así la única instancia que puede pensar en la conducción política trilateral de la problemática de la región. Sin embargo, con la llegada de Trump a la presidencia es evidente que el mecanismo parece haber llegado a su fin (los tres jefes de gobierno de la región se reunieron en ocho ocasiones: 2005 en Waco, Texas, 2006 en Cancún, 2007 en Montebello, 2008 en Nueva Orleans, 2009 en Guadalajara, 2012 en Washington, 2014 en Toluca y 2016 en Ottawa).

Lo anterior refleja, de alguna manera, el frágil estado del proceso de regionalización en América del Norte. Por una parte, como ya se sugirió, Washington se concentró en la agenda de seguridad con sus vecinos, a expensas de la miríada de temas que atañen a la región. Por otra parte, los dos socios menores, Canadá y México, no sólo volvieron a privilegiar su relación con el vecino compartido, sino que prácticamente abandonaron el proyecto de integración re-

gional. Por el lado canadiense, el temor a lo que varios de sus altos funcionarios llamaban la “mexicanización” de la agenda con Washington —es decir, que los temas que a su país más preocupan se vieran desplazados o “contaminados” por los que conciernen a la relación bilateral de sus vecinos del sur— y en consecuencia que Ottawa perdiera su “relación especial” con Washington, llevaron a ese país a mantener cierta distancia respecto al enfoque trilateral de la agenda regional.

#### COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD

Por el lado mexicano, durante el gobierno de Felipe Calderón la nascente agenda trilateral fue sustituida no sólo por la relación con el vecino del norte; todavía más, dentro de ésta se privilegió el tema de la seguridad, a expensas de los muchos otros expedientes de la agenda bilateral. La Iniciativa Mérida —independientemente de sus logros en muchos sentidos— es clave en este sentido. El involucramiento abierto de Washington en esta empresa vino a dar lo que pareciera ser la última vuelta de tuerca en la agenda bilateral. Para Arturo Valenzuela, subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos al inicio del gobierno del expresidente Barack Obama, la Iniciativa Mérida y la cooperación bilateral en materia de seguridad durante el sexenio de Calderón marcaron “otro hito”, de alguna manera equiparable a la firma del TLCAN dos décadas atrás (Valenzuela, 2012). De manera similar, el exasesor en política exterior del expresidente Calderón, Rafael Fernández de Castro, concuerda en que, de alguna manera, con el acercamiento en materia de seguridad ocurrido durante el sexenio del expresidente Calderón, “se dio un cambio paradigmático en la relación bilateral” (Fernández de Castro, 2013). En el largo plazo, la importancia de la Iniciativa Mérida radica no tanto en el mecanismo mismo, el cual es temporal, sino en el efecto de generación de confianza e institucionalización que sin duda ha tenido.

La cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos, en sus diferentes facetas, no es nueva. Durante la Segunda Guerra Mundial soldados mexicanos pelearon bajo las órdenes de mandos estadounidenses en el teatro del Pacífico; un par de décadas más tarde, los dos países intercambiaban información sobre la activi-

dad de agentes cubanos y soviéticos en territorio nacional, y desde la década de 1970 se intensificó la colaboración con el gobierno estadounidense en el combate al narcotráfico (Herrera y Santa, 2011). Sin embargo, aparte de la cooperación abierta durante la década de 1940, ésta se daba de manera por demás discreta y esporádica, a raíz de la reticencia del régimen posrevolucionario mexicano de aparecer como aliado incondicional de su poderoso vecino del norte (Deare, 2009: 3).

Así como el agotamiento del modelo de desarrollo económico y la subsecuente “década perdida” de 1980 hicieron posible que el modelo económico alternativo —y el acercamiento a Estados Unidos por medio del TLCAN— fuera visto como una opción válida, el empeoramiento de la seguridad interna desde la década de 1990 contribuyó a que la securitización del tema —incluido el recurso a Estados Unidos— fuera vista como una opción legítima. Como en el caso anterior, la creciente interdependencia —ahora ya no sólo estrictamente económica sino también en lo referente al comercio ilícito de armas, dinero, drogas y personas, facilitada en parte por el tratado comercial— jugó un papel importante para el acercamiento de los dos países en el ámbito de la seguridad nacional. La cooperación con Washington se trasformaría así en una opción “normal” en la lucha contra el crimen organizado en nuestro país.

En consecuencia, en marzo de 2007 tuvo lugar en la ciudad de Mérida una reunión cumbre en la que el mandatario mexicano planteó a su contraparte la necesidad de ampliar la cooperación en la materia. El resultado del proceso, iniciado entonces, fue la llamada Iniciativa Mérida, anunciada siete meses después. El nuevo mecanismo buscaba reforzar los esfuerzos de procuración de justicia en los dos países, así como ampliar la cooperación bilateral. El planteamiento incluía una solicitud multianual del gobierno del expresidente Bush al Congreso, de 1400 millones de dólares.

Como resultado de la Iniciativa Mérida, la cooperación bilateral en materia de seguridad se incrementó exponencialmente. De acuerdo con Eduardo Baca, director para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en la cancillería el tiempo dedicado a cuestiones de seguridad “fácilmente se quintuplicó” en el sexenio calderonista (Baca, 2012). Y no sólo en la cancillería: en el ámbito castrense, desde el inicio del gobierno de Calderón hasta el 31 de diciembre de 2011 la Secretaría de la Defensa Nacional

(Sedena) participó en 21 reuniones binacionales sobre la Iniciativa Mérida, llevó a cabo seis reuniones de su estado mayor con su contraparte estadounidense, cuatro Juntas de Comandantes Fronterizos, así como visitas a la sede del Ejército Norte en San Antonio, Texas; a las Oficinas de Inteligencia, en Washington, D. C., y a las instalaciones del Comando Norte, en Colorado Springs, Colorado. Además, la Sedena designó oficiales de enlace en el Comando Norte, inició conversaciones con sus contrapartes estadounidenses tendientes a la cooperación sobre el monitoreo de aeronaves que de manera ilegal transiten por sus respectivos espacios aéreos e incrementó exponencialmente su participación en los ejercicios de entrenamiento que ofrece U.S. Army North: de 3 en 2009, pasó a 26 en 2010, a 54 en 2011, para llegar a 98 en 2012 (Sedena, 2012: 140; Winnefeld, 2012: 298, 304; Woolworth, 2012).

Por su parte, la Secretaría de Marina (Semar) mantuvo 78 reuniones con diferentes dependencias estadounidenses, designó también personal de enlace en el Comando Norte, inició el diálogo con su similar estadounidense en torno a una iniciativa de seguridad marítima para América del Norte (a la que invitará su contraparte canadiense) (Semar, 2012: 48; Winnefeld, 2012: 298, 304). Mención aparte merece tanto la presencia de personal civil estadounidense en operaciones de inteligencia en México —la cual fue clave para la captura o eliminación de varios líderes del crimen organizado—, los vuelos de aviones estadounidenses no tripulados sobre territorio nacional, así como la información que elementos mexicanos han compartido con sus homólogos estadounidenses y ha llevado también a importantes arrestos.

Además, durante el periodo de referencia los gobiernos de México y Estados Unidos tomaron otra serie de medidas conjuntas en materia de seguridad, entre las que destacan el establecimiento del Grupo de Contacto de Alto Nivel (órgano bilateral a nivel gabinete que supervisa y dirige la cooperación en materia de seguridad); el inicio, en marzo de 2010, es decir, ya bajo el gobierno estadounidense de Barack Obama, de una segunda etapa de la Iniciativa Mérida (conocida también como “Mérida 2.0” o Beyond Merida, para la cual en el trienio 2011-2013 se destinaron alrededor de 800 millones de dólares); la “Declaración para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI” de mayo de 2010; y, en agosto de ese mismo año, el inicio de operaciones de la Oficina Binacional de

Inteligencia en la Ciudad de México. Un documento presidencial enviado al senado en las últimas semanas del sexenio anterior indicaba que durante esa administración se firmaron 22 acuerdos de seguridad con Estados Unidos (Green, 2012).

El énfasis en el aspecto de seguridad en la relación de México con Estados Unidos ha permeado incluso la relación de nuestro país con Canadá. Por supuesto que, tanto en términos absolutos como relativos, este componente palidece cuando se lo compara con su importancia en la relación entre sus dos vecinos norteamericanos del sur, pero su importancia y notoriedad creció notablemente durante el periodo que abarca el gobierno de Calderón. Así, por ejemplo, la Semar sostuvo dos reuniones con organismos canadienses durante los primeros cinco años de gobierno del expresidente Calderón, en tanto que la Sedena participó en cinco Rondas de Pláticas Político-Militares con sus similares canadienses, y en una reunión de Estados Mayores México-Canadiense; la Sedena cuenta además con un oficial de enlace en el Cuartel General del Comando Canadá (Semar, 2012: 48; Sedena, 2012: 140; Semianiw, 2012: 291). Si bien Canadá no es parte de la Iniciativa Mérida, ha ofrecido apoyo en áreas que son importantes para el éxito de la misma. Así, por medio del Programa de Desarrollo de Capacidades contra el Delito, Canadá dedicó alrededor de 7 millones de dólares a programas de capacitación para policías y jueces mexicanos. De manera más general, el involucramiento canadiense en la cada vez más estrecha relación en materia de seguridad entre sus dos socios comerciales quedó de manifiesto cuando Ottawa fue sede, en marzo de 2012, de la primera reunión trilateral de ministros de Defensa de América del Norte (SRE, 2012: 45). Como se puede notar, como en el caso del TLCAN, en el cual una iniciativa (comercial) de México ante su vecino del norte terminó involucrando a Canadá, la Iniciativa Mérida también ha “jalado” a Canadá, en este caso hacia el ámbito de la seguridad en el país.

De manera por demás significativa, la cooperación en materia de seguridad ha continuado en el gobierno de Enrique Peña Nieto, si bien ahora de manera más centralizada en la Secretaría de Gobernación (Segob) (Stewart, 2013). Digo que la continuidad es significativa porque durante la campaña tanto como durante los primeros meses de su administración, Peña Nieto se mostraba bastante crítico tanto del enfoque de seguridad adoptado por Calderón

como del grado de cooperación en la materia que se había establecido con Estados Unidos. Así pues, el programa insignia de colaboración durante la administración anterior —la Iniciativa Mérida— ha seguido funcionando (en 2016 y 2017 México recibió cerca de 140 millones de dólares anuales [el estimado para 2018 es considerablemente menor: 85 millones] [Olson, 2017: 19]); por ejemplo, al amparo de dicho programa Washington ha continuado transfiriendo fondos para mejorar el sistema penitenciario en nuestro país, habiendo acreditado a 17 centros de detención (Baptista y Garduño, 2017). Más fundamentalmente, el hecho de que los servicios de inteligencia estadounidenses hayan estado involucrados en algunas de las más importantes detenciones de líderes del crimen organizado que han tenido lugar durante la administración peñanietista, como fueron los casos de Inés Coronel, suegro de Joaquín, El Chapo, Guzmán, de Miguel Ángel Treviño Morales, El Z-40, y del mismo Chapo, es prueba fehaciente de que la cooperación en la materia ha continuado durante el gobierno de Peña Nieto (Randal y Thompson, 2013; *La Jornada*, 2013; Carrillo, 2013; Partlow y Harowitz, 2014). El último caso en particular prueba que, como apuntó el semanario inglés *The Economist*, “existe más colaboración entre México y Estados Unidos de la que es aparente” (H.T., 2014).

Más allá de la Iniciativa Mérida, son ilustrativos también los frecuentes contactos entre el sector de seguridad de México y Estados Unidos. Por ejemplo, a inicios de febrero de 2016, Jeb Johnson, secretario de Seguridad Interior del gobierno de Obama, se congratulaba por el buen estado de la cooperación bilateral en la materia, señalando que se había reunido más de 10 veces con miembros del gabinete de seguridad de Peña Nieto (Hernández, 2016: 5). Los sectores castrenses de México y Estados Unidos también han mantenido un estrecho contacto durante el gobierno de Peña Nieto; caso en punto es que en abril de 2017 se celebró por primera vez en suelo mexicano la Conferencia de Seguridad de Centroamérica, a la que asistieron los altos mandos militares estadounidenses (Estévez, 2017).

Otro hecho por demás significativo del cambio operado en la relación bilateral en materia de seguridad es que, en pleno gobierno de Donald Trump, la Sedena haya invitado a Jim Mattis, secretario de Defensa de Estados Unidos, a participar en la celebración de la independencia en septiembre de 2017. Como hizo notar el propio General retirado, el único desfile con honores que él ha autorizado

desde que asumió el cargo fue para los dos socios de su país en el TLCAN (Faus, 2017). Todavía más, un año más tarde el secretario de Defensa, Salvador Cienfuegos, recibió en la *National Defense University*, de Washington, el premio William J. Perry (secretario de Defensa durante el gobierno de Bill Clinton) por su papel en el fortalecimiento “de la relación militar con Estados Unidos” (*Excelsior*, 2018; Moya, 2018) (cabe notar que en 2015 el secretario de Marina, Vidal Francisco Soberón, recibió el mismo reconocimiento [*Reforma*, 2015]).

Sin embargo, quizá el caso más evidente del nivel al que ha llegado la cooperación entre México y Estados Unidos sea el que reveló recientemente (abril de 2018) el *The Washington Post* en materia migratoria. De acuerdo con lo publicado por el rotativo, personal estadounidense de la Secretaría de Seguridad Interior tiene acceso en México a los centros de detención para migrantes, en donde obtienen datos biométricos de los detenidos (se han obtenido datos de alrededor de 30 000 migrantes). De acuerdo con la nota, si bien este programa se acordó en 2012, todavía durante el gobierno calderonista, no se echó a andar sino hasta dos años después (Partlow y Miroff, 2018). Así pues, es claro que la relación de seguridad ha trascendido a la Iniciativa Mérida, extendiéndose a una agenda más diversa (Olson, 2017: 20).

## CONSIDERACIONES FINALES

A pesar de las tensiones que generó el proceso de renegociación del TLCAN, es claro que la relación México-Estados Unidos en materia de seguridad ha seguido una trayectoria de cambio radical de los últimos años. Es, por lo tanto, previsible que la cooperación en dicho ámbito entre México y Estados Unidos continúe en los años por venir. En la esfera económica, la integración económica entre ambos países sin duda continuará, independientemente del tipo de tratado que se encuentre en vigor, o aun de que se careciera de él. De ahí que, como sugería, al margen de las vicisitudes a las que en el corto plazo lleve a la relación bilateral el inestable inquilino de la Casa Blanca, su desquiciado intento de echar para atrás el reloj seguramente culminará, en el mediano y largo plazos, como un verdadero regreso al futuro.

## REFERENCIAS

- Archibold, Randal C. y R. C. Thompson (2013). “Capture of Mexican Crime Boss Appears to End a Brutal Chapter”, *The New York Times*, 16 de julio. Disponible en <<https://www.nytimes.com/2013/07/17/world/americas/capture-of-mexican-crime-boss-appears-to-end-a-brutal-chapter.html>>.
- Arshat, A. (2017). “What if NAFTA Ended? The Imperative of a Successful Renegotiations”, *Atlantic Council*, 5 de octubre. Disponible en <<http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/what-if-nafta-ended>>.
- Baptista, D. y S. Garduño (2017). “‘Amarran’ fondos de Iniciativa Mérida”, *Reforma*, 29 de enero. Disponible en <<https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1034722&v=2&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1034722&v=2>>.
- Carrillo Olea, J. (2013). “Tres-espionajes-tres”, *La Jornada*, 6 de septiembre. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/2013/09/06/opinion/023a1pol>>.
- Castañeda, J. (2014). “Veinte años de libre comercio”, *El País*, 16 de enero. Disponible en <[http://elpais.com/elpais/2014/01/15/opinion/1389812148\\_196337.html](http://elpais.com/elpais/2014/01/15/opinion/1389812148_196337.html)>.
- Deare, C. A. (2009). “U.S.-Mexico Defense Relations: An Incompatible Interface”, *Strategic Forum*, núm. 243.
- Estévez, D. (2017). “Cumbre militar en Cozumel, escenario del debut de México como líder regional”, *Sin Embargo*, 21 abril. Disponible en <<http://www.sinembargo.mx/21-04-2017/3197684>>.
- Excelsior* (2018). “Frentes Políticos”, 21 de septiembre. Disponible en <<https://www.excelsior.com.mx/opinion/frentes-politicos/frentes-politicos/1266548>>.
- Faus, J. (2017). “El jefe del Pentágono viaja a México a festejar el Día de la Independencia”, *El País*, 15 de septiembre. Disponible en <[https://elpais.com/internacional/2017/09/14/mexico/1505416808\\_257516.html](https://elpais.com/internacional/2017/09/14/mexico/1505416808_257516.html)>.
- Green, R. (2012). “La política exterior que fue”, *El Universal*, 30 de noviembre. Disponible en <<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/11/61666.php>>.
- H.T. (2014). “Got Shorty”, *The Economist*. Disponible en <<https://www.economist.com/americas-view/2014/02/22/got-shorty>> (consultado el 22 de febrero de 2017).

- Hernández, E. (2016). “Destaca Presidente Integración con EEUU”, *Mural*.
- Herrera, O. y A. Santa Cruz (2011). *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010: América del Norte*. México, Secretaría de Relaciones Internacionales.
- Jiménez, R. (2017). “México y EU, en crisis por un supremacista blanco: Krugman”, *El Universal*, 23 de octubre. Disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/mexico-y-eu-en-crisis-por-un-supremacista-blanco-krugman>>.
- La Jornada* (2013). “EU, tras la caída de El Z-40”, 18 de julio.
- Lynch, D. J. y H. Long (2018). “Analysts Say Trump may be Overly Optimistic on New North American Trade Deal”, *The Washington Post*, 1º de octubre. Disponible en <[https://www.washingtonpost.com/business/economy/analysts-say-trump-may-be-overly-optimistic-on-new-north-american-trade-deal/2018/10/01/cf6e734a-c58b-11e8-9b1c-a90f1daae309\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.52f80b72b024](https://www.washingtonpost.com/business/economy/analysts-say-trump-may-be-overly-optimistic-on-new-north-american-trade-deal/2018/10/01/cf6e734a-c58b-11e8-9b1c-a90f1daae309_story.html?noredirect=on&utm_term=.52f80b72b024)>.
- Moya, R. (2018). “Salvador Cienfuegos recibe premio por contribuir a garantizar la seguridad”, *El Universal*, 20 de septiembre. Disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/salvador-cienfuegos-recibe-premio-por-contribuir-garantizar-la-seguridad>>.
- Olson, E. L. (2017). “The Evolving Merida Initiative and the Policy of Shared Responsibility in U.S.-Mexico Security Relations”, Wilson Center, 31 de enero. Disponible en <<https://www.wilsoncenter.org/publication/the-evolving-merida-initiative-and-the-policy-shared-responsibility-us-mexico-security>>.
- Partlow, J. y N. Miroff (2018). “U.S. Gathers Data on Migrants Deep in Mexico, a Sensitive Program Trump’s Rhetoric Could Put at Risk”, *The Washington Post*, 23 de febrero. Disponible en <[https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-gathers-data-on-migrants-deep-in-mexico-a-sensitive-program-trumps-rhetoric-could-put-at-risk/2018/04/06/31a8605a-38f3-11e8-b57c-9445cc4dfa5e\\_story.html?utm\\_term=.31dbob2378de](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-gathers-data-on-migrants-deep-in-mexico-a-sensitive-program-trumps-rhetoric-could-put-at-risk/2018/04/06/31a8605a-38f3-11e8-b57c-9445cc4dfa5e_story.html?utm_term=.31dbob2378de)>.
- Partlow, J. y S. Harowitz (2014). “U.S. and Mexican Authorities Detail Coordinated Effort to Capture Drug Lord”, *The Washington Post*, 23 de febrero. Disponible en <[https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/safe-houses-key-to-drug-kingcap](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/safe-houses-key-to-drug-kingcap)>.

ture/2014/02/23/ab218a9a-9cc3-11e3-8112-52fdf646027b\_story.html>.

*Reforma* (2015). “Reconocen en EU a Secretario de Marina”, 15 de diciembre. Disponible en: <<https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=721158&md5=0899660c9e6f97295f8b4cf89b992027&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>>.

Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) (2012). “Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012”. México.

Secretaría de Marina (Semar) (2012). “Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012”. México.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2012). “Sexto Informe de Labores”. México.

Semianiw, W. (2012). “Cooperación militar de Canadá en América del Norte”. En Abelardo Rodríguez Sumano (coord.). *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?* México, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México / Universidad de Guadalajara, pp. 287-296.

Stewart, S. (2013). “Understanding Peña Nieto’s Approach to the Cartels”, *Stratfor*, 16 de mayo. Disponible en <<https://worldview.stratfor.com/article/understanding-pena-nietos-approach-cartels>>.

Tankersley, J. (2018). “Trump Just Ripped Up Nafta. Here’s What’s in the New Deal”, *The New York Times*, 1º de octubre. Disponible en <<https://www.nytimes.com/2018/10/01/business/trump-nafta-usmca-differences.html>>.

Vega, G. (2015). “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte en sus veinte años. Balance y perspectivas”. En Marcela Guerra Castillo (coord.). *América del Norte: retos y oportunidades en el siglo XXI*. México, Senado de la República.

Winnefeld Jr., J. A. (2012). “Límites y alcances de la cooperación militar de Estados Unidos en América del Norte”. En Abelardo Rodríguez Sumano (coord.). *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos? y ¿a dónde queremos ir?* México, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México / Universidad de Guadalajara, pp. 297-306.

Woolworth, B. (2012). "Enhancing North American Security through Military to Military Relationships", *Small Wars Journal*, 30 de noviembre.

### *Entrevistas*

Arturo Valenzuela (2012). Entrevista con Arturo Santa Cruz, Guadalajara, Jalisco, 1° de diciembre.

Eduardo Baca Cuenca (2012). Entrevista con Arturo Santa Cruz, Ciudad de México, 27 de septiembre.

Rafael Fernández de Castro (2013). Entrevista telefónica con Arturo Santa Cruz, Guadalajara, Jalisco, 1° de diciembre.



## 15. MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA A CONFLICTIVA. LÍNEAS DE QUIEBRE Y TENDENCIAS

*Isidro Morales*

AL PRIMER DÍA de haber entrado en funciones, el nuevo presidente de Estados Unidos, Donald Trump, firmó su retirada del Acuerdo de Asociación Transpacífico, conocido por sus siglas en inglés como TTP, que agrupaba a 12 países ubicados en las riberas del Pacífico asiático y americano, entre ellos México. Asimismo, ratificó su voluntad de renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que agrupaba tanto a ese país como a México y Canadá, el cual suprimió gradualmente los aranceles a todo el comercio de mercancías desde su entrada en funciones, en 1994. Una decisión de este tipo, como se sabía, cimbraría desde sus fundamentos el marco de entendimiento entre México y sus socios norteamericanos, que desde 1994 le había apostado al acceso preferencial al mercado de América del Norte con miras a apuntalar todo un modelo de crecimiento orientado a la exportación con ayuda de las inversiones extranjeras que han gozado, gracias al tratado, de los mismos derechos y las mismas obligaciones que el capital nacional. No sólo ello, tanto la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) como la de los panistas Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) articularon su posición frente al vecino del norte en el marco de la alianza comercial que se había forjado. El rescate financiero de México en 1995, operado por Bill Clinton,

las negociaciones migratorias impulsadas por Vicente Fox y George W. Bush antes del 11 de septiembre de 2001 y el diseño de la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN) en 2005 y posteriormente de la Iniciativa Mérida en 2007 fueron orquestados bajo el principio de que México se había convertido en un socio estratégico a raíz del TLCAN. Esta asociación fue cuestionada de manera unilateral por el gobierno de Trump, lo que cimbró de golpe el “matrimonio de conveniencia” entre ambos países.

A pesar de la animosidad y demagogia que Trump ha articulado en contra del tratado, éste fue muy favorable para los intereses del gobierno y de las compañías estadounidenses. Una salida abrupta hubiera provocado un cisma dentro de la comunidad de negocios de ese país y debilitado aún más la legitimidad del nuevo presidente que al cabo de dos años ha obtenido pocas victorias en su política interna y ha visto salir gente clave de su círculo íntimo. Al final, Trump logró negociar dos acuerdos por separado, uno con Canadá y otro con México, los cuales, en medio de una guerra comercial desatada por igual contra China y sus socios comerciales, aterrizaron en un nuevo tratado trilateral que substituye al TLCAN, y lleva por nombre Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC).<sup>1</sup>

El presente capítulo parte del supuesto de que la negociación y puesta en marcha del TLCAN fue el punto de quiebre de una redefinición substancial de la relación de México con Estados Unidos que se articuló no sólo en términos comerciales, sino también geoestratégicos, sobre todo después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en territorio estadounidense; dicho punto se desarrolla en la primera sección. Con todo, el “matrimonio de conveniencia” concertado a lo largo de los últimos 25 años empezó a mostrar sus desavenencias desde antes de la llegada de Trump al

<sup>1</sup> En inglés, el acuerdo se conoce como USMCA, debido a que a finales de agosto de 2018 Trump concluyó primero un acuerdo bilateral con México, el cual fue anunciado a la prensa y puso presión al gobierno canadiense para cerrar sus respectivas negociaciones, que finalmente concluyeron a finales de septiembre de ese mismo año. En el momento de escribir estas líneas (17 de octubre de 2018), el tratado tenía todavía que ser ratificado por el parlamento o las legislaturas de sus respectivos países. En este capítulo se usa el acrónimo TMEC, pues parece ser privilegiado por la administración entrante de Andrés Manuel López Obrador.

poder, argumento que se desarrolla en la segunda sección del capítulo. La última sección explora lo que ha implicado para la relación bilateral la llegada de Trump a la Casa Blanca y el reacomodo que encierra la negociación del TMEC.

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA ALIANZA ESTRATÉGICA

### *Las bases de una nueva alianza comercial*

Poco antes de iniciar las negociaciones del TLCAN, existía ya una integración *de facto* entre las economías de Estados Unidos y México a pesar del proteccionismo que había prevalecido en ambos países. Los signos de esa integración quedaban claros por el hecho de que las Compañías Multinacionales (CMN) dominaban ya los intercambios no petroleros entre ambos países y las maquiladoras, ubicadas en el lado mexicano, se beneficiaban de los costos de mano de obra barata para procesar insumos libres de impuestos para ser reelaborados y exportados a Estados Unidos. A finales de la década de 1980, éste era el modelo comercial en las industrias automotriz y de maquinaria, y se estaba replicando en el sector de las computadoras. Este patrón de producción se volvió mutuamente beneficioso para los dos países, porque las empresas estadounidenses reubicaban en México las cadenas de valor en las que podrían reducir sus costos de producción con el fin de aumentar su competitividad, mientras que México promovió la producción y exportación de manufacturas, muy necesarias en un momento en el que las exportaciones petroleras aún dominaban la mayor parte del comercio del país. Sin embargo, esta integración era sin duda asimétrica, ya que México era más dependiente de sus vínculos con la economía de Estados Unidos que este último de México.

Con todo, a pesar de esas asimetrías y a pesar del interés de México por mantener su autonomía, Sidney Weintraub (1990), un economista estadounidense, hacía notar que los dos países tenían más que ganar si transitaban de una integración caótica, *de facto*, a una “integración gestionada”, o lo que él llamo: un “matrimonio de conveniencia”. Para ese entonces, el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU) ya había entrado en vigencia (1989) y la política de comercio exterior de Estados Unidos había

girado hacia el bilateralismo y finalmente hacia el “minilateralismo”.<sup>2</sup> Lo que en el fondo Weintraub sugería era que el “matrimonio de conveniencia” de Estados Unidos y México podía seguir el mismo camino elegido por los canadienses, cuya integración económica, política y cultural con su vecino al sur era comparable a la de México. Ahora bien, notaba Weintraub, la integración económica sin duda aumentaría la dependencia asimétrica entre las tres naciones y, en consecuencia, sus vulnerabilidades frente a los movimientos y cambios de política de cualquier miembro, incluso sin la intención explícita de dañar a los otros socios. Dicha dependencia era el precio a pagar para que Norteamérica se tornara resiliente a la competencia proveniente de terceros (Weintraub, 1990: 26).

Los argumentos de Weintraub sintetizaron de muchas maneras la narrativa económica bajo la cual se entendió y justificó la firma y el inicio del TLCAN desde 1994. En el discurso público y académico, el fundamento del acuerdo fue mejorar las complementariedades de las tres economías nacionales para impulsar una llamada “competitividad de América del Norte”, entendida de diferentes maneras según los debates que se entablaron en cada país.<sup>3</sup>

En efecto, si bien México fue el país que se benefició más rápidamente del TLCAN,<sup>4</sup> fue también el país que tuvo que realizar los mayores ajustes en sus instituciones y políticas públicas para adaptarse a los términos de la apertura dictados en última instancia por Washington. A través del TLCAN, por ejemplo, Washington tuvo éxito en abrir el mercado agrícola de México y la mayor parte del canadiense. Hasta entonces, las negociaciones comerciales multilaterales se habían centrado en la liberalización de las manufacturas y en la introducción de disciplinas para el uso de subvenciones

<sup>2</sup> Mientras que la negociación del ALCEU fue bilateral en el sentido estricto del término, el TLCAN y todos los acuerdos comerciales que abarquen a tres o más países y que no se negocien en las rondas multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pueden ser considerados como “minilaterales”.

<sup>3</sup> Para una revisión de los debates generados por el TLCAN en materia de política exterior, política económica y política regional, véase Morales (2018).

<sup>4</sup> Según una evaluación integral patrocinada por el Banco Mundial publicada en 2005, independientemente de todas las externalidades que afectaron la puesta en marcha del acuerdo de 1994 a 2002, el TLCAN contribuyó a aumentar las exportaciones mundiales de México en 50%, a elevar la Inversión Extranjera Directa (IED) en 40% y el desempeño del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en 4% durante el mismo periodo (Lederman, Maloney y Servén, 2005: 2).

a la exportación. La apertura de los mercados agrícolas, un nicho en el que las industrias estadounidenses se habían vuelto competitivas gracias al proteccionismo y a los subsidios gubernamentales, se convirtió en un tema sensible en la agenda comercial global y en el que todavía no se llega a un consenso para iniciar su progresiva liberalización. El TLCAN lo logró de un golpe, al menos para el caso mexicano. Además, el acuerdo no otorgó ningún trato especial a México por ser considerado un país “en desarrollo”; la única deferencia aceptada fue que el país reduciría los aranceles y las cuotas a un ritmo más lento que el de Estados Unidos y Canadá.

Con el TLCAN, Washington reafirmó además su estrategia de “nivelar la cancha de juego” con sus socios comerciales, independientemente del nivel alcanzado en la jerarquía de la economía mundial. Antes del acuerdo, Washington había aceptado relaciones “asimétricas” con otras economías, lo que implicaba que Estados Unidos estaba dispuesto a reducir más rápidamente sus barreras arancelarias frente a sus socios. A partir del TLCAN, Washington presionó cada vez más por trato “simétrico” y no discriminatorio con México y los otros socios comerciales que compraron también la fórmula unilateral de Washington.

El ejemplo más claro de lo que Washington quiso decir con “nivelar la cancha de juego” fue la creación de capítulos específicos que protegen la Inversión Extranjera Directa (IED) y los derechos de propiedad de las empresas. Antes del TLCAN, México tenía una legislación altamente proteccionista y estatista en materia de inversión extranjera y de transferencia de tecnología. La IED estaba prohibida en algunos sectores, como en la energía, y en otros su participación tenía que ser minoritaria respecto a los inversionistas mexicanos. En el caso de la expropiación, como había quedado asentado desde la nacionalización de las compañías petroleras extranjeras en 1938, las disputas y los acuerdos se decidían en los tribunales nacionales.

México tuvo que adaptar toda su legislación para cumplir con las normas del TLCAN relativas a la IED, transferencia de tecnología y los derechos de propiedad. Desde entonces aceptó que los inversionistas privados provenientes de la zona TLCAN pudieran demandar directamente al Estado en tribunales internacionales si su inversión se expropiaba o se veía afectada por “medidas equivalentes a la expropiación”. Antes del TLCAN, las políticas industriales

impulsadas por el gobierno obligaban a los empresarios a cumplir con reglas de “contenido nacional” para aumentar el valor agregado local de productos específicos, como automóviles y productos eléctricos. Consideradas discriminatorias, estas disposiciones fueron eliminadas para ser sustituidas por “reglas de origen” que exigían un contenido “regional” (por lo general de 50% del costo de producción, salvo en el sector automotriz que se fijó en 62.5%) para que los bienes intercambiados se beneficiaran del acceso preferencial al mercado ampliado de América del Norte (Morales, 2008). En materia agraria, México puso fin a la política de distribución de tierras marcada en su propia Constitución, mediante la supresión del “ejido”, que eran pequeñas divisiones de tierras propiedad del Estado, pero que los campesinos sin tierra podían usufructuar y heredar mientras se cosecharan las parcelas.

El TLCAN también incluyó la liberalización de las compras públicas —un mecanismo mediante el cual el gobierno daba preferencia a las empresas locales—, la liberalización de los servicios y el respeto de la legislación laboral y ambiental de cada país. La razón de introducir estos dos últimos asuntos fue el temor de los sindicatos y de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales existentes en Estados Unidos de que el TLCAN podría desencadenar una “carrera hacia el fondo” en normas laborales y ambientales para permitir que las empresas compitieran. Aunque detrás de este debate ha habido más razones políticas que económicas, la administración de Bill Clinton, para facilitar la aprobación del tratado por el Capitolio, aceptó la inclusión de estos temas en dos “acuerdos paralelos” separados, sin la capacidad técnica ni jurídica para ser implementados (Mayer, 1998: 219-272). No obstante, cuando Washington extendió las reglas del TLCAN a República Dominicana y a cinco países centroamericanos por medio del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), la observancia de las normas laborales y ambientales se volvió obligatoria y sujeta a sanciones.

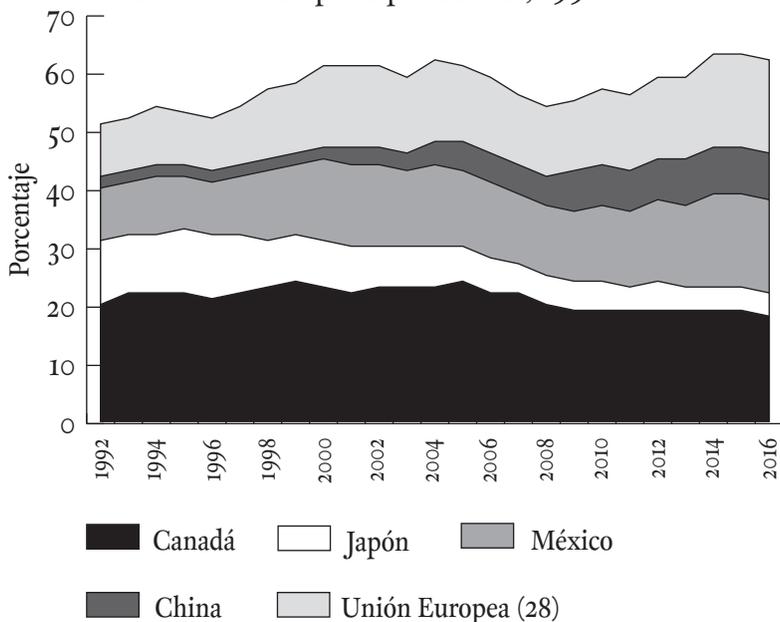
Por último, para garantizar la simetría de trato el TLCAN introdujo la figura de los paneles arbitrales. El acuerdo contemplaba al menos tres modalidades al respecto: un mecanismo general (capítulo 20), mediante el cual cualquier violación o menoscabo al tratado podía ser revisado por árbitros seleccionados de una lista acordada

por las partes; un mecanismo de revisión para los casos de *dumping* y subsidios a las exportaciones (capítulo 19) y otro sólo aplicable en casos de violación o menoscabo a las inversionistas de una de las partes (capítulo 11). Este último resultó controvertido en su momento, ya que es el único en contemplar que si una empresa viera su inversión afectada podía demandar directamente a un Estado. Los tres sistemas arbitrales consideraron la figura de la negociación previa entre los Estados-parte antes de litigar un caso (Morales, 2008; Vega, 2010).

Como producto de las nuevas reglas y disciplinas introducidas por el TLCAN hace más de 20 años, las cadenas de valor de algunas industrias manufactureras y de servicios se reestructuraron a nivel “continental” en sectores clave, como la automotriz, la electrónica, la banca y las finanzas. América del Norte se convirtió en un bloque de manufacturas y servicios debido, principalmente, a decisiones estratégicas tomadas por CMN estadounidenses, canadienses y europeas, que supieron explotar las ventajas de la proximidad geográfica de México con el mercado estadounidense, el monopolio energético que prevaleció durante más de 70 años en el país, el cual ofreció combustibles a precios subsidiados, y los costos laborales y materiales del país que en general han sido más bajos que en el resto de Norteamérica.

No corresponde en este capítulo analizar el impacto económico provocado por el TLCAN, otros autores incluidos en este libro lo harán de mejor manera. Basta recalcar que la composición del intercambio comercial entre México y Estados Unidos se modificó durante esos años, pasando de ser de tipo interindustrial a uno intraindustrial, en donde se intercambian más insumos que productos terminados y donde 32% del total de las exportaciones mexicanas contiene valor agregado en el exterior (UNCTAD, 2013: 219), es decir, después del TLCAN se ha dado un patrón de especialización económica en el cual el intercambio comercial entre ambos países está íntimamente relacionado con el desempeño doméstico de industrias clave, como la automotriz, la electrónica, la de alimentos procesados, la bancaria y la de otros servicios, que afianzaron el “matrimonio de conveniencia” aludido por Sidney Weintraub desde 1990, que se convirtió en el nuevo entendimiento a partir del cual el conjunto de la relación diplomático-estratégica entre los dos países quedó cimentada.

Gráfica 15.1. Estados Unidos: exportaciones de mercancías a principales socios, 1992-2016

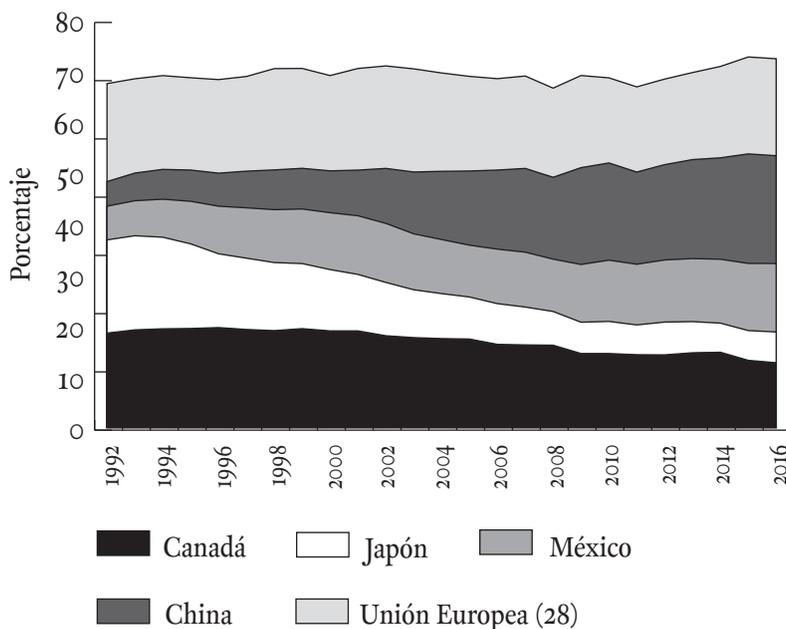


Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Las gráficas 15.1 y 15.2 muestran la evolución del comercio de Canadá, México, los 28 países que hasta hace poco conformaban la Unión Europea (EU-28), Japón y China en el mercado de Estados Unidos entre 1992 y 2016. Estos países representan 60% del destino de las exportaciones estadounidenses, así como 70% del origen de sus importaciones. Canadá y México se han mantenido como socios principales de Estados Unidos antes y después del TLCAN. Respecto a las exportaciones totales de Estados Unidos, Canadá ha seguido siendo el principal país de destino, absorbiendo cerca de 20% del total de las exportaciones estadounidenses. Este porcentaje alcanzó 24% en 2015. México desplazó a Japón como socio importador a finales de la década de 1990 y sigue siendo el segundo destino de las exportaciones de Estados Unidos, con una participación de 16%. La UE-28 aumentó su porción como destino de las exportaciones estadounidenses de 9 a 16% durante todo el periodo, mientras que la de China (incluido Hong-Kong) subió de 1.2 a 6.6%. En otras palabras, Estados Unidos aumentó proporcionalmente sus

flujos de exportación con México, pero también con la UE-28 y China, mientras que las exportaciones a Canadá permanecieron estáticas en términos relativos, y las destinadas a Japón disminuyeron de 7.4% en 1992 a 3.2% en la actualidad.

Gráfica 15.2. Estados Unidos: importaciones totales de mercancías por principales socios, 1992-2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Por lo que toca a las importaciones estadounidenses, la tendencia es distinta. En el lapso de los últimos 20 años, las importaciones chinas han superado a los productos canadienses y mexicanos en el mercado de la Unión Americana. Mientras que las importaciones de China representaban 4.83% del total en 1992, en 2016 la proporción se elevó a 21%, una participación mayor que la conocida por la UE-28 (18%), y similar a la de Canadá en la década de 1990. Es justo cuando China ingresa a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que la proporción de las importaciones canadienses comienza a declinar, alcanzando 12.7% en 2016, un porcentaje aún más bajo que el de México, que llegó a 13.4% en ese mismo año, mientras que en

1992 era de tan sólo de 6.6%; sin embargo, la mayor parte del crecimiento de la participación mexicana tuvo lugar durante los primeros nueve años posterior a la entrada en vigor del TLCAN, justo antes de que China ingresara a la OMC. De 2002 a 2016, la porción de las importaciones mexicanas aumentó de 11.6 a 13.4%, mientras que la de China aumentó de 10.8 a 21.14%; es decir, la de China se duplicó mientras que la de México aumentó menos de dos puntos porcentuales. La participación de la UE-28 ha permanecido más o menos igual durante todo el periodo, mientras que la de Japón, que fue casi similar a la de Canadá en 1992, disminuyó a 6% en 2016. Queda claro que, si bien el TLCAN consolidó la alianza regional de Estados Unidos con Canadá y México, ha sido China el país que se ha posicionado como el cuarto socio de Norteamérica, sin haber firmado ningún acuerdo comercial con ninguno de los miembros del TLCAN.

La respuesta ante semejante desafío había sido, hasta el final de la administración de Barack Obama, la extensión de las reglas corregidas y aumentadas del TLCAN bajo el Acuerdo de Asociación Transpacífico (ATP) firmado en 2016, que incluía a países clave como Japón, Vietnam, Australia y Nueva Zelanda. La ATP fue una forma de extender las reglas del juego estadounidense a socios importantes de China, sin incluir a este último país. Con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca y la salida de Washington de la ATP, la nueva estrategia ante China pareciera ser la confrontación comercial de alta y baja intensidad, como se verá en la última sección de este capítulo.

### *El entendimiento geopolítico en materia de seguridad*

Desde los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial (SGM) hasta el presente, el posicionamiento geopolítico de México frente al poderoso vecino del norte se ha hecho más complejo y estratégico. Se podría argüir que a medida que Estados Unidos se ha consolidado como potencia mundial, durante la segunda mitad del siglo xx, y como potencia militar global con el fin de la Guerra Fría, la importancia geoestratégica de sus vecinos al norte y sur de sus fronteras territoriales se ha incrementado en forma proporcional. Ante tal situación, México ha tenido que llegar a entendimientos y equilibrios, no siempre estables, con su vecino al norte.

Durante la SGM, por ejemplo, México fungió como espacio de amortiguación para los intereses militares y geoestratégicos de Washington a cambio de consolidar las instituciones que garantizaron el dominio priista sobre las masas y la sociedad en general, así como una política de Estado dirigista, proteccionista y nacionalista en materia económica, piedras de toque de la gobernabilidad y legitimidad de la clase política mexicana hasta entrada ya la década de 1980 (Chacón, 2008; Morales, 2011).

Durante la Guerra Fría, México jugó el papel de filtro de movimientos antisistémicos, catalogados comúnmente como comunistas, que pudieran generarse en el interior del país o de ser “exportados” del Caribe o de América Central y que pudieran poner en jaque la legitimidad y la gobernanza autoritaria de la clase priista. Este papel de amortiguador y filtro le permitió al país gozar de estabilidad y continuidad políticas a la par de articular una política exterior con acuerdos tácitos con Washington para disentar en asuntos importantes para México, pero no vitales para Estados Unidos (Ojeda, 1976). Con el fin de la Guerra Fría y la consolidación de Estados Unidos como potencia militar global, México renegoció la alianza con su vecino del norte al pactar el TLCAN, junto con Canadá, que convirtió al país en plataforma de exportación de compañías globales que buscaron beneficiarse de las ventajas económicas y de logística que tienen lugar en un mercado manufacturero prácticamente continentalizado, como ya se mencionó en la sección anterior.

Con el inicio de la “Guerra contra el terror” inaugurada por George W. Bush, a raíz de los ataques terroristas en suelo estadounidense el 11 de septiembre de 2001 (desde ahora referenciado como 11 de septiembre), el país redobló su importancia para fortalecer o debilitar intereses estadounidenses. Si el TLCAN transformó la economía de México, así como su especialización comercial frente a Estados Unidos y Canadá, la puesta en marcha de la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005, como consecuencia de los ataques del 11 de septiembre, revaloraron nuevamente el posicionamiento estratégico del país para combatir nuevos y viejos enemigos de Washington. En muchos sentidos, México ha vuelto a cobrar una importancia semejante a la que jugó durante los años de la SGM. Lo que no ha quedado claro, más aún durante la era Trump, es si a diferencia de la década de 1940 o incluso de los años de la Guerra Fría el país está en la ca-

pacidad de asegurar las tareas tanto internas como internacionales que su reposicionamiento estratégico le obligan a afrontar.

El 11 de septiembre significó un parteaguas en la política exterior estadounidense, poniendo término al “bono pacifista” que el fin de la Guerra Fría había abierto desde finales de 1991, cuando la Unión Soviética formalmente quedó disuelta. Una nueva noción de vulnerabilidad física y territorial se extendió por toda la sociedad estadounidense que fue rápidamente explotada por la administración de George W. Bush para poder lanzar su llamada “guerra contra el terror”. En esta nueva edición de la guerra, las fronteras territoriales se convirtieron en un frente vulnerable, ya que la nueva noción del enemigo no era un Estado específico o una población determinada, puesto que la misma noción de amenaza cambió, no siendo ya los desequilibrios nucleares, tecnológicos o militares, sino el terrorismo perpetrado a nivel local o global.

En consecuencia, la guerra contra las drogas que había iniciado en la década de 1970 durante la administración de Richard Nixon, la cual había sido un elemento de tensión en las relaciones México-Estados Unidos, quedó subsumida en la ahora llamada “Guerra contra el terror”. Mientras que la primera tenía como objetivo principal la disuasión de los flujos ilegales (incluida la migración indocumentada proveniente desde México) y la captura cíclica de capos, la segunda ha apostado a la prevención, con el fin de calcular la probabilidad de ataques terroristas y la capacidad para poner en marcha ataques por adelantado o la acción preventiva.<sup>5</sup> Si bien los objetivos son diferentes, como lo es la estrategia en general, los dos han hecho de la guerra un juego sin fin, ya que la primera no se ha centrado en afrontar el problema del consumo de estupefacientes, ni la segunda tampoco ha encarado las raíces actuales de terrorismo.

<sup>5</sup> Hay que distinguir entre un ataque por adelantado (*pre-emptive*) de uno “preventivo”. El primero está legitimado por la Carta de Naciones Unidas bajo el principio de la “legítima defensa”, siempre y cuando el mismo se justifique ante un “ataque inminente” por parte de un enemigo. En el caso de la guerra preventiva, no es necesario que exista la posibilidad de un ataque inminente, sino el potencial de una amenaza. Una visión de este tipo lleva, por supuesto, a abusos de poder de todo tipo, como se evidenció en el caso de la invasión estadounidense a Irak, en 2003, cuando Washington ni siquiera permitió que la Comisión Blix, auspiciada por las Naciones Unidas y encargada de verificar si en efecto el gobierno de Sadam Hussein estaba desarrollando “armas de destrucción masiva”, terminara su misión, que al final concluyó que no existió tal amenaza.

Fue el 11 de septiembre lo que llevó a Washington a reconsiderar sus fronteras bajo una visión geopolítica y biopolítica<sup>6</sup> del cálculo, el riesgo y la seguridad que han hecho mucho más complejo el manejo de la frontera atrincherada que surgió en la línea México-Estados Unidos desde antes del TLCAN y que el acuerdo mismo profundizó, por temor a que la movilidad comercial incrementara el flujo de ilícitos. En efecto, mientras que el TLCAN estableció las posibilidades de construir una frontera favorable a los negocios entre los dos países, el crecimiento del comercio ilegal —principalmente de drogas ilícitas— y la migración no autorizada, impulsada en parte por el auge de una “economía sin fronteras”, reforzaron en Estados Unidos la prioridad de vigilar más severamente sus fronteras. La línea con México se “engrosó” respecto a los otros flancos (las fronteras con Canadá y el Caribe) a medida que Washington incrementaba la “infraestructura táctica” para fortalecerla y hasta militarizarla.

Dicha infraestructura táctica incluyó no sólo la construcción de caminos, iluminación, detectores de movimiento y hasta aviones no tripulados que vigilan permanentemente los límites con México, sino también la construcción de bardas de todo tipo, tanto para frenar el movimiento humano como el de vehículos motorizados. Fue en 1990 que se construyó la primera “barda” en el corredor Tijuana-San Diego. Legislaciones subsecuentes, tanto en 1996 como en 2006, es decir, durante la administración Clinton y en la de George W. Bush, permitieron que muros de todo tipo se siguieran construyendo. Cuando Donald Trump llega a la jefatura de la Casa Blanca, con un discurso de campaña en el que prometía no sólo renegociar el TLCAN, sino construir también un “hermoso” muro en la frontera con México (que, según él, los mexicanos pagarían), ya existían 566.5 km de murallas para contener migrantes en movimiento y

<sup>6</sup> Es biopolítica porque la nueva estrategia de seguridad fronteriza se centra más en la detección que en la contención de la amenaza, del riesgo, para articular un ataque o respuesta preventiva, y cuyo último objetivo es proteger la integridad y el ciclo de vida normal de la población civil estadounidense y de sus valores. Esta biopolítica de las fronteras, que criminaliza e interroga en varias direcciones al terrorista potencial y su red de conexiones, funge también como matriz de una nueva “política del miedo”, generalizada y relanzada por Washington después del 11 de septiembre, que legitima además las facultades del Estado para perfilar y eliminar física y discursivamente a sus nuevos enemigos.

483 km de vallas para frenar el tránsito de vehículos, además de algunos kilómetros más que incluían segundas y hasta terceras barreras (Argueta, 2016: 16). En otras palabras, la erección de barricadas a lo largo de la frontera suroeste de Estados Unidos, algo inexistente en el resto de sus fronteras, se realizó durante los años en los que las cumbres bilaterales y tripartitas celebraban los éxitos del TLCAN, y, por lo tanto, del abatimiento de las “barricadas” arancelarias y no arancelarias entre los tres países, aunque estas últimas nunca se eliminaron por completo.

Con la creación del Departamento de Seguridad Interior (DSI) en 2003, y la absorción de viejas agencias fronterizas (como la Patrulla Fronteriza) y la creación de nuevas, el objetivo de la frontera en barricada pasó del campo de la disuasión y de la dislocación de la movilidad clandestina de la “habilidad para detectar, responder y prohibir intromisiones fronterizas en áreas consideradas como de alta prioridad por su amenaza potencial u otros objetivos de seguridad nacional” (USCBP, 2004: 3). Esta visión guerrera de la frontera no substituyó a la frontera disuasiva anclada en la noción tradicional de soberanía territorial, más bien se superpuso y se han reforzado mutuamente. La frontera territorial “históricamente arraigada” aún debe protegerse contra los “extranjeros ilegales”, pero el foco se desplazó hacia los criminales extranjeros o nacionales potencialmente vinculados con o usados para fines terroristas, o que comprometan la seguridad nacional de Estados Unidos. El brazo armado de esta reestructuración en la forma de concebir y organizar la seguridad fronteriza fue la creación del Comando Norte de Estados Unidos, en octubre de 2002, cuya función es dar apoyo a las autoridades civiles encargadas de defender el nuevo perímetro de seguridad definido por el Departamento de Defensa, en donde Canadá, México y el Caribe quedaron incorporados como parte del territorio a resguardar (véase USNortCom [s.f.]).

En ese contexto nacieron las “fronteras inteligentes” como puntos de control en movimiento y cambiantes, es decir, no necesariamente territorializados, dotados de tecnología intensiva en conocimiento para el rastreo y la elaboración de perfiles de personas sospechosas o “riesgosas” que amenacen en forma directa o potencial a la “Patria”, o el *Homeland*. Desde su concepción, las “fronteras inteligentes” y la conectividad quedaron entrelazados, en el sentido de que cada comunidad en Estados Unidos, sea pequeña o grande,

está interconectada con una infraestructura de transporte global. Los puertos, los ferrocarriles, los aeropuertos, las carreteras, las redes de energía, las redes virtuales y cualquier flujo que transporte personas, datos o mercancías se consideran actualmente parte de esa “infraestructura de transporte mundial” (White House, 2002; Bush, 2002). En otras palabras, las fronteras inteligentes no fueron ideadas para disuadir y confinar poblaciones o bienes, función que se espera de los muros y empalizadas territorializadas. El objetivo táctico de los nodos de supervisión móviles y flexibles —que pueden ser una oficina consular, el mostrador de una aerolínea, la intercepción de una llamada por telefonía móvil o de un intercambio electrónico— no es interrumpir o dislocar, sino permitir y hasta estimular la movilidad con objeto de diferenciar los movimientos riesgosos de aquellos que no lo son. Las fronteras inteligentes tienen, por lo tanto, el objetivo de promover el tránsito “eficiente” y “seguro” de personas, bienes y servicios a través de la Patria y sus interconexiones mediante la tecnología moderna de detección y análisis digital de huellas dactilares, iris y otros datos biométricos. Enmarcados en esos términos, Canadá y México se convirtieron en una extensión *de facto* de la Patria de Estados Unidos y se les instó repentinamente a cooperar con Washington en sus respectivos territorios para garantizar la seguridad de las redes norteamericanas de interconexión y transporte.

Los canadienses fueron los primeros en hacer este movimiento cooperativo en el nuevo reordenamiento geopolítico de Norteamérica. Temiendo que la seguridad se convirtiera en una barrera costosa en sus cadenas de valor integradas con las industrias estadounidenses y temiendo una especie de “engrosamiento” o “mexicanización” de su propia frontera, los canadienses fueron los primeros en proponer el establecimiento de puntos de control inteligentes.<sup>7</sup> Así como sucedió con la extensión de la zona de libre comercio hacia México mediante el TLCAN, los mexicanos se unieron como seguidores en esta reconfiguración geopolítica. Las fronteras

<sup>7</sup> Como lo planteara un documento de la Patrulla Fronteriza de 2004, las amenazas provenientes de la frontera norte radican no sólo en el hecho de que 90% de la población canadiense reside en una franja de 160 kilómetros a lo largo de la frontera con Estados Unidos, sino porque “algunos individuos y organizaciones en Canadá que residen cerca de la frontera representan una amenaza potencial a la seguridad nacional de los Estados Unidos” (USCBP, 2004: 6).

inteligentes se convirtieron en un dispositivo trilateral y fueron el fundamento de la aparición de un nuevo régimen de seguridad continental, que bajo la era de George W. Bush fue etiquetado como ASPAN.

Concebida no como una alianza militar, la ASPAN aspiró desde sus orígenes a reforzar la cooperación política intergubernamental para la protección de América del Norte como una unidad territorial común. Sus iniciativas y objetivos programados tuvieron como meta prevenir la entrada (legal o ilegal) de presuntos terroristas y criminales a la región en general. Por el lado de la “prosperidad”, las preocupaciones canadienses y mexicanas buscaron impedir que las prioridades de la seguridad estadounidense se convirtieran en verdaderas barreras de entrada al mercado continentalizado capaces de afectar la competitividad de las cadenas de valor ya entrelazadas. Como los canadienses lo avanzaron desde la creación de la ASPAN, el nuevo régimen de seguridad debía esforzarse por la protección sin aumentar el proteccionismo (Morales, 2008: 164-168).

El primer objetivo de este rediseño fronterizo fue ampliar la brecha de movilidad en toda la región. Esto se hizo a través de la creación de carriles rápidos en las aduanas fronterizas o puntos de predeembarque para personas prerregistradas y bienes que se consideraban “seguros”. Los programas Nexus, SENTRI (Red Electrónica Segura para la Inspección Rápida de Viajeros) y FAST (Programas de Comercio Libre y Seguro), que actualmente se expanden y trabajan en los puntos de entrada al norte y al sur de las fronteras territoriales de Estados Unidos, buscan perfilar con antelación a las personas y los bienes a fin de otorgarles los privilegios de movilidad y acceso a vías rápidas. El Programa de Visitas de Estados Unidos también tiene como objetivo analizar y perfilar a todos los visitantes temporales que llegan al país tomando, ritualmente, sus huellas dactilares, las métricas del iris y revisando sus puertos de salida.

Dentro de esta nueva jerarquía del riesgo, el contrabando de personas o de cargamentos ilícitos se ha considerado como una actividad de alto riesgo, ya que los terroristas pueden usarlas como cinturones de transmisión para internarse en la “Patria”. Como advirtió un agente de la Patrulla Fronteriza, la nueva preocupación es que “...los terroristas y los criminales violentos puedan explotar las rutas de contrabando para ingresar ilegalmente a Estados Unidos” (Committee on the Judiciary, 2005: 21). Ésta es la razón por la cual

el objetivo es perfilar a personas o flujos portadores de riesgo no sólo antes de que entren a territorio estadounidense, sino también una vez que estén en él.

Al diferenciar las poblaciones según su nivel de riesgo y la forma en que se relacionan con otros tipos de grupos sociales portadores de amenazas, la nueva estrategia desarrolla políticas de seguridad capaces de realizar todo tipo de combinaciones para detectar los peligros potenciales y articular estrategias de miedo. No es de sorprender, pues, que durante la campaña presidencial del hoy presidente Trump, la etnicidad y la religión jugaran un papel muy importante para construir las nuevas amenazas a las que se enfrenta Estados Unidos. Sólo que esta vez el blanco de ataque no fueron las poblaciones musulmanas o de países específicos, sino también los migrantes de origen mexicano que, por primera vez, en actos públicos fueron estigmatizados como violadores y criminales.

Si bien es cierto que la administración Obama canceló todos los trabajos y las actividades organizadas bajo el paraguas de la ASPAN, el funcionamiento de las fronteras inteligentes se ha mantenido vigente, y las tácticas y estrategias para ponderar el nivel de amenaza para la Patria se han extendido en varias direcciones, incluido el plano militar. Una vez que Estados Unidos generalizó la “Guerra contra el terror” a nivel mundial, las barricadas y las fronteras biopolíticas se convirtieron en herramientas del frente interno de la guerra en las líneas territoriales de Norteamérica. Mientras que en el frente mundial la guerra contra el terrorismo ha perfilado poblaciones y territorios sospechosos y amenazantes, en el frente interno las fronteras amuralladas y las inteligentes intentan detectar y perfilar a las personas portadoras de riesgos y diseñar espacios “internos” de vulnerabilidad. En otras palabras, la redefinición de las fronteras en América del Norte se convirtió en otro medio de llevar a cabo la “guerra contra el terror” dentro de la Patria extendida, es decir, incluyendo su propio “hinterland” —Canadá y México. En 2007, cuando el entonces presidente Felipe Calderón inició la versión mexicana de la “guerra contra las drogas” y comenzó una nueva era de cooperación militar y asistencial con Washington, bajo el marco de la Iniciativa Mérida, todo parecía indicar que México había asumido el papel que Washington le había asignado en esta reconfiguración de su perímetro de seguridad.

## LOS LÍMITES Y VULNERABILIDADES DE LA ALIANZA BILATERAL

Como se desprende de la primera sección de este capítulo, el entendimiento entre México y Estados Unidos después de la Guerra Fría quedó conformado por un “matrimonio de conveniencia” en materia económico-comercial, entendimiento que incluyó a Canadá por medio del TLCAN, y un reacomodo geopolítico en materia de seguridad definido bajo la mirada y las estrategias de la “Guerra contra el terror”, inaugurada por Washington después de los ataques del 11 de septiembre de 2001. Mientras que bajo el acuerdo comercial trilateral las barreras arancelarias menguaban para esfumarse de forma definitiva, así como algunas no arancelarias, la puesta en marcha del Comando Norte y de la ASPAN redefinían las fronteras territoriales y desterritorializadas —las “inteligentes”— bajo mecanismos de supervisión permanente para asegurar la integridad del nuevo perímetro de seguridad norteamericano, en donde el territorio mexicano quedaba comprendido.

Fueron dos entendimientos definidos y estructurados conforme a los intereses de Washington que desencadenaron impactos no necesariamente convergentes: mientras que el TLCAN debilitaba las fronteras económicas para conformar un espacio continental para la reestructuración de las cadenas de valor de las CMN, la ASPAN y el nuevo perímetro de seguridad reforzaron las fronteras territoriales —algunas de ellas ya militarizadas como la línea fronteriza entre México y Estados Unidos— y multiplicaron las móviles para redefinir la frontera de América del Norte en los linderos de Centroamérica y el Caribe. Como lo mostró la primera reacción después del 11 de septiembre, cuando temporalmente las fronteras territoriales se cerraron, los imperativos de seguridad quedaron por encima de los de integración económica continental. Ante tal dilema, Canadá y México empezaron a “internalizar” la nueva noción de *riesgo* —probabilidad y prevención de un ataque terrorista— con los objetivos de movilidad comercial pactados bajo el TLCAN. Con el inicio de la “Guerra contra el narcotráfico” por parte del expresidente Felipe Calderón, a finales de 2007 y la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida, la internalización de las prioridades de seguridad parecía adquirir un nuevo perfil en el entendimiento binacional, que al final terminó por amplificar las fisuras que surgieron bajo la integración económica.

En otras palabras, desde antes de la llegada del presidente Trump a la Casa Blanca, tanto la alianza económica como la de seguridad mostraban ya signos de fragilidad, que la coalición política en torno a la personalidad y estilo de Trump terminó por derrumbar. Esta sección revisará someramente tres líneas de fractura que mostraba ya el entendimiento binacional surgido al término de la Guerra Fría: el incremento de la migración ilegal mexicana hacia Estados Unidos y las tensiones que provocó ante los objetivos de seguridad fronteriza de Washington; la politización en Washington sobre el vínculo entre empleo y acuerdos comerciales; el fracaso de la guerra contra las drogas iniciado a finales de 2007 en México y que ha llevado a una suerte de “guerra civil económica”<sup>8</sup> que compromete el papel geopolítico asignado a México en el perímetro de seguridad norteamericano.

### *Incremento en la expulsión de la mano de obra mexicana*

Como es sabido, el TLCAN no incluyó la libre movilidad laboral entre las tres economías norteamericanas, aunque cierta movilidad de profesionales fue aceptada y regulada a través de lo que se denominó las visas TLCAN. Sin embargo, el tratado sí prometió la creación de empleos, sobre todo en México, que a la larga podría absorber el excedente de mano de obra que ha caracterizado al país desde prácticamente la SGM. Algunos analistas del Banco Mundial estimaron que la dislocación laboral en el sector agrícola mexicano, provocada por la apertura comercial, podría ser absorbida a largo plazo por las nuevas oportunidades de trabajo en la manufactura de exportación con uso intensivo de mano de obra. Desde esta perspectiva, la liberalización del comercio y la inversión se justificaban como la manera de frenar la migración mexicana hacia Estados Unidos en el largo plazo (Lederman, Mahoney y Servén, 2005: 175-246; Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990). Sin embargo, esto no fue la tendencia de los últimos 20 años.

<sup>8</sup> Término usado por Schedler (2015). Otros autores han preferido utilizar el de “conflicto armado no internacional” (Bellal, 2018).

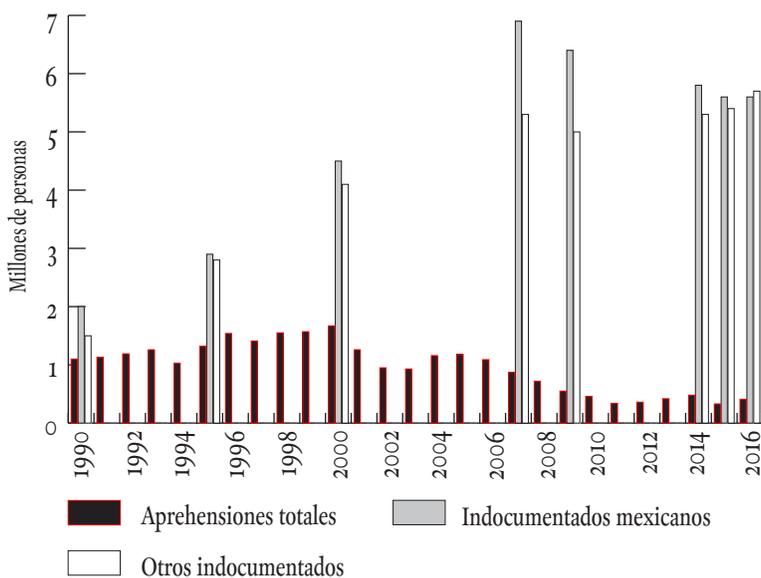
Tal y como lo contemplaron otros estudios realizados previamente a la puesta en marcha del TLCAN,<sup>9</sup> la integración comercial en América del Norte aceleró la movilidad transfronteriza, sobre todo sur/norte. Desde la última amnistía migratoria otorgada por el gobierno de Estados Unidos en 1986, la migración ilegal aumentó bruscamente durante la década de 1990 —es decir, durante los años en los que la mayoría de los aranceles fueron eliminados por el acuerdo— y se convirtió en un tema prioritario de la agenda bilateral cuando el expresidente Vicente Fox (2000-2006) intentó cristalizar un nuevo programa de trabajadores invitados como un medio para formalizar el mercado de trabajo existente entre los dos países.

La gráfica 15.3 muestra la evolución de la migración ilegal hacia Estados Unidos de 1990 hasta 2016. Como se puede apreciar, desde el inicio del periodo en revisión hasta 2007, la inmigración ilegal se incrementó de 3.5 a 12.2 millones, año en que alcanzó su pico histórico. A partir de entonces el flujo de “sin papeles” empieza a declinar a 11 millones en 2015 para mostrar un ligero repunte (a 11.3 millones) en 2016. Se estima también que 66% de la población ilegal total en Estados Unidos llegó después de 1994 (Passel, 2006: 2). Estos cálculos, realizados por expertos del Centro Pew Hispanic (<http://www.pewhispanic.org/>) han estimado también que, del grueso de indocumentados, la mayoría son de origen mexicano, con un monto de 6.9 millones en 2007 para caer en 5.6 millones en 2016 (Krogstad, Passel y Cohn, 2017). Es importante recalcar que, a partir de 2009, los indocumentados de origen no mexicano —principalmente provenientes de América Central— empiezan a aumentar a la par que los de origen mexicano mantienen su descenso, indicando quizá un punto de inflexión en la composición de la mano de obra ilegal. De acuerdo con los últimos reportes del Centro, en 2016 podría ser que los indocumentados mexicanos representen ya menos de 50% del total de sin papeles. Con todo, el repunte de la mano de obra no autorizada que se manifiesta a partir de 2016 pone nuevamente presión sobre la línea fronteriza con Estados Unidos, ya que, aun cuando las nuevas olas de inmigrantes

<sup>9</sup> En efecto, algunos estudios realizados previamente a la puesta en marcha del acuerdo ya apuntaban la posibilidad del surgimiento de una “burbuja” migratoria como consecuencia del mismo, en parte por la pérdida de empleos rurales que provocaría la apertura comercial (Martin, 2005).

no sean de origen mexicano, usan el territorio mexicano para ingresar a dicho país.

Gráfica 15.3. Aprehensiones totales y número estimado de indocumentados tanto mexicanos como no mexicanos, 1990-2016



Fuente: Para indocumentados Krogstad, Passel y Cohn (2017); para aprehensiones USBP (2018).

La gráfica 15.3 muestra también el monto total de aprehensiones de indocumentados durante el mismo periodo. Como se ve claramente, las aprehensiones subieron de 1.1 millones a 1.7 millones de personas en el año 2000, en el cual alcanzó su récord histórico desde 1925, primer año en que la Patrulla Fronteriza inició su registro contable. Es importante resaltar que de 1994 a 2000 las aprehensiones anuales promediaron los 1.44 millones, resultado sin duda de la puesta en marcha de la estrategia “Contención a través de la disuasión” en 1994. Después del año 2000, las detenciones muestran una disminución tendencial, ya que el promedio anual de detenciones de 2001 a 2016 ha sido de 719 000.<sup>10</sup> Tradicionalmente

<sup>10</sup> Las detenciones se contabilizan por el año fiscal de la Unión Americana (octubre-septiembre) e incluyen las tres fronteras de ese país: la norte con Canadá, la

la Patrulla Fronteriza considera como exitosa su tarea de hacer valer la ley tomando en cuenta el volumen de aprehensiones, así como su disminución en el tiempo, como parece ser el caso a partir de 2001.

Parámetro similar se ha seguido para frenar el trasiego de drogas. Las agencias fronterizas tradicionalmente contabilizan el monto de cargamentos ilícitos decomisados, así como la caída cíclica de los capos de los llamados cárteles de las drogas, para medir el grado de éxito de sus prácticas disuasivas. Dado que México se ha convertido en los últimos años en el principal abastecedor de heroína para Estados Unidos, el volumen de los cargamentos decomisados en la frontera sin duda ha aumentado, pero también el consumo interno en ese país. En otras palabras, el Departamento de Justicia de la Unión Americana ha detectado que no existe una correlación directa entre el monto de los cargamentos decomisados y la reducción en el trasiego clandestino de drogas, ya que el consumo de opiáceos va en aumento. Los contrabandistas han modificado sus estrategias para penetrar el mercado estadounidense, reestructurando sus rutas y tácticas para contrabandear (USDOJ, 2016).

Algo muy similar sucede sin duda con la movilidad de los sin papeles; siendo su motivación primordialmente económica, se las arreglan para absorber los crecientes costos para cruzar la línea, afrontar los riesgos, reorganizar sus rutas y readaptar sus tácticas. Es justamente esto lo que resalta la gráfica 15.3, ya que contrasta la evolución de las aprehensiones de indocumentados con el flujo estimado de su ingreso. Como ya se ha mencionado, la inmigración clandestina siguió creciendo a pesar de que el volumen de aprehensiones disminuyó considerablemente a partir de 2001. La gráfica es muy elocuente, ya que se puede inferir que es la crisis financiera que estalla en 2007 y que se prolonga hasta 2009 el factor más importante que parece frenar la inmigración indocumentada. Semejante recesión, que ha sido comparada con aquella conocida en la década de 1930, ha sido más poderosa que cualquier muro y cualquier barricada para disuadir el ingreso de inmigrantes. A partir

---

marítima con el Caribe y la del suroeste con México. Como es de suponer, el grueso de las detenciones se ha dado por la frontera con México. En 2000, año pico de las detenciones, 98% fueron realizadas en los puntos de cruce con México. En 2016 la proporción era igual. Véase USBP (2018).

de 2014 la inmigración indocumentada de no mexicanos pareciera conocer una recuperación, lo que quizá anuncie un nuevo ciclo al alza cuando Donald Trump ha estigmatizado aún más a los indocumentados, y se aferra a seguir construyendo barreras de contención para mantener vivo el apoyo de su clientela política, a pesar de quedar claro que dichas barreras no han servido para frenar, al igual que en el trasiego de estupefacientes, la entrada de inmigrantes. En la medida que Trump no tenga resultados importantes para mantener su coalición política para las elecciones intermedias de 2018, o para reelegirse en 2020, la presión para conseguir fondos y construir nuevos muros se mantendrá viva con el fin de seguir presionando a México en materia comercial o en otros puntos de la agenda bilateral.

La atracción de mano de obra indocumentada hacia Estados Unidos, a lo largo de todo el siglo xx y las dos primeras décadas del xxi, confirma, por el contrario, lo que economistas y sociólogos han establecido en estudios previos: la existencia de un mercado transnacional de trabajo informal que, lejos de competir con los mercados laborales formalizados, los complementa y apoya (Kochhar, 2005). Han constituido, una suerte de subsidio para la economía estadounidense. Esta visión no es compartida por supuesto por Trump. Durante la renegociación del TLCAN, su equipo negociador sugirió que México redujera la brecha salarial existente con Estados Unidos, ya sea aumentando los salarios manufactureros, ya sea estimando salarios más altos para cumplir con las reglas de origen. Aunque ambas medidas resultan difíciles de llevar a cabo y quedan fuera de los tratados comerciales, al final triunfó la segunda para el sector automotriz en el nuevo acuerdo comercial que se pactó. Resulta irónico que Washington se hubiera empeñado en reducir la brecha salarial existente con México (algo que por lo general le ha beneficiado), en una era en la que la globalización ha facilitado la entrada de productos en Estados Unidos elaborados con costos de producción iguales o menores a los mexicanos. Éste ha sido, en parte, el éxito de China (pero también de India y otros países asiáticos y latinoamericanos), como se vio en la primera sección, que incluso ha logrado desplazar productos mexicanos en el mercado estadounidense, sobre todo en el ramo textil y de la confección, así como de la maquinaria.

*Caída en el empleo manufacturero en Estados Unidos  
y la obsesión por el déficit comercial con México*<sup>11</sup>

En Estados Unidos, uno de los principales debates sobre los efectos económicos del TLCAN ha sido su impacto en la creación de empleo y la competitividad, esta última entendida como la capacidad de elevar las exportaciones estadounidenses en los mercados mundiales. Si bien el vínculo entre creación y destrucción de empleo y liberalización comercial es difícil de establecer de manera rigurosa desde el análisis económico, debido a que la creación de empleos está más vinculada a factores macroeconómicos, tecnológicos y de composición del capital humano de un país, dicho vínculo ha seguido siendo un tema polémico e importante en Estados Unidos desde la firma del acuerdo, más por razones políticas que económicas. Los economistas normalmente anticipan que las pérdidas de empleo provocadas por un aumento en las importaciones, elaboradas de manera más eficiente por otro país se traducirán en la creación de empleos en dominios más competitivos y en ocasiones mejor pagados por el país importador.

El temor de que las industrias estadounidenses se movieran al sur de la frontera para aprovechar no sólo los bajos salarios, sino también las deficientes legislaciones laborales y ambientales con el fin de reducir los costos de producción, fue todo un tema de debate durante el proceso de ratificación del TLCAN. Para calmar las presiones provenientes de sindicatos y grupos ambientalistas, el expresidente Clinton decidió negociar dos acuerdos paralelos al tratado, uno sobre cuestiones laborales y otro sobre regulaciones ambientales, con el fin de evitar una suerte de *dumping* laboral o ambiental por parte, principalmente, de México. Además, Clinton puso en marcha un programa de asistencia de ajuste transitorio por 90 millones de dólares para paliar el impacto de la puesta en vigor del TLCAN (Hufbauer y Schott, 2005: 7), lo que mostraba cuán sensible era en el debate político el vínculo entre la liberalización comercial y la dislocación de empleos.

Cabe recordar que los llamados programas de Asistencia y Ajuste Comercial (AAC) se establecieron desde 1962 para proteger a los

<sup>11</sup> Algunas ideas y datos que aparecen en esta sección fueron presentados y desarrollados en Morales (2018).

trabajadores manuales que sufrieran licenciamientos como producto de los acuerdos de comercio internacional. Desde entonces, el objetivo ha sido proporcionar apoyo a los ingresos (un tipo de seguro de desempleo), así como capacitación laboral para los trabajadores afectados por la competencia extranjera. El AAC ligado al TLCAN también tuvo ese objetivo, a pesar de que la Comisión de Comercio Internacional (CCI) del Departamento de Comercio de Estados Unidos estimara desde ese entonces que el impacto del tratado en el empleo de la Unión Americana sería prácticamente marginal.<sup>12</sup>

Mientras Washington continuaba firmando acuerdos similares al TLCAN con otros países, el debate sobre el comercio y la creación/dislocación de empleo se mantuvo en Estados Unidos. Durante la campaña presidencial de 2008, los candidatos demócratas (Barack Obama y Hillary Clinton) plantearon la posibilidad de renegociar el TLCAN, teniendo en cuenta nuevamente sus efectos en el empleo estadounidense. El debate político se hizo más intenso cuando el gobierno de Obama negoció la ATP con 11 países, incluidos los dos miembros originales del TLCAN, y llegó a su clímax durante la campaña presidencial de 2016, cuando el entonces candidato para el Partido Republicano, Donald Trump, convirtió al TLCAN en su principal blanco de ataque, alegando la destrucción de empleos que éste había provocado para Estados Unidos y los beneficios que había tenido para con México.

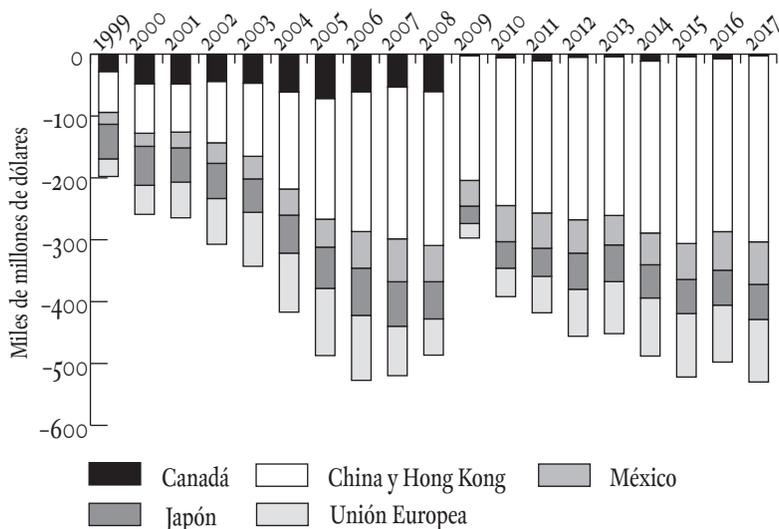
Otra de las críticas centrales del discurso trumpista al TLCAN fue que el superávit mexicano en la balanza comercial con Estados Unidos era prueba fehaciente de lo nocivo que había sido para este último. Una visión de esta naturaleza no sólo es errónea, tal y como lo había advertido Paul Krugman (1994) hace más de 20 años,<sup>13</sup> sino que es enteramente incompatible con los supuestos y fundamentos que justificaron el TLCAN desde su fundación. Cabe resaltar

<sup>12</sup> Todavía en 1997, la CCI publicó una nueva evaluación econométrica sobre los efectos del TLCAN en Estados Unidos, confirmando un beneficio muy modesto en la creación de empleo y en las ganancias de bienestar. Sin embargo, reconocía que la demanda de empleo podía potencialmente desplazarse de los trabajos menos calificados a los mejor calificados. La mayoría de las estimaciones hechas con modelos de equilibrio general realizadas en la década de 1990 y principios de 2000 coincidieron con estos cálculos (O'Leary, Eberts y Pittelko, 2012: 25).

<sup>13</sup> Para el economista el desempeño económico de un país no se refleja en la balanza comercial, sino en variables más críticas como la productividad y el desempeño macroeconómico.

además que los déficits en la balanza corriente de Estados Unidos con Canadá y México se explican en parte por el componente petrolero. Los dos países siguen siendo proveedores netos estratégicos de petróleo crudo para la economía estadounidense, una situación que podría cambiar si la revolución del petróleo y el gas de esquisto se mantiene tan exitosa como lo ha sido desde 2005. Además, se estima que aproximadamente 40% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos contienen importaciones estadounidenses (o valor agregado estadounidense), mientras que en el caso de las exportaciones canadienses y chinas, la proporción es de 25 y 4%, respectivamente (Wilson, 2017: 13).

Gráfica 15.4. Estados Unidos: déficit en la balanza de cuenta corriente con principales socios, 1999-2017



Fuente: USBEA, "U.S. International Trade in Goods by Selected Countries and Areas".

Aunque el déficit en la balanza comercial frente a Canadá y México se reduce parcialmente con un superávit en la cuenta de servicios con estos dos países, el saldo estadounidense en la cuenta corriente se mantiene negativo para con México y relativamente parejo con Canadá. La gráfica 15.4 muestra la evolución del déficit de Estados Unidos en la balanza corriente (bienes y servicios) durante los últimos 19 años con sus socios norteamericanos y otros de importancia. El déficit que realmente se ha profundizado no es

con México, sino con China. En 2017 el déficit chino representaba 54.4% del déficit total de Estados Unidos, mientras que el de México era de 12.45%. Esto es enteramente compatible con lo que se mencionó desde la primera sección, en el sentido de que China se había convertido en el principal socio de Norteamérica, sin mediar de por medio ningún tratado comercial, ni arreglo especial, ni muro que la contenga.

Así como la migración ilegal se convirtió en un blanco político para justificar la erección de un nuevo muro en frontera con México —que, además, los mexicanos pagarían— el déficit comercial con México se convirtió en otro blanco mediante el cual el TLCAN devalluó su legitimidad —mexicanos y canadienses resultaron competir contra Estados Unidos— y vulneró su funcionalidad. Si canadienses y mexicanos firmaron el tratado, fue bajo la expectativa de “garantizar” su acceso al mercado estadounidense y elevar la competitividad frente a terceros. Esta expectativa quedó en entredicho desde la campaña de Trump, y los costos de convivir con un socio altamente proteccionista se han ya materializado con la firma del TMEC.

Desde el inicio de la administración Trump los canadienses tuvieron claro que tenían que volver a negociar un nuevo acuerdo a modo para asegurar la entrada de sus ventas de madera de construcción en Estados Unidos, así como los mexicanos tuvieron que reducir sus cuotas de exportación de azúcar refinado (ambos productos en principio liberalizados, por el TLCAN) para evitar represalias compensatorias. La renegociación del TLCAN, iniciada en agosto de 2017, se realizó en medio de amenazas por parte de Washington de iniciar guerras comerciales en las que sus dos socios no quedarían exentos. Al iniciar la sexta ronda de la renegociación, a finales de enero de 2018, Washington impuso en forma unilateral aranceles a la importación de lavadoras y celdas solares sin exentar a Canadá ni a México. En un acto más agresivo, en marzo de 2018 subió en 25% los aranceles al acero y en 15% al aluminio, poniendo en jaque a todos sus socios comerciales, incluida la Unión Europea.

Aunque los aranceles se mantuvieron para China y se suspendieron temporalmente para Canadá y México, condicionándolos a los resultados de la renegociación del tratado, finalmente fueron impuestos a sus socios comerciales en junio de 2018, como una forma de coaccionarlos para llegar a un arreglo definitivo. Una táctica de este tipo no sólo ha vulnerado la efectividad de los acuerdos y

compromisos comerciales de la Unión Americana, sino que amenaza con legitimar una guerra comercial, cuyo gran perdedor podría ser Estados Unidos. En efecto, la imposición de aranceles tanto al acero como al aluminio se justificó invocando la sección 232 del Acta de Expansión Comercial estadounidense de 1962, que permite el uso de salvaguardas alegando razones de “seguridad nacional” (*The Economist*, 2018b). Con todo, ver en el declive de la producción nacional de acero un problema de “seguridad nacional” sienta un precedente que puede ser utilizado por otras naciones para imponer “salvaguardas” en toda clase de productos.

### *El fracaso de la guerra contra las drogas en México*

Desde hace casi 11 años, el gobierno mexicano inició su propia “Guerra contra las drogas”, diseñada originalmente por el expresidente Felipe Calderón, en 2007, y continuada por su sucesor, Enrique Peña Nieto, hasta la actualidad. Dicha guerra se ha apoyado en tres pilares: 1) involucrar al Ejército mexicano en tareas de seguridad pública, tradicionalmente a cargo de agencias civiles, como la Secretaría de Gobernación (Segob) y los aparatos policíacos en sus tres niveles: federal, estatal y municipal; 2) golpear y capturar a los principales líderes de las organizaciones de narcotraficantes o, como en México se les llama, del crimen organizado, con miras a dismantelar y debilitar sus operaciones, y 3) apoyo oficial en financiamiento e inteligencia por parte del gobierno estadounidense para hacer más efectivo y creíble dicho combate.

Si bien la lucha antinarcóticos no es nueva en México, así como las tensiones diplomáticas que esta lucha ha provocado con Estados Unidos (Astorga, 2003), la nueva estrategia que abrió el gobierno de Calderón fue en muchos sentidos una ruptura con el pasado. La primera de ellas fue sin duda la militarización de la seguridad interna mexicana, algo que hasta entonces se tenía muy acotado por gobiernos anteriores, ya que las arquitecturas políticas y jurídicas del país limitaban las funciones del Ejército a garantizar la seguridad territorial del país y ayudar en momentos de emergencia ambiental o social. La segunda ruptura fue sin duda la ayuda asistencial que empezó a recibir por parte del gobierno estadounidense, a partir de la llamada Iniciativa Mérida. En efecto, desde el fin de la SGM, el go-

bierno mexicano había sido suspicaz en recibir todo tipo de ayuda en materia de seguridad o militar, por considerarlo comprometedor para su propia soberanía. Con la Iniciativa Mérida, México aceptó asistencia en materia de seguridad ya sea mediante apoyos financieros o con entrenamiento y logística militar, además de que parte de los recursos quedaron condicionados a que su uso no violente el respeto a los derechos humanos en el país.

Dado que la lucha contra el narcotráfico se convirtió en piedra angular de la administración calderonista, el gobierno dio un giro no sólo en términos de su política de seguridad interna, sino en su entendimiento geoestratégico con su vecino del norte. En 2007 el nuevo perímetro de seguridad norteamericano ya había sido redefinido por el Comando Norte de Estados Unidos y la ASPAN había puesto en marcha las llamadas fronteras inteligentes. La Iniciativa Mérida se presentaba pues como la respuesta de México para asegurar su nuevo papel en el nuevo perímetro geopolítico de Norteamérica, al perfilarse como un socio capaz de aceptar la ayuda financiera y asesoría militar de Washington con el fin de garantizar la estabilidad y la gobernabilidad de políticas por parte del Estado mexicano.

Si ésta fue una de las apuestas del gobierno calderonista (la otra pudo haber sido alimentar la legitimidad de su gobierno), a poco más de 10 años de haberse iniciado la lucha antinarcóticos, ha resultado ser un fracaso para la seguridad interna del país, además de haber hecho más vulnerable al gobierno mexicano en sus tareas para mantener la gobernabilidad interna y haber erosionado el entendimiento que se buscaba construir con Washington en materia de seguridad.

La lucha mexicana contra el crimen organizado ha sido un fracaso porque, a poco más de una década, los barones de la droga y sus respectivos cárteles no sólo se mantienen en el país realizando un trasiego, que entre más se reprime más lucrativo se torna, sino que también desataron una ola de violencia que se ha generalizado prácticamente por todo el país, y ha hecho de las instituciones públicas y civiles verdaderos blancos de sus ataques. Las estadísticas oficiales muestran que los homicidios dolosos mantenían una tasa decreciente desde 1995 hasta 2006, cuando su monto absoluto llegó a poco menos de 10 000 crímenes. A partir de 2007 esta cifra empieza a crecer, para llegar pronto a un primer pico de más de 23 000 homicidios anuales en 2011.

La consultora Lantia (2018) ha construido un “semáforo de ejecuciones”<sup>14</sup> a partir de 2007, diferenciando entre el número de homicidios reportados por las estadísticas oficiales y el monto que de este volumen representan las ejecuciones ligadas al crimen organizado. En 2011, ese monto era de poco menos de 17 000 ejecuciones. Con el cambio de gobierno entre 2012 y 2013, la tasa de ejecuciones empezó a decaer, aunque se mantuvo muy por encima del nivel alcanzado en 2007. En efecto, la administración de Peña Nieto anunció en sus primeros años de gobierno un nuevo enfoque para combatir al crimen organizado, que consideraba en regresar al Ejército a sus cuarteles. Al final, el cambio fue meramente táctico, ya que evitó que el asunto ocupara la atención mediática y discursiva de su gobierno, pero el Ejército y la Marina se mantuvieron como parte de la estrategia, así como los fondos asistenciales provenientes de Estados Unidos. A partir de 2014 se nota un repunte en la violencia del país, medida por la tasa de ejecuciones, hasta imponer un nuevo récord en 2017 con un total de 18 989. El número de muertes vinculado a los homicidios perpetrados por el crimen organizado podría elevarse a más de 122 000 desde 2008 a la fecha, de acuerdo con la misma fuente (Lantia Consultores, 2018), la cifra rebasa al número de víctimas de la Primera Guerra Mundial, o de los conflictos más recientes como el de Afganistán o Irak (Bellal, 2018: 85).

Antes de iniciada la lucha contra el narcotráfico, existían cuatro organizaciones de narcotraficantes relativamente identificadas: el cártel de Tijuana, el de Sinaloa (sin duda el más poderoso), el de Juárez y el del Golfo. En la actualidad, después de periodos constantes de confrontaciones con el Ejército y la Marina nacional, existen al menos siete cárteles en los que figuran los cuatro originales, siendo todavía el de Sinaloa uno de los más poderosos, a pesar de que finalmente fue atrapado (después de dos fugas de los centros de seguridad mexicanos) su principal dirigente: El Chapo Guzmán, y haberlo extraditado a Estados Unidos. Es quizá por ello que el Departamento de Justicia de ese país ha considerado a los cárteles mexicanos como la amenaza criminal más grande para Estados Unidos (DHS, 2009a). En efecto, a pesar de la persecución llevada

<sup>14</sup> El semáforo se puede consultar en internet: <<http://www.semaforo.mx/content/semaforo-de-ejecuciones>>.

a cabo contra los capos de la droga, México es en la actualidad el principal abastecedor de marihuana, heroína y metanfetaminas al norte del Río Bravo, y la principal puerta de entrada de la cocaína proveniente de Colombia, Perú y Bolivia dirigida a Estados Unidos. En los últimos años, México se ha convertido también en un productor importante de opioides sintéticos, como el fentanyl (Beittel, 2017b: 8-9), por lo que a pesar de la destrucción de sembradíos y de la violencia que se ha desatado, todo parece indicar que, de seguir las cosas igual, el país se mantendrá como un gran proveedor o corredor de transmisión de estupefacientes.

La proliferación y fragmentación de los cárteles de la droga en México, aunada a la violencia generada, ha elevado la inseguridad pública de los mexicanos y generado espacios sin ley en algunas zonas de disputa entre asociaciones criminales, como ha sido el caso de Tierra Caliente en Michoacán, o en los estados de Veracruz y Tamaulipas. Esto se explica en parte a que la fragmentación ha llevado a una suerte de especialidad funcional del crimen organizado: los que operan a nivel nacional, ya que dominan las rutas de ingreso por la frontera sur y de salida por la frontera norte, como lo son los cárteles de Sinaloa, Jalisco Nueva Generación y los Zetas; los que se podrían considerar regionales, pues no tienen el control de las rutas de trasiego nacional o internacional y, por lo tanto, diversifican sus fuentes de ingreso con actividades de secuestro, extorsión y robos de todo tipo, incluido el de combustibles, que ha derivado en una sangría para los ingresos petroleros del gobierno; y los cárteles o grupos delictivos que viven del trasiego de drogas por cobrar derechos de paso o de piso en los lugares que operan, o por dedicarse al narcomenudeo (Beittel, 2017b: 27). De cualquier manera, la expansión y fragmentación de las actividades del crimen organizado en México, producto de la confrontación entre bandas o contra las fuerzas armadas, ha provocado el efecto perverso de elevar la inseguridad del país, de los negocios y de los mismos ingresos gubernamentales debido al robo de combustible a Petróleos Mexicanos (Pemex), la compañía petrolera del gobierno.

Si la Iniciativa Mérida se concibió para inaugurar una nueva era de cooperación en materia de seguridad binacional, al cabo de 10 años, sus resultados también dejan poco que desear. Entre 2007 y 2017 el gobierno mexicano recibió, por fondos provenientes de este programa, un total de 2 745 millones de dólares (Seelke y Finklea,

2017: 11). Esta cifra es poco más de un cuarto de lo que en 16 años Colombia ha recibido por parte de Washington en el llamado Plan Colombia,<sup>15</sup> un programa de asistencia militar y financiera para erradicar la producción de cocaína en ese país, los cuales, al debilitar a los cárteles de Cali y Medellín, no hicieron más que reforzar a los de México para asegurar sus ventas de dicho producto. Empero, la gran diferencia entre la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia es que el segundo constituyó una verdadera asistencia militar de Washington para el gobierno colombiano (en combate, además, hasta finales de 2016, contra las guerrillas de las FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), mientras que la Iniciativa Mérida se ha mantenido más como una cooperación intergubernamental llevada por el Departamento de Estado, sin excluir por supuesto la participación del Departamento de Defensa.

En su origen, cuando George W. Bush aún estaba al frente de la Casa Blanca, la Iniciativa Mérida se concibió y funcionó como un esquema de ayuda para contrarrestar a los barones de la droga en México, por lo que el grueso de sus desembolsos se canalizó hacia la compra de equipo militar. Durante la era Obama, el enfoque de la cooperación giró más hacia la protección de la frontera, programas de prevención, sobre todo juveniles, y lo que en términos generales se llamó el fortalecimiento del estado de derecho en México.<sup>16</sup> Durante le era Obama la cooperación antidrogas se presentó como un proyecto de “responsabilidad compartida”, en donde por primera vez se reconocía que el problema no sólo era el de abatir la producción, sino de reducir el consumo que, como se sabe, ha ido en ascenso al menos en Estados Unidos.

Sin embargo, fue durante la doble administración de Obama que la violencia e inestabilidad generadas por la lucha antinarcóticos en México empezó a ser considerada como un problema de seguridad para Estados Unidos. La entonces secretaria del DSI, Janet Napolitano, lo consideró como asuntos “intermésticos”, queriendo decir con esto que los problemas de seguridad internos del vecino del sur eran considerados como problemas de seguridad para Washington o, si se

<sup>15</sup> De 2000 a 2016 el gobierno colombiano recibió más de 10 000 millones de pesos en su lucha contra el narcotráfico por parte de agencias estadounidenses (Beittel, 2017a).

<sup>16</sup> Para un resumen de los logros y límites de la Iniciativa Mérida, véase Seelke y Finklea (2017).

prefiere, para el perímetro norteamericano. Fue durante esos años cuando se pusieron varios proyectos a prueba de interoperabilidad entre agencias estadounidenses y mexicanas, sobre todo en materia de inteligencia y logística, así como para rastrear el contrabando de armas estadounidenses hacia México (véase DHS, 2009b). A pesar de ello, como ya se dijo, México se mantuvo como gran proveedor y ruta de acceso de estupefacientes hacia Estados Unidos, al mismo tiempo que ese país se mantenía como el principal proveedor del tráfico de armas para los capos de la droga. De acuerdo con un informe elaborado por la Oficina de Responsabilidad Gubernamental estadounidense (GAO, por sus siglas en inglés), 70% de las armas decomisadas por autoridades mexicanas provenían de Estados Unidos, siendo Texas la fuente principal (GAO, 2016).

A medida que el combate a los cárteles de la droga en México tornaba al país más violento e inseguro y que los barones de la droga mostraban tener las armas y el dinero para corromper o intimidar a funcionarios públicos de diferente rango, incluidos agentes aduanales estadounidenses, la legitimidad, fortaleza y resiliencia de las mismas instituciones políticas y jurídicas mexicanas empezaron a ponerse en entredicho. Dado que muchas de las ejecuciones y los homicidios eran justificados como confrontaciones contra los grupos criminales, los abusos de todo tipo a los derechos humanos —ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas, criminalización sin proceso penal de por medio, etcétera— empezaron a ser denunciados por grupos de activistas, tanto a nivel nacional como internacional. El país se puso en la mirada y el juicio de los organismos defensores de derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), lo que ha alimentado un debate sobre si el país se encuentra en una guerra civil económica o en un conflicto armado no internacional (Schedler, 2015; Bellal, 2018.). En todo caso, la estabilidad política tan apreciada por Washington durante la Guerra Fría y los años dorados del TLCAN parece haberse perdido.

Ya desde la década de 2000, estudios patrocinados por el Departamento de Defensa empezaron a advertir sobre la posibilidad de que México se convirtiera en un “estado fallido” (USJFC, 2008) y consejeros y estrategias que han estado próximos a la Casa Blanca, empezaron a advertir sobre las amargas “venganzas de la geografía”. Éste fue el caso de Robert Kaplan, que en su célebre libro

ironizaba cómo Estados Unidos había decidido incursionar en Afganistán e Irak, para combatir a sus enemigos y expandir sus intereses, utilizando las nuevas tecnologías de información que hacían más expedita su capacidad de movilización sin importar las barreras territoriales, cuando al sur de sus fronteras, la incapacidad del gobierno mexicano para asegurar estabilidad y orden comprometerían, a la larga, su posición geopolítica (Kaplan, 2012). Bajo esta nueva mirada de alerta sobre los estragos ocasionados por la guerra contra las drogas en México, la idea de enderezar al país —“to fix Mexico” (Kaplan, 2012)— se empezó a plantear como un imperativo.

Resulta difícil saber si el restablecimiento de la estabilidad política mexicana está en la mente de Donald Trump. Lo que sí es claro es que, cuando decidió renegociar el TLCAN, la violencia e inseguridad que privan en México se convirtieron en instrumentos de presión hacia este mismo. El discurso de “responsabilidad compartida” que alentó el presidente Obama dejó de prosperar y se volvió a la retórica simplista de que el combate a la proliferación de enervantes es problema de los países productores. Dado que el abuso en el consumo de drogas se ha vuelto la principal causa de muertes accidentales en Estados Unidos, Trump la ha declarado como una “epidemia nacional” y la ha utilizado de manera oportunista para presionar por la construcción de un nuevo muro y reactivar la retórica sobre la guerra contra las drogas.<sup>17</sup> En conversaciones telefónicas que se han filtrado a la prensa, Trump le ha sugerido a su homólogo mexicano mandar sus tropas para “apoyarlo”. El futuro de la cooperación mediante la Iniciativa Mérida no está claro, y todo parece indicar que se inclina por retomar una cooperación más muscular, militarizada, tipo el Plan Colombia, para afrontar el problema de seguridad que representa México para aquel país.

En todo caso, durante 2017, tanto el secretario de Defensa como la nueva encargada del DSI han visitado el país, sobre todo Chiapas, como una manera de recalcar su preocupación por la frontera sur de México, tan porosa como la del norte, pero mucho menos vigila-

<sup>17</sup> Lo que Trump no dice es que el grueso de esos abusos se da en drogas que se prescriben medicamente, y no por la ingesta de cocaína y heroína. En 2014, 54.7% de las muertes por intoxicación de drogas era producto del abuso de fármacos prescritos, mientras que sólo 11.5% y 22.5% eran ocasionadas por el abuso de cocaína y heroína, respectivamente (USDOJ, 2016).

da. A pesar de que la Iniciativa Mérida no ha implicado una presencia abierta del Departamento de Defensa en México, las labores de cooperación, como entrenamientos y apoyos en logística, han estado supervisadas por el Comando del Norte. Por su parte, el gobierno de Peña Nieto impulsó de manera atropellada la aprobación de una nueva legislación en materia de seguridad interna, que legitima la presencia y permanencia de las fuerzas armadas para resguardar la seguridad pública, incluso los actos de violencia derivados de protestas pacíficas. Ante la oposición de partidos políticos y de grupos de la sociedad civil, el presidente le ha dado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la última palabra para su validación.

#### LA ERA TRUMP: ¿CAMBIO COYUNTURAL O DE TRASCENDENCIA EN EL ENTENDIMIENTO MEXICANO-ESTADOUNIDENSE?

De la sección anterior se desprende que el entendimiento mexicano-estadounidense, anclado desde 1994 en el TLCAN y a partir de 2005 con la redefinición del perímetro de seguridad en Norteamérica, empezó a mostrar sus tensiones y fracturas antes de la llegada de Donald Trump al poder. La posibilidad de una reapertura del acuerdo ya había sido puesta sobre la mesa tanto por Barack Obama como Hillary Clinton en sus respectivas pre-campañas dentro del Partido Demócrata. La construcción de muros tanto físicos como cibernéticos en la frontera mexicano-estadounidense se aceleró durante los años dorados en los que el TLCAN gozó de una gran aceptación en los tres países. Si bien hubo intentos durante la administración Obama de poner en marcha una nueva política migratoria que abriera la posibilidad de legalizar la mano de obra indocumentada, dichos esfuerzos fracasaron y no frenaron las deportaciones de “sin papeles” a México. La Iniciativa Mérida, considerada en 2007 como un nuevo entendimiento en materia de narcotráfico y seguridad entre los dos países, sólo mostró los costos de una relación “interméstica” en la que la capacidad de México para mantener un gobierno efectivo y de hacer valer el estado de derecho ha quedado en entredicho.

Estas tres fisuras que se abrieron durante los últimos años fueron muy hábilmente explotadas por Donald Trump para fincar, primero, su candidatura dentro del Partido Republicano y, posterior-

mente, para llegar a la presidencia. Con casi dos años en el poder, resulta difícil saber si el trumpismo y sobre todo la trump-economía —como un semanario británico la ha bautizado—<sup>18</sup> implican un quiebre de la hegemonía estadounidense, o si, por el contrario, resulta ser sólo un fenómeno pasajero y coyuntural. La hegemonía estadounidense, fincada después de la SGM, consistió no sólo en la supremacía económica, financiera y militar de Estados Unidos en el mundo capitalista de entonces, sino que se legitimó y tomó sentido gracias a la creación de instituciones internacionales en donde los intereses estadounidenses quedaban resguardados, en la medida en que sus aliados también se beneficiaran. Ésta fue la razón para fundar instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y lo que entonces se conoció como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el cual fue por muchos años el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) hasta ser transformado en la OMC a partir de 1994. La creación de una alianza militar en torno a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), del sistema de Naciones Unidas y de organismos y pactos regionales alrededor del mundo también persiguió dicha lógica.

Por primera vez desde entonces, un presidente estadounidense ataca y deslegitima la razón de ser de algunas de esas instituciones, como ha sido el caso de la OTAN o de la misma OMC. La denuncia de la ATP y la crítica al TLCAN muestran también la reticencia de Washington por seguir liderando o redefiniendo las propias instituciones que ha creado para mantener su hegemonía. En este sentido, la llegada de Donald Trump y los ataques que ha hecho a sus propios aliados podrían significar una verdadera crisis hegemónica del poderío estadounidense, crisis que por supuesto está siendo aprovechada por sus rivales históricos: Rusia y China.

<sup>18</sup> El semanario británico *The Economist* (2017b) ha dedicado contribuciones para explicar lo que ellos han bautizado “trump-economía”, es decir, la manera personal y particular de Trump de entender el funcionamiento de las economías, y que no encaja ni con las escuelas ortodoxas (neoclásicas y neoliberales) ni alternativas (neo-estructuralismo, neo-marxismo). Un buen ejemplo de ello es lo que se mencionó en la segunda sección de la segunda parte de este capítulo, donde se resalta la manera en que Trump ha utilizado el déficit comercial con México como una forma de mostrar que el TLCAN ha beneficiado a México en detrimento de la economía estadounidense.

Dado la imprevisibilidad que caracteriza a la administración Trump, se podría argüir también que las propias instituciones estadounidenses, tarde o temprano, se activarán para frenar sus comportamientos oportunistas y sorprendidos. Así se ha mostrado en sus intentos por prohibir la entrada de migrantes de países considerados “peligrosos”, en donde jueces federales han revertido sus decretos. Lo mismo ha sucedido con la imposición unilateral de aranceles a varios productos, de los que ya se ha hecho mención, así como de la misma renegociación del TLCAN. Desde antes de llegar a la presidencia, Trump había planteado la posibilidad de invocar el artículo 2205 para salirse del TLCAN. A lo largo de la negociación del TMEC, esta amenaza fue utilizada de manera cíclica, casi hasta el final de las negociaciones. Dicha amenaza pendular no hizo más que fortalecer la coalición favorable al acuerdo —de los principales beneficiarios del mismo, por supuesto— dentro de Estados Unidos, por lo que el fenómeno del trumpismo y de la trump-economía podría ser temporal; una excepción al consenso bipartidista por mantener la hegemonía en materia comercial desde prácticamente la SGM.

Independientemente de cómo pase la administración Trump en la historia de su país y de su liderazgo mundial, esta última sección expone una lectura somera de lo que implica el cierre de la negociación del TMEC,<sup>19</sup> y de los cambios que éste introduce en las relaciones comerciales entre los países miembros. Es una lectura rápida y preliminar, debido a que lo pactado se ha dado a conocer de manera reciente en el momento de escribir estas líneas y a que el acuerdo aún tiene que pasar por la revisión y ratificación de las legislaturas de los países miembros.

### *Diplomacia unilateral y costos de una relación interméstica y asimétrica para México*

A casi dos años de su gobierno, queda claro que la cancelación de la ATP y que la diplomacia minilateral seguida tanto por administraciones republicanas como demócratas desde prácticamente la pre-

<sup>19</sup> Los comentarios sobre el acuerdo se basan en la versión publicada en el portal electrónico del Representante Comercial de Estados Unidos (USMCA, 2018).

sidencia de George H. W. Bush han significado el refortalecimiento del proteccionismo y del unilateralismo en materia comercial por parte de Trump. Esto lo ha conducido a iniciar una verdadera guerra comercial contra China, su principal rival, pero “socializando” los costos entre sus socios principales, incluidos, por supuesto, Canadá y México. Ya en julio de 2018, el incremento de aranceles afectaba las importaciones chinas por un monto de 44 900 millones de dólares, las de la Unión Europea por 8 200 millones, mientras que las de Canadá y México sumaban 8 200 y 4 500 millones de dólares, respectivamente (*The Economist*, 2018a). Invocando la Sección 222 del Acta de Expansión Comercial de 1962, u otro tipo de medidas unilaterales contempladas en la legislación comercial estadounidense, como las secciones 301 o 304 de Ley Comercial de 1974, que supervisan las prácticas comerciales “injustificables” o la violación de los derechos de propiedad intelectual de compañías estadounidenses, Washington se las ha arreglado para imponer sanciones unilaterales de manera indiscriminada. Ante sus socios, las sanciones son tácticas, ya que las utiliza como instrumento de presión para obtener concesiones comerciales y de otro tipo, tal como lo ejemplifica el TMEC. Frente a China, las sanciones forman parte de un conjunto de mensajes más complejos que podrían escalar en confrontaciones diplomático-estratégicas en el sudeste asiático. China ha amagado con imponer represalias a la importación de aeronaves, automóviles y soya, entre otros productos, provenientes de Estados Unidos (*The Economist*, 2017a), y todo parece indicar que el resto de la administración Trump, al menos mientras su capital político se mantenga, estará destinado, en materia de política comercial, a amedrentar y eventualmente confrontar a los chinos.

En este contexto las negociaciones del TMEC se desarrollaron, desde agosto de 2017 a septiembre de 2018, en medio de presiones de Trump por construir un muro en la frontera (que supuestamente pagaría México), salirse del acuerdo e impone de manera unilateral aranceles a la importación. A finales de agosto de 2018, Washington llegó a un acuerdo bilateral con México que puso presión adicional a Canadá para firmar, finalmente, un mes después el acuerdo trilateral. Con ello, una vez más Estados Unidos mostró que puede cambiar las reglas del juego para acceder a su mercado. Si bien con el TLCAN pudo imponer la simetría de trato entre los socios, con el TMEC logró lo contrario: la asimetría de trato de acuerdo con sus

prioridades y preferencias. En efecto, el acuerdo de 2018 que sustituirá al TLCAN —probablemente para 2020— más que “nivelar el piso” para los participantes y comprometerse con los principios y las prácticas del libre comercio, desniveló el piso a favor de a los intereses estadounidenses, sobre todo para mantener una interpretación flexible de las reglas suscritas y permitir el uso de medidas proteccionistas de todo tipo, desde las laborales, las ambientales, hasta las de “seguridad nacional”.

Como muestra de lo anterior está el capítulo de inversiones y su mecanismo de resolución de disputas, que dejó de ser trilateral y sólo se mantiene entre Estados Unidos y México. Si bien el nuevo capítulo de inversiones resultó mucho más acotado de lo que fue el capítulo 11 del TLCAN (ahora es el número 14), aunque concede “Trato Nacional”, trato de la “Nación Más Favorecida” y “Nivel Mínimo de Trato” a inversionistas y empresas ubicadas en los tres países, el mecanismo de resolución de controversias entre inversionista y Estado sólo se aplica para Estados Unidos y México. Algo similar estuvo a punto de ocurrir con lo que fue el capítulo 19 del TLCAN (resolución de disputas para el caso de prácticas desleales), ya que en el acuerdo bilateral finalizado con México éste desapareció. Al reintegrarse Canadá en las negociaciones el capítulo se mantuvo como una exigencia *sine qua non* de los canadienses.

En el sector automotriz, las reglas de origen para beneficiarse del acceso preferencial se elevaron, al pasar de 62.5 a 75%, lo que podría poner en aprietos a armadoras europeas y asiáticas. De ese porcentaje de contenido regional, 40% debe ser conformado por salarios de al menos 16 dólares la hora, lo que beneficia sin duda a Canadá y Estados Unidos frente a México. El equipo negociador de Trump se aferró a esta fórmula asimétrica para calcular la regla de origen, en un sector en el que las armadoras ubicadas en México se han beneficiado mucho, con el fin de mostrar a su clientela política su interés por mantener empleos en Estados Unidos.

Otra diferencia fundamental frente al TLCAN es el reconocimiento de las medidas unilaterales que puede tomar Estados Unidos, ya sea por la sección 232 del Acta de 1962 (salvaguardas por seguridad nacional) o las secciones 301 y 304 de la Ley Comercial de 1974 (en contra de medidas “injustificadas” o por violar los derechos de propiedad intelectual). Ante tal realidad, México (y también Canadá) pactó medidas de blindaje para el sector automotriz, en el caso

de que Washington extienda la sección 232 a dicha rama. México (al igual que Canadá) negoció cupos en el sector automotriz para sus exportaciones en el mercado estadounidense, en caso de que se eleven los aranceles por razones de “seguridad nacional”. Esto sin duda justifica el poder discrecional de los ejecutivos, en este caso de Estados Unidos, para imponer medidas unilaterales por razones de emergencia, o de seguridad nacional, pero también podrían ser por razones fitosanitarias o de protección de la vida humana. Otro ejemplo de las facultades discrecionales que se amplían, que de alguna manera el TLCAN trató de reducir, son los capítulos sobre la penalización de la manipulación cambiaria, la prohibición explícita para establecer tratados comerciales con países que no tienen economía de mercado, so pena de que uno de los socios denuncie el acuerdo, y el periodo de expiración (16 años) o de revisión (6 años) del acuerdo, lo que se puede prestar a medidas de presión provenientes de Washington.

En suma, la cancha de juego no sólo se desnivela, sino que el espíritu de la integración se aleja de las reglas generales que lo habían caracterizado para acercarse más a lo que sucede en otros bloques regionales, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), en el que las decisiones e interpretaciones de Washington mantienen el ritmo de la integración regional. Los vaivenes del Mercosur se explican no sólo por la voluntad y las decisiones de sus líderes, sobre todo Brasil, sino de sus facultades para prevalecer por encima de las instituciones que caracterizan al bloque regional (Malamud, 2005). Algo similar se puede dibujar en el horizonte futuro de América del Norte. Como muestra de ello se puede mencionar el regateo ya iniciado para suspender aranceles o negociar cupos en industrias que no se resguardaron en el TMEC. México ya ha condicionado la firma del acuerdo (que aún debe ser votado por el Senado) a la supresión de los aranceles de acero y aluminio impuestos unilateralmente por Trump. Para colmo de males, Canadá impuso aranceles “espejo” a sus importaciones de acero, poco después de haber cerrado el TMEC, sin exentar a México ni a Estados Unidos. Todo esto podría ser el inicio de toda una serie de prácticas que legitimarían, a fin de cuentas, la consolidación del comercio administrado en la región.

En materia de energía desapareció el capítulo 6 del TLCAN, que consagraba la apertura gradual de las industrias energéticas de los países miembros, y se agregó uno nuevo que contiene sólo un ar-

título de dos párrafos, en el cual se establece que tanto Estados Unidos como Canadá reconocen la propiedad del Estado mexicano sobre los bienes del subsuelo y aguas territoriales, así como su derecho inalienable de poder modificar la Constitución y las leyes reglamentarias en la materia. El equipo de López Obrador se ha vanagloriado e incluso atribuido la autoría de este capítulo, como muestra de su capacidad de defender los intereses del país. Sin embargo, las fricciones en materia energética podrían venir por el lado de las inversiones o de las prácticas no competitivas que mantengan las empresas estatales, como Pemex o la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

El capítulo 14 del TMEC, por ejemplo, contiene un anexo (el 14-e), el cual explícitamente establece que las inversiones realizadas al amparo de contratos gubernamentales, o que participan en lo que denomina “sectores cubiertos”, podrán activar también el mecanismo de resolución de controversias empresa *vs.* Estado. El mismo anexo establece que los sectores cubiertos incluyen, entre otros, las industrias de petróleo y gas, en todas sus cadenas, desde la exploración hasta la venta. En otras palabras, las inversiones estadounidenses que ya se han hecho en México, ya sea mediante contratos de producción/ganancias compartidas, o de licencia, producto de las subastas ya realizadas, quedan amparados. Lo mismo sucede con su participación en la cadena de ventas al menudeo y con cualquier otro tipo de inversión que hagan a lo largo y ancho de las cadenas de valor, incluido el sector eléctrico.

El capítulo 22, que reglamenta las actividades de las compañías públicas y los monopolios designados, prohíbe el trato discriminatorio de una empresa del Estado en sus relaciones comerciales con empresas provenientes de una de las partes. Además, limita las condiciones en las que la ayuda no comercial del Estado se otorgue a las empresas públicas, por ejemplo, en caso de que estas últimas sean insolventes. Dicha ayuda —que puede consistir en donaciones, condonaciones de deuda, créditos en términos favorables, o capital financiero “inconsistente” con las prácticas de inversión comercial— no debe provocar “efectos adversos” o “daño” a los intereses de las compañías privadas de una de las partes. Por *efectos adversos* se entiende, entre otras cosas, competencia desleal por parte de la empresa pública, ya sea mediante recortes “significativos” de precios para desplazar del mercado a los competidores privados o para re-

ducir sus importaciones. Por *daño* se entiende, entre otras cosas, el costo material que una empresa de una parte ha tenido que cubrir como producto de la competencia desleal de la empresa pública. Ahora bien, el capítulo contiene un anexo (el 22-f) mediante el cual se establece que el Estado mexicano puede otorgar asistencia no comercial a sus empresas públicas, sobre todo en materia de petróleo y gas, “con el solo objetivo de posibilitar que la empresa recupere su viabilidad y cumpla con su mandato bajo el Artículo 25” de la Constitución mexicana (art. 1 del Anexo 22-f), es decir, que el Estado mexicano podrá seguir apoyando a Pemex, independientemente de las condiciones financieras en que se encuentre, sin que esto lleve a activar el mecanismo de resolución de disputas del TMEC. Sin embargo, el mecanismo sí podría ser activado en el caso que Pemex u otra empresa estatal recurra a prácticas desleales de competencia como producto de dichas ayudas no comerciales.

En otras palabras, aunque el nuevo acuerdo es asimétrico y justifica el proteccionismo, mantiene el mercado estadounidense abierto al comercio mexicano mediante una coyuntura en la que la amenaza y la guerra comercial es la moneda de cambio de Trump frente a sus socios y rivales. Es, a fin de cuentas, el precio a pagar para mantener el acceso privilegiado al mercado estadounidense, en una coyuntura en la que el proteccionismo y la confrontación parecen dominar las prácticas comerciales. Empero, el hecho de que Washington haya normalizado el uso de medidas unilaterales invocando razones de seguridad nacional, incluso frente a sus socios, ha fragilizado uno de los atractivos que México había utilizado con ventaja frente a países terceros: el haberse promovido como plataforma de entrada a Norteamérica. En la coyuntura actual, para propios y extraños ha quedado claro que el acceso a dicho mercado, a pesar de las disposiciones asimétricas y cupos pactados, está lejos de ser garantizado hasta para los mismos participantes.

## CONSIDERACIONES FINALES

El “matrimonio de conveniencia” pactado por México con Estados Unidos, a raíz de la negociación y entrada en vigor del TLCAN, y sellado con el nuevo perímetro de seguridad norteamericano, delineado por Washington después del 11 de septiembre, fueron los

cimientos del nuevo entendimiento entre ambos países después del fin de la Guerra Fría. Sin embargo, la integración económica estimulada por el TLCAN, aprovechada sobre todo por las CMN para reorganizar sus cadenas de valor a nivel regional, empezó a tener una primera crisis de legitimidad con el crecimiento de la migración ilegal de sur a norte y el amurallamiento y la militarización de la línea fronteriza mexicano-estadounidense. Un segundo resquebrajamiento de la alianza económica continental surgió de la politización creciente, en Estados Unidos, del impacto de los acuerdos comerciales y su impacto en el empleo y la balanza comercial. La agenda demócrata tradicionalmente abanderaba la adopción de programas de ajuste para proteger a los trabajadores desplazados tanto del TLCAN como de otros acuerdos comerciales, hasta que Donald Trump les robó esas banderas para plantear que el problema del desempleo se debía a dichos acuerdos. Esto ha significado cuestionar el principio de complementariedad económica bajo el cual el TLCAN se había fincado. Canadá y México se convirtieron, dentro de la nueva narrativa, en competidores directos de Estados Unidos. El último golpe a la razón de ser del TLCAN lo asestó directamente Trump, al argüir que dicho acuerdo también fue desfavorable a su país por provocar un déficit comercial con sus socios, sobre todo con México. La imposición de aranceles y de otras medidas, justificadas ya sea por razones de “seguridad nacional” o para frenar prácticas comerciales consideradas desleales, se tornó políticamente correcto. Lo anterior asestó un golpe serio a la funcionalidad del TLCAN, ya que los tres países lo habían pactado para reducir las incertidumbres de acceso al mercado continentalizado.

El componente geopolítico del entendimiento postseptiembre 11 también empezó a entrar en crisis con la incapacidad del gobierno mexicano y de las fuerzas armadas para reprimir y controlar el tráfico de drogas de sur a norte, comprometiendo la seguridad pública del país al elevar la violencia de los enfrentamientos entre los cárteles o entre el crimen organizado y las fuerzas del Estado, a pesar de los apoyos financieros y logísticos ofrecidos por Washington a través de la Iniciativa Mérida. Considerado como un país crítico para filtrar y frenar los riesgos que podrían introducirse al perímetro de América del Norte por el lado de Centro América o el Caribe, el debilitamiento de sus instituciones públicas y del mismo estado de derecho por la violencia incontrolada y la corrupción generali-

zada, han hecho de las incertidumbres imperantes en México un problema de seguridad para la “Patria” estadounidense. Todos estos resquebrajamientos y fracturas se empezaron a existir antes de la llegada de Trump a la Casa Blanca. Él simplemente los retomó para hacer de México el blanco de sus ataques y fobias.

Desde esa perspectiva la renegociación del TLCAN ha sido la punta del iceberg de todo un replanteamiento del posicionamiento geoeconómico y geopolítico que México ha jugado para Estados Unidos al terminar la Guerra Fría. De fungir como socio estratégico, Trump lo convirtió en un país que compite y pone en riesgo los intereses de su propio país. Revertir semejante percepción llevará esfuerzo y tiempo. En la coyuntura actual, ahora que Trump conduce a su país hacia una confrontación comercial —de baja o alta intensidad, ya se verá— contra China, algo que su antecesor Obama quiso evitar mediante la puesta en marcha de la ATP, habrá que ver qué papel jugará México en esta realineación estratégica de Washington frente a Pekín. México podría estar tentado y presionado a secundar la confrontación comercial contra China, ya que en muchos sentidos algunas de sus industrias, como la textil, de confección, zapatos y hasta la de maquinaria, podrían recuperar sus espacios perdidos en el mercado estadounidense y canadiense, debido a las importaciones crecientes de esos mismos productos provenientes de China. Pero si la imposición de aranceles se hace más por alineaciones políticas que por verdaderas prácticas desleales existentes, el mensaje que mandaría México al mundo podría ser muy contraproducente, ya que estaría legitimando el objetivo de Trump de hacer de Norteamérica una “fortaleza” mercantilista como estrategia de negociación o confrontación frente a rivales y socios.

Independientemente de los reajustes que se den en el corto plazo, el sacudimiento provocado por Trump en el entendimiento bilateral, debe abrir los ojos a funcionarios, empresarios, académicos y organizaciones no gubernamentales del país, a la sociedad en general, para debatir y reflexionar sobre el papel que México puede y quiere jugar durante y después de la era Trump. Si algún beneficio ha hecho al país la llegada de Trump a la Casa Blanca, ha sido justamente sacarlo de su zona de confort: haber apostado tanto al TLCAN y haberse vendido al mundo como plataforma de entrada al mercado estadounidense. Trump ha hecho claro, una vez más, que las instituciones por muy sólidas y legitimadas que estén, pueden desva-

necerse de manera acelerada. Hasta ahora, Washington ha sabido mostrar, con guante blanco o de boxeador, lo que quiere y espera de México. Le corresponde a México mostrar ahora qué papel quiere y puede jugar en una Norteamérica donde la geografía es innegociable —sólo toma sus revanchas— y a la que Trump colocó en un punto de inflexión.

## REFERENCIAS

- Argueta, C. N. (2016). *Border Security: Immigration Enforcement Between Ports of Entry*. 19 de abril, Washington, D. C., Congressional Research Service.
- Astorga, L. (2003). *Drogas sin fronteras. Los expedientes de una guerra permanente*. México, Grijalbo.
- Beittel, J. S. (2017a). *Colombia: Background and U.S. Relations*. 27 de noviembre, Washington, D. C., Congressional Research Service.
- Beittel, J. S. (2017b). *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*. 25 de abril, Washington, D. C., Congressional Research Service.
- Bellal, A. (2018). *The War Report. Armed Conflicts in 2017*. Ginebra, Geneva Academy.
- Bush, G. W. (2002). The Department of Homeland Security. The White House, junio. Disponible en <<http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/book.pdf/>> (consultado el 15 de abril de 2006).
- Chacón, S. (2008). *La relación entre México y los Estados Unidos (1940-1955). Entre el conflicto y la cooperación*. México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey / Fondo de Cultura Económica.
- Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (1990). *Unauthorized Migration: An Economic Development Response. Executive Summary*, Report of the Commission, Washington, D. C. US Government Printing Office.
- Committee on the Judiciary (2005). “Weak Bilateral Law Enforcement Presence at the U.S.-Mexico Border: Territorial Integrity and Safety Issues for American Citizens”, House of Representatives, serie 109-90. Washington D. C., noviembre. Disponible en <<http://loc.gov/item/2004715742/>>.

- Department of Homeland Security (DHS) (2009a). "Testimony of Secretary Janet Napolitano before Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee. Southern Border Violence: Homeland Security Threats, Vulnerabilities, and Responsibilities". Disponible en <[www.dhs.gov/news/2012/02/16/testimony-dhs-secretary-janet-napolitano-senate-committee-homeland-security-and-responsibilities](http://www.dhs.gov/news/2012/02/16/testimony-dhs-secretary-janet-napolitano-senate-committee-homeland-security-and-responsibilities)> (consultado el 30 de marzo de 2009).
- Department of Homeland Security (DHS) (2009b). "Press Briefing by Secretary of Homeland Security Janet Napolitano, Deputy Secretary of State Jim Steinberg, and Deputy Attorney General David Ogden on US-Mexico Border Security Policy". Disponible en <[www.dhs.gov/news/2009/03/24/press-briefing-secretary-napolitano-us-mexico-border-security-policy](http://www.dhs.gov/news/2009/03/24/press-briefing-secretary-napolitano-us-mexico-border-security-policy)> (consultado el 30 de marzo de 2009).
- General Accounting Office (GAO) (2016). *U.S. Efforts to Combat Firearms Trafficking to Mexico Have Improved, but Some Collaboration Challenges Remain*, enero, Washington, D. C.
- Hufbauer, C., y J. Schott (2005). *NAFTA Revisited. Achievements and Challenges*. Washington, D. C., Institute for International Economics.
- Kaplan, R. (2012). *The Revenge of Geography. What the Map Tells us About Coming Conflicts and the Battle against Fate*. Nueva York, Random House.
- Kochhar, R. (2005). "Survey of Mexican Migrants. Part Three. The Economic Transition to America", 6 de diciembre. *Pew Hispanic Center Research Report*. Disponible en <<http://www.pewresearch.org/hispanic/2005/12/06/survey-of-mexican-migrants-part-three/>> (consultado el 5 de septiembre de 2006).
- Krogstad, J. M., J. S. Passel y D. Cohn (2017). "5 Facts About Illegal Immigration in the U.S.", *Pew Research Center*, abril. Disponible en <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/27/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-U-S/>>.
- Krugman, P. (1994). "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 2, pp. 28-44.
- Lantia Consultores (2018). "Semáforo de ejecuciones". Disponible en <<http://www.semaforo.mx/content/semaforo-de-ejecuciones>> (consultado el 6 de abril del 2018).

- Lederman, D., W. F. Maloney y L. Servén (2005). *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C., The World Bank / Stanford University Press.
- Malamud, A. (2005). “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination”, *Latin American Research Review*, vol. 40, núm. 1, pp. 138-164.
- Martin, P. (2005). “Mexico–US Migration”. En G. C. Hufbauer y J. J. Schott (eds.). *NAFTA Revisited. Achievements and Challenges*. Washington, D. C., International Institute of Economics, pp. 441-66.
- Mayer, F. (1998). *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*. Nueva York, Columbia University Press.
- Morales, I. (2018). “NAFTA in a Comparative Perspective: A Debate on Trade Diplomacy, Economic Policy and Regionalism”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Disponible en <DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.259>.
- Morales, I. (2011). “The Energy Factor in Mexico-U.S. Relations”. En Baker Institute. *The Future of Oil in Mexico*. Houston.
- Morales, I. (2008). *Post-NAFTA North America. Reshaping the Economic and Political Governance of a Changing Region*. Hampshire / Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Ojeda, M. (1976). *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, El Colegio de México.
- O’Leary, C. J., R. W. Eberts y B. M. Pittelko (2012). “Effects of NAFTA on US Employment and Policy Responses”, *OECD Trade Policy Working Papers*, No. 131. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/5k9ffbqlvkor-en>> (consultado el 4 de abril de 2017).
- Passel, J. S. (2006). “The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S.”, *Pew Hispanic Center Research Report*, 7 de marzo. Disponible en <<http://www.pewhispanic.org>> (consultado el 5 de septiembre de 2006).
- Schedler, A. (2015). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. Ciudad de México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.
- Seelke, C. R. y K. Finklea (2017). *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. 29 de junio, Washington, D. C., Congressional Research Service.
- The Economist* (2018a). “Amid the Cannonades of a Global Trade War a Peace Plan may be Emerging”, Trade blockage, 27-27 de julio.

- The Economist* (2018b). “The Looming Global Trade War”, Briefing, 10-16 de marzo.
- The Economist* (2017a). “A Trade War Between America and China Takes Shape”, Blow for Blow, 7-13 de abril.
- The Economist* (2017b). “What it is, and why it is Dangerous”, Trumponomics, 13-19 de mayo.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2013). *Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. Nueva York, World Investment Report.
- United States Border Patrol (USBP) (2018). “Southwest Border Sector Total Illegal Alien Apprehensions by Fiscal Year”. Disponible en <<https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2019-Mar/bp-southwest-border-sector-apps-fy1960-fy2018.pdf>> (consultado el 15 de septiembre de 2019).
- United States Customs and Border Protection (USCBP) (2004). *National Border Patrol Strategy*. Washington, D. C.
- United States Department of Justice (USDOJ) (2016). *2016 National Drug Threat Assessment*. Noviembre, Washington, Drug Enforcement Administration.
- United States Joint Forces Command (USJFC) (2008). *The Joint Operating Environment*. Disponible en <[www.fas.org/man/eprint/joe2008.pdf](http://www.fas.org/man/eprint/joe2008.pdf)> (consultado el 20 de marzo de 2009).
- United States, Mexico and Canada Agreement (USMCA) (2018). Disponible en <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between-united-states-mexico>> (consultado el 3 de octubre de 2018).
- Vega, G. (2010). *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Visión retrospectiva y retos a futuro*. México, El Colegio de México.
- Weintraub, S. (1990). *A Marriage of Convenience. Relations between Mexico and the United States*. Oxford, Oxford University Press.
- White House (2002). “Estrategia nacional para la seguridad del territorio nacional. Resumen ejecutivo”, 16 de julio, Office of the Press Secretary. Disponible en <<http://www.georgebush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/07/20020716.es.html>> (consultado el 13 de octubre de 2006).
- Wilson, C. (2017). *Growing Together: Economic Ties between the United States and Mexico*. Washington, D. C., Woodrow Wilson Center.

*Sitios de internet*

Centro Pew Hispanic (s.f.). Disponible en <<http://www.pewhispanic.org/>>.

Departamento de Comercio de Estados Unidos (s.f.). Disponible en <<https://usatrade.census.gov/>>.

United States Bureau of Economic Analysis (USBEA) (s.f.). Disponible en <[www.bea.gov](http://www.bea.gov)>.

United States Northern Command (usNorthCom) (s.f.) Disponible en <[www.northcom.mil](http://www.northcom.mil)>.



SÉPTIMA PARTE  
ALTERNATIVAS



## 16. LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN: LA AGENDA CLAVE QUE QUEDÓ PENDIENTE

*Robert A. Blecker*

*Juan Carlos Moreno-Brid*

*Isabel Salat*

### INTRODUCCIÓN

LA ELECCIÓN DE Donald Trump como presidente de Estados Unidos puso en la agenda política y económica el futuro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, sobra decir, también el de las relaciones México-Estados Unidos en su conjunto. Al igual que todos los acuerdos comerciales, el TLCAN ha ayudado a reformular la estructura industrial de las tres economías (México, Estados Unidos y Canadá); en el camino, ha generado ganadores y perdedores en los tres países. Las reglas de comercio e inversión del TLCAN han creado incentivos para que las industrias se ubiquen en uno u otro país y promovieron el desarrollo de “cadenas de suministro” trinacionales en la región. La revisión de dichas reglas afectará la evolución futura de las tres economías y creará nuevos ganadores y perdedores.

En general, sin embargo, la renegociación del TLCAN (llamado ahora Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, TMEC) ha sido, en gran medida, una distracción de los tipos de políticas económicas que realmente podrían mejorar las condiciones de vida para la gran mayoría de los trabajadores en los tres países miem-

bros. Tales políticas serían prácticamente lo contrario de lo que la administración de Trump ha promulgado en Estados Unidos y se acercaría mucho más a las propuestas del presidente electo Andrés Manuel López Obrador en México. Ningún aspecto del TLCAN revisado hará algo para abordar los dos problemas económicos más grandes de la región: la enorme disparidad de salarios e ingresos per cápita entre México y sus vecinos del norte, y el elevado grado de desigualdad en los tres países (en particular entre Estados Unidos y México). Tampoco ayudará a México a salir de su trampa de lento crecimiento de largo plazo.

El capítulo se compone de cuatro secciones: después de esta introducción, haremos un balance de los alcances y las limitaciones del TLCAN respecto de sus objetivos iniciales. En la segunda sección hacemos un análisis sobre la tendencia del empleo en el sector manufacturero y las tendencias de la desigualdad en México y Estados Unidos. Posteriormente, en la tercera y cuarta sección analizaremos algunos puntos claves de la renegociación del tratado de cara a los desafíos que hoy enfrentan la economía de Estados Unidos y la de México. Finalmente, cerramos con un balance y algunas propuestas sobre el tipo de políticas que, con una visión de largo plazo, contribuirían a mejorar las perspectivas de crecimiento y desarrollo de la región.

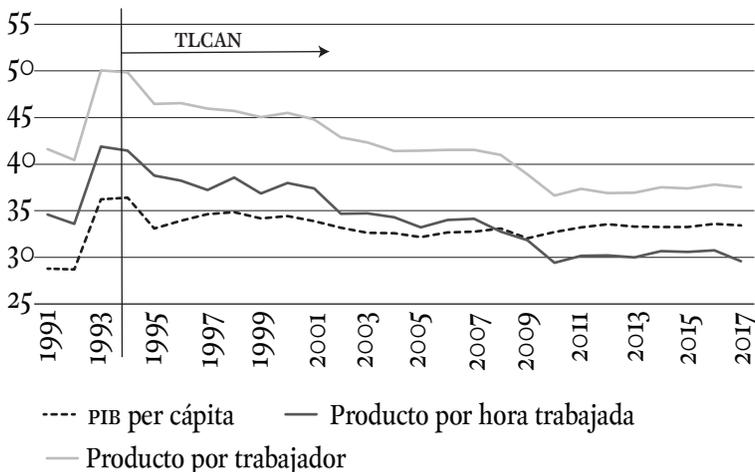
#### LA ECONOMÍA MEXICANA A MÁS DE DOS DÉCADAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL TLCAN

Cuando el TLCAN entró en vigor en 1994, fue considerado como el primer acuerdo comercial preferencial moderno, un acuerdo que reducía las barreras comerciales (en particular, los aranceles) entre una nación en vías de desarrollo, México, y dos economías avanzadas, Canadá y Estados Unidos. La expectativa de quienes abogaron por su implementación era que la entrada en vigor de ese acuerdo conduciría a un proceso renovado de convergencia económica ascendente entre México y sus vecinos del norte, en el cual los salarios, la productividad y el ingreso per cápita promedio de México se elevarían hacia los niveles de Estados Unidos y Canadá, mientras que éstos continuarían aumentando —como de hecho ocurrió entre 1950 y 1980— aunque luego dicha tendencia se revirtió (Blecker y Esquivel, 2013).

El TLCAN fue exitoso en sus objetivos inmediatos de promover mayores volúmenes de comercio no petrolero y de flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) al país. La transformación de México de ser un país que en gran mayoría exportaba petróleo y otros productos primarios a uno de los mayores exportadores de manufacturas del mundo comenzó incluso antes, con la liberalización comercial unilateral del país (cuando México redujo sus propios aranceles y otras barreras comerciales) a mediados de la década de 1980, lo cual se aceleró aún más bajo el TLCAN. El comercio subregional se incrementó considerablemente durante las dos primeras décadas de vigencia del tratado al pasar de 290 000 millones en 1993 a más de 1.1 billones en 2016. Los flujos de IED a México representaban en promedio 1.2% del Producto Interno Bruto (PIB) en el periodo 1980-1993, se duplicaron y representaron el equivalente a 2.7% del PIB en 1994-2016.

Sin embargo, a pesar de los aumentos en el comercio y la IED, los objetivos más grandes que el gobierno mexicano proclamó para el TLCAN cuando se firmó en 1994 no se han logrado. Como se muestra en la gráfica 16.1, México realmente se ha separado de Estados Unidos en PIB per cápita y más aún en la productividad laboral (producción por hora o por trabajador) desde entonces.

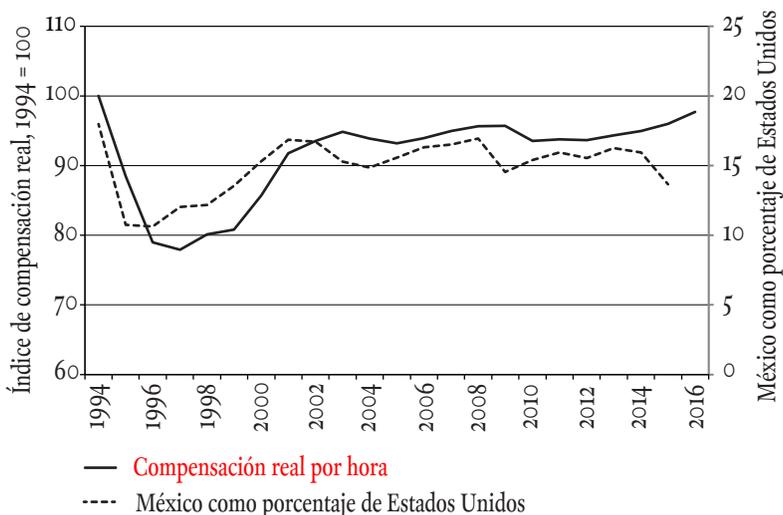
Gráfica 16.1. PIB per cápita y productividad laboral de México como porcentaje de Estados Unidos (miles de dólares 2011 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE.

Si bien la productividad ha crecido rápidamente en las empresas más grandes y en los sectores de exportación, el crecimiento promedio de la productividad para toda la economía mexicana se ha visto obstaculizado por el estancamiento o incluso la disminución de la productividad en otros sectores, especialmente en los servicios y en el sector informal, donde los trabajadores son autónomos, empleados o trabajan en pequeñas empresas sin seguridad social ni protección adecuada (Moreno-Brid y Ros, 2009; Bolio *et al.*, 2014) —y los salarios reales se han quedado atrás de la productividad en las industrias manufactureras orientadas a la exportación y en la economía en general (Blecker, 2016).

Gráfica 16.2. Compensación por hora de trabajadores mexicanos, en términos reales y como porcentaje de Estados Unidos, 1994-2016



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México <[www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)>; INEGI <[www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)>; Bureau of Labor Statics, International Labor Comparisons <[www.bls.gov](http://www.bls.gov)>, y Conference Board <<https://www.conference-board.org>>. Véase también Blecker, Moreno y Salat (2017).

Además, la convergencia esperada entre los salarios de los trabajadores mexicanos y estadounidenses nunca se produjo. Como se muestra en la gráfica 16.2, para 2016, la remuneración real por hora en el sector manufacturero mexicano todavía estaba por debajo de su nivel absoluto desde 1994, mientras que para 2015 (el último

año para el cual se dispone de datos comparables) la remuneración por hora mexicana en la manufactura también fue menor que en 1994 en comparación con el nivel de Estados Unidos. Como afirma el economista de Harvard Dani Rodrik, “probablemente ningún otro país en el mundo presenta un contraste más marcado entre el éxito externo y el fracaso interno” que México (Rodrik, 2014).

Ésta es la gran paradoja del TLCAN y la economía mexicana para quienes abogaron por su implementación. Las reformas y el tratado modificaron radicalmente la inserción de México en la economía mundial y pusieron a las exportaciones como el motor de crecimiento económico, pero han sido insuficientes para detonar un repunte dinámico de largo plazo en la economía nacional y promover mayores niveles de desarrollo.

#### INDUSTRIA, EMPLEO Y DESIGUALDAD

Aunque México exporta muchos tipos de manufacturas, incluidos productos electrónicos, equipos eléctricos, televisores y otros aparatos de consumo, su industria exportadora más grande y el ejemplo más exitoso de integración regional en América del Norte es el sector automotriz (Dussel Peters y Gallagher, 2013; Moreno-Brid *et al.*, 2018). En los últimos años, México se ha especializado en piezas y componentes intensivos en mano de obra y automóviles más pequeños, mientras que Estados Unidos y Canadá se han especializado en insumos tecnológicamente más avanzados y más intensivos en capital, además de vehículos deportivos, minivans y camionetas. Irónicamente, una razón de la fortaleza del sector automotriz no son las disposiciones de libre comercio del tratado —aunque el TLCAN sí eliminó aranceles para el comercio intranorteamericano de automóviles y autopartes—, sino las reglas de origen restrictivas que requieren que 62.5% del valor de un automóvil vendido en Norteamérica consista en insumos norteamericanos (canadienses, mexicanos o estadounidenses) para recibir esa exención arancelaria.

Sin embargo, aparte de los automóviles, la mayoría de los otros sectores de exportación de manufacturas mexicanas han seguido centrándose principalmente en el ensamblaje de piezas y componentes importados, es decir, el modelo “maquiladora”, donde las plantas de fabricación transforman los materiales importados en

productos terminados o semiacabados para exportación —con un valor agregado limitado generado internamente—, un sistema que de hecho antecede al TLCAN. Estos sectores de exportación no han exhibido el mismo tipo de aumentos en los eslabonamientos hacia atrás y el valor agregado que se ha observado en la industria automotriz (Moreno-Brid, Santamaría y Valdivia, 2005; Moreno-Brid *et al.*, 2018), es decir, las operaciones de ensamblaje llevadas a cabo en muchas industrias de exportación mexicanas siguen generando poca demanda de insumos de nacionales y agregan relativamente poco valor a los insumos importados utilizados en el proceso de montaje. Por lo tanto, la buena noticia es que las industrias de exportación mexicanas en general se han integrado altamente en las cadenas de valor (suministro) globales, en las cuales las diferentes etapas del proceso de producción se ubican en diferentes países; la mala noticia es que, fuera del sector automotriz, la producción mexicana se ubica principalmente en los segmentos de las cadenas que generan el menor valor agregado nacional.

Esta falta de valor agregado en las exportaciones mexicanas explica en gran medida por qué el crecimiento del PIB ha sido tan lento en el periodo posterior al TLCAN, a pesar del rápido aumento en el valor total de las exportaciones mexicanas (el cual está sobreestimado por la inclusión del valor de insumos importados).

En el lado estadounidense, el “éxito” del sector automotriz integrado regionalmente presenta una visión menos favorable para la mano de obra. El empleo estadounidense en vehículos motorizados (incluidas partes y componentes) ha disminuido en alrededor de medio millón desde finales de la década de 1990, mientras que el empleo mexicano en las mismas industrias ha aumentado en una cantidad comparable. Aunque esta coincidencia no es suficiente para afirmar que todos esos empleos literalmente se han “trasladado” a México, en general, el empleo automotriz en América del Norte muestra una ganancia neta en México en las últimas dos décadas en relación con sus vecinos. En este proceso, muchos trabajadores del sector automotriz en Estados Unidos y sus comunidades en estados dentro del “cinturón de óxido” (*rust-belt*) como Michigan perdieron el empleo, y esto explica en gran medida los cambios políticos en las regiones que antes eran productoras de automóviles en Estados Unidos. Sin embargo, se podría argumentar (aunque sea difícil de creer para los trabajadores) que lo que queda del sector

automotriz estadounidense es más competitivo como resultado de la racionalización regional de la producción en América del Norte y la dependencia de piezas y componentes de menor costo procedentes de México.

A pesar de las pérdidas en los empleos de manufactura de Estados Unidos (y el déficit comercial de Estados Unidos *vis-à-vis* México, que se compone principalmente de productos automotrices), no es cierto que México “ganó” del TLCAN, mientras que Estados Unidos “perdió”, como ha afirmado Trump. Por un lado, los intereses de las corporaciones estadounidenses (como las compañías de automóviles) se han beneficiado enormemente de su capacidad para racionalizar la producción y establecer cadenas de suministro en toda América del Norte, con operaciones más intensivas en mano de obra realizadas en México con salarios más bajos. Los consumidores estadounidenses de clase media de automóviles y otras importaciones de productos manufacturados se beneficiaron de precios más bajos para tales bienes, mientras que los trabajadores estadounidenses con menor nivel educativo fueron sin duda los principales perdedores (Hakobyan y McLaren, 2016).

Por otro lado, aunque México haya “ganado” empleo en el sector manufacturero, las cifras están muy por debajo de las necesidades del país y, como se señaló anteriormente, hasta ahora, México no ha alcanzado la convergencia de salarios promedios e ingresos per cápita con Estados Unidos que originalmente se pretendía con el TLCAN. Además, el déficit comercial de México con otros países supera su superávit bilateral con Estados Unidos, por lo que tiene un pequeño déficit general, incluso en las manufacturas; en realidad, México no es un país con superávit (Moreno-Brid, 2013; Blecker, 2019), ni tiene una economía dinámica.

Además, desde finales de la década de 1990, tanto México como Estados Unidos han experimentado un aumento significativo de la desigualdad, medido por el aumento de la participación de los ingresos más altos y la disminución de la participación laboral en el ingreso nacional (Piketty, 2014; Esquivel, 2015; Ibarra y Ros, 2017). El núcleo de esta creciente desigualdad en ambos países se muestra en el hecho de que los salarios reales de los trabajadores se han estancado, incluso en el sector manufacturero, donde la productividad ha aumentado más rápidamente, contribuyendo (junto con el creciente poder de mercado de las grandes corpo-

raciones) a agrandar los márgenes de beneficio de las empresas y el estancamiento económico (Autor *et al.*, 2017; Bivens, 2017b; De Loecker y Eeckhout, 2017).

Si bien el comercio y la deslocalización de puestos de trabajo son solamente algunas de las fuerzas que agravan la desigualdad, probablemente sean algunas de las causas más importantes. Es muy probable que un acuerdo comercial como el TLCAN, que privilegia los derechos de propiedad de las corporaciones sobre los derechos laborales de los trabajadores, junto con muchos otros acuerdos y políticas comerciales hayan contribuido a agudizar la desigualdad en alguna medida (Bivens, 2017a). Sin embargo, otras políticas seguramente también jugaron un papel, incluidos la privatización de empresas públicas (a menudo transformadas en monopolios privados) en México, el auge de las fusiones y adquisiciones (*mergers and acquisitions*, las cuales han aumentado el poder de monopolio de las grandes empresas) en Estados Unidos, y el debilitamiento de los sindicatos y la desregulación de los mercados en ambos países. La reducción del gasto público en infraestructura (como porcentajes del PIB) también ha contribuido al débil crecimiento del empleo industrial en ambos lados de la frontera (donde la mayor parte del crecimiento del empleo ha ocurrido en servicios).

#### LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN EN EL SECTOR AUTOMOTRIZ

Después de que el presidente Trump presionara para que el TLCAN fuera renegociado —luego de que sus asesores lo persuadieran en abril de 2017 para que Estados Unidos no se retirara unilateralmente del tratado—, el representante comercial de United States Trade Representative (USTR) Robert Lighthizer, diseñó la estrategia de Estados Unidos en el proceso de renegociación. Los objetivos de Estados Unidos expuestos en la renegociación del TLCAN (USTR, 2017) se derivaron del enfoque de Lighthizer en sectores manufactureros clave y su preocupación por debilitar lo que ve como incentivos en el TLCAN para que los productores estadounidenses subcontraten o trasladen la producción a México. No es sorprendente que, dada la importancia del sector automotriz, gran parte de la renegociación del Tratado de Libre Comercio se haya centrado en esta industria.

El nuevo acuerdo incluye tres cambios clave en los requisitos para que los automóviles califiquen para una exención arancelaria bajo el nuevo TMEC (Campbell, 2018; Zumbun, 2018b). Primero, las reglas de origen de los automóviles se endurecerán para requerir 75% de contenido norteamericano, en comparación con 62.5% original. En segundo lugar, la mayor parte del acero y el aluminio utilizados en los automóviles deberán provenir de productores norteamericanos. Tercero, los trabajadores que ganen un mínimo de 16 dólares por hora deberán producir entre 40 y 45% del valor de un automóvil terminado. Este salario es, al menos, cuatro veces más que lo que ganan actualmente los trabajadores mexicanos en el sector automotriz, pero muy por debajo de lo que ganan los trabajadores estadounidenses y canadienses. Por lo tanto, la intención de esta última disposición es obligar a las compañías automotrices a pagar a sus trabajadores mexicanos un salario mucho más alto o cambiar parte de su producción, especialmente de partes y componentes, a Estados Unidos o Canadá.

Aunque la intención de estas disposiciones es, evidentemente, inducir a una mayor producción de automóviles y metales en Estados Unidos, el impacto probable está lejos de ser cierto. Si bien la gran mayoría de los automóviles producidos en México ya cumplen con el umbral de contenido regional de 75% y las empresas tendrían varios años para alcanzar este objetivo, cumplir con el requisito del salario mínimo podría requerir cierto realineamiento de las cadenas de suministro regionales (Fickling y Trivedi, 2018). De todos modos, es probable que los costos de producción aumenten debido a los mayores costos de mano de obra, acero y otros insumos, lo que podría hacer que los automóviles de América del Norte sean menos competitivos en los mercados globales y más caros para los consumidores en los tres países. Por otro lado, algunos trabajadores del sector automotriz podrían ganar salarios más elevados (en México) o más empleos (en Estados Unidos o Canadá) si el requisito del salario mínimo resulta ser efectivo.

Sin embargo, las reglas de origen y restricciones similares son una herramienta, a menudo, ineficaz para hacer valer los requisitos de producción regional dentro de un bloque comercial. Si los requisitos más altos de contenido y salarios regionales elevan demasiado los costos de producción, las compañías automotrices podrían optar por ignorar por completo las preferencias arancelarias

del TMEC y traer automóviles a Estados Unidos bajo la tarifa de la “Nación Más Favorecida” (NMF) de 2.5% bajo las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta tarifa arancelaria baja se aplica a todos los automóviles importados (aunque no a camiones y otros vehículos más grandes), independientemente de dónde se produzcan, siempre que no estén cubiertos por el TMEC u otro acuerdo comercial preferencial. En el peor de los casos, imponer restricciones excesivas para calificar para las preferencias del TMEC en automóviles podría llevar a los productores a cambiar las operaciones fuera de América del Norte por completo, y exportar al mercado estadounidense desde ubicaciones en el extranjero, especialmente China, pagando el arancel de NMF.

Sin embargo, Lighthizer y otros funcionarios de comercio de Trump han anticipado este problema y han propuesto imponer un arancel de 25% a las importaciones de automóviles utilizando como justificación la cláusula de “seguridad nacional” existente en las leyes comerciales de Estados Unidos (que, de hecho, ya han empleado para imponer aranceles a las importaciones de acero y aluminio). La disposición de seguridad nacional (sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962) le otorga al presidente la discreción completa para imponer aranceles u otras restricciones comerciales, incluso si las alegaciones de una amenaza a la seguridad nacional por las importaciones no son creíbles. Por lo tanto, un tema crucial para México y Canadá es que, por lo que se sabe, se les otorgará una exención de las tarifas de seguridad nacional de Estados Unidos para automóviles, a cambio de acordarse en el nuevo TMEC. El caso del acero sigue siendo controvertido, ya que el nuevo acuerdo no eliminó las tarifas extraordinarias impuestas por la administración Trump.

#### OTROS RESULTADOS DE LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN

Uno de los elementos más controvertidos del TLCAN original fue el fuerte mecanismo de cumplimiento que creó para los derechos de propiedad de los inversionistas extranjeros. La cláusula de “expropiación” en el capítulo 11 del TLCAN ha sido interpretada de una manera muy amplia como una prohibición no sólo de la nacionalización directa de activos de propiedad extranjera, sino también de cualquier tipo de regulaciones (por ejemplo, leyes ambientales)

que pudieran reducir las posibles ganancias corporativas. Esta disposición permite que las empresas extranjeras reclamen derechos de propiedad que no están reconocidos para las empresas comerciales nacionales en las leyes de cualquiera de los países miembros. Además, el capítulo 11 creó el Sistema de Solución de Controversias entre Inversionistas y Estados (ISDS, por sus siglas en inglés), que permite a las corporaciones extranjeras demandar a los gobiernos federales, estatales/provinciales o locales en paneles especiales de “expertos” designados para hacer cumplir estos derechos de propiedad ampliamente definidos. Los críticos han argumentado que el ISDS puede desincentivar a los gobiernos que busquen adoptar regulaciones sociales o ambientales beneficiosas debido a la amenaza constante de los costosos juicios del ISDS.

El representante comercial de Estados Unidos, Lighthizer, hizo del debilitamiento del ISDS fuera una prioridad en la renegociación del TLCAN, no porque esté particularmente a favor de regulaciones sociales y ambientales, sino porque considera que el ISDS crea una especie de “seguro” (*political risk insurance*) para el *outsourcing* que implícitamente subsidia a las empresas extranjeras que invierten en México (Miller, 2018). El TMEC suprime el ISDS en general —se elimina totalmente para Estados Unidos y Canadá—, pero lo mantiene vigente para ciertos sectores específicos como la energía y la infraestructura en México (Zumbrun, 2018b). El ISDS ya no se aplicaría a las industrias manufactureras en México (Bernstein, 2018). Sin embargo, en cualquier caso, México ya ha adoptado los derechos de propiedad intelectual y las garantías para los inversionistas extranjeros que cumplen con los estándares del TLCAN, y es probable que los mantenga en su lugar precisamente para brindar certidumbre a las empresas extranjeras que hacen negocios en el país.

Pese a ello, la abolición de la ISDS para la mayor parte de las industrias podría tener un positivo efecto colateral: podría permitir que los gobiernos adopten protecciones sociales y ambientales legítimas para sus ciudadanos sin temor a las quejas del ISDS. Esto podría ser especialmente bienvenido en México, donde el nuevo gobierno de López Obrador posiblemente pueda aprovechar un mayor “espacio de políticas” (*policy space*) para promulgar políticas sociales e industriales que promuevan mejor el desarrollo a largo plazo del país. Curiosamente, el debilitamiento de la ISDS está sien-

do bien recibido por los sindicatos de Estados Unidos y los activistas progresistas, y se opone por los intereses corporativos que generalmente apoyan los acuerdos comerciales (Bernstein, 2018; Zumbrun, 2018a; Zumbrun y Whelan, 2018).

Los negociadores mexicanos, canadienses y estadounidenses también acordaron que el TMEC tendrá un plazo de 16 años, con una revisión que se llevará a cabo después de seis años, lo que llevaría a una posible renovación por otros 16 años. Esta disposición es una adaptación de la demanda original de USTR, en la que se proponía que el acuerdo se enfrentara a una “abolición” (*sunset clause*) cada cinco años, a menos que se renegocie una y otra vez (Harrup, Whelan y Vieira, 2018).

El proceso de revisión de 16 años dará mayor certeza que podría fomentar una mayor inversión a largo plazo en los tres países en comparación con el enfoque de la revisión cada cinco años (*sunset clause*). Sin embargo, como han argumentado algunos críticos, un horizonte de 16 años —unido a la incertidumbre de las acciones de Trump en asuntos comerciales— es un incentivo para que los inversionistas con proyectos de largo plazo interesados en el mercado de Estados Unidos establezcan allí sus nuevas plantas. En realidad, tener un proceso para revisar periódicamente el TMEC es un cambio valioso; uno de los puntos débiles del TLCAN original fue que no contenía ningún procedimiento de modificación o actualización. De hecho, es muy posible que los gobiernos de México y Canadá aprovechen la oportunidad de renegociar una vez más después de 2024, cuando Estados Unidos, probablemente, tenga una nueva administración que sea menos proteccionista y agresiva que la del equipo de Trump.

El USTR (2017), en primera instancia, exigió la eliminación por completo del capítulo 19, donde se establece el proceso de solución de controversias comerciales, que se aplica a las presuntas violaciones de las disposiciones comerciales del TLCAN u otras políticas comerciales adoptadas por los tres países miembros (Reuters, 2018). Sin embargo, en la versión final del TMEC, gracias a la presión de Canadá el capítulo 19 sigue vigente.

Por otro lado, México ha aceptado al menos una nueva disposición de derechos laborales, que exigiría que las empresas permitieran elecciones libres para la representación sindical, inhibiendo así la formación de los sindicatos organizados por la empresa, los

cuales se encuentran comúnmente en las industrias de exportación mexicanas (Bernstein, 2018; Zumbun, 2018a). Esto se encuentra en la misma línea con la convención 098 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), recientemente firmada por primera vez por el gobierno mexicano, y en total sintonía con la visión de López Obrador sobre el rumbo que tomarán las reformas del mercado laboral durante su mandato. Sin embargo, aún no está claro cómo se aplicaría esta disposición. Además, Estados Unidos también viola los derechos laborales con frecuencia, por ejemplo, a través de las llamadas leyes de “derecho al trabajo” que impiden la organización sindical en algunos estados. Seguramente sería un paso adelante si una revisión del TLCAN incluyera disposiciones de derechos laborales mejorados y exigibles que protejan a los trabajadores en los tres países, no solamente en México.

Un requisito adicional impuesto por Estados Unidos en el TLCAN revisado es la prohibición virtual de entrar en negociaciones comerciales o acuerdos con economías “no regidas por el mercado”, un velo ligeramente disfrazado para bloquear acuerdos comerciales entre México, o Canadá, y China. Finalmente, aún queda por resolver un aspecto crucial de la revisión del TLCAN, su aprobación por los cuerpos legislativos en los tres países.

#### ACCIONES DE POLÍTICA CON UNA PERSPECTIVA DE LARGO PLAZO

Lo que México firmó en el TLCAN fue un acuerdo de comercio e inversión que le otorgaría acceso preferencial al mercado estadounidense a cambio de adoptar reformas orientadas al mercado, al estilo de Estados Unidos. De hecho, uno de los objetivos principales del acuerdo era poner un “candado” a dichas reformas, aumentando así la confianza de los inversionistas extranjeros en México. Irónicamente, ahora es Estados Unidos, bajo la administración de Trump, quien busca renunciar a esos compromisos.

Sin embargo, es probable que Estados Unidos obtenga muy poco de las políticas comerciales del gobierno de Trump, no sólo del nuevo TMEC, sino también de las tarifas impuestas sobre las importaciones de acero y aluminio y sobre numerosos productos chinos. A lo sumo, este mayor proteccionismo de Estados Unidos tal vez pueda restaurar cuando más unos pocos cientos de miles de empleos de

manufactura en ciertos sectores como el acero y los automóviles, en un país donde la fuerza laboral supera los 160 millones de trabajadores. En una economía global que ha cambiado radicalmente, una gran cantidad de aranceles no puede recrear la estructura industrial o el perfil laboral de hace dos o tres décadas. Además, las barreras arancelarias más altas y las reglas de origen más restrictivas sólo pueden hacer que la producción que se traslade a Estados Unidos sea más costosa y, por lo tanto, menos competitiva con respecto a otros países fuera de América del Norte, especialmente al aumentar los costos para otros sectores (como el de las motocicletas).

Las políticas de Trump ignoran el hecho de que, si las empresas se ven obligadas a producir más bienes en Estados Unidos, probablemente lo harán con tecnologías más automatizadas que no crearán tantos empleos como en el pasado. Además, las políticas comerciales proteccionistas de Trump han incitado a otros países —como China— a tomar represalias mediante la imposición de aranceles a las exportaciones estadounidenses, que perjudican a otras industrias estadounidenses. En fin, es muy dudoso que haya ningún aumento neto en empleo en Estados Unidos debido al proteccionismo de Trump.

Además, el proteccionismo de Trump no está acompañado por ninguna estrategia coherente para la revitalización industrial de Estados Unidos. Además de imponer aranceles y renegociar el TLCAN y otros acuerdos comerciales, las otras políticas que ha implementado la administración de Trump son únicamente las tasas impositivas más bajas para las corporaciones y los hogares más ricos, más la desregulación en todos los dominios posibles (normas laborales, seguridad del consumidor, protección del medio ambiente y regulación financiera). Este enfoque es, en el mejor de los casos, una receta para la creación de un pequeño número de empleos de bajos salarios en condiciones de trabajo inseguras, con efectos secundarios destructivos para el medio ambiente y la salud, y conlleva un gran riesgo de provocar una futura crisis económica.

Una verdadera revitalización industrial en Estados Unidos requeriría exactamente lo contrario de las políticas internas de la administración de Trump. El gobierno tendría que destinar importantes recursos a la investigación tecnológica y científica, y a las capacitaciones para los trabajadores. Necesitaría realizar inversiones públicas masivas en infraestructura para crear empleos y proveer

bienes públicos eficientes, como el transporte y las redes de comunicación. Es necesario, también, abordar el calentamiento global mediante el desarrollo de la energía solar y eólica, en lugar de promover la producción de carbón y petróleo. El gobierno federal estadounidense debe volver a un sistema de impuestos a la renta más progresiva y tomar otras medidas, como aumentar el salario mínimo y aumentar la aplicación de las leyes antimonopolio, para ayudar a revertir la desigualdad que se ha agudizado en los últimos años. En conjunto, estos tipos de políticas crearían mucho más empleo, ejercerían una presión mayor al alza sobre los salarios y harían a las industrias estadounidenses mucho más competitivas que las tarifas de Trump o el nuevo TMEC.

Por el lado mexicano, dado que la estrategia de crecimiento basada en las exportaciones complementada por el TLCAN no ha logrado promover un crecimiento interno lo suficientemente robusto como para lograr la convergencia con Estados Unidos, México debe reequilibrar su enfoque estratégico poniendo más énfasis en el mercado interno, sin desdeñar las ventajas del mercado externo, por supuesto. El fortalecimiento del mercado interno en México requiere, sobre todo, de una redistribución significativa de los ingresos para reforzar el poder adquisitivo de los trabajadores y la clase media emergente. También requiere de una mayor inversión pública en infraestructura y gastos en necesidades sociales básicas (educación, salud, saneamiento, etcétera) (Moreno-Brid, 2013). Se necesita una reforma fiscal, ya largamente esperada, para mejorar los ingresos fiscales del gobierno, al tiempo que consiga que todo el sistema presupuestario sea más progresivo para compensar, en lugar de exacerbar, la desigualdad (Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, 2017). Además, la política monetaria mexicana debería pasar de una obsesión exclusiva y excesiva con la inflación a una postura más favorable a la inversión y al crecimiento, especialmente por evitar que el peso se sobrevalue.

Así también, la mayoría de las medidas económicas que ambos países (tanto México como Estados Unidos) deben tomar no son políticas comerciales. Por ejemplo, ambos países deben aumentar sus salarios mínimos para reducir la pobreza y la desigualdad y reforzar la demanda de los consumidores. El TMEC sí incluye algunos requisitos para mejorar los derechos de organización sindical, que la administración de López Obrador ha planteado promulgar de to-

das formas. Pero, un acuerdo comercial que realmente contribuya al desarrollo económico en toda América del Norte también debería contemplar la creación de un banco de desarrollo regional con fondos suficientes que podría invertir en industrias y educación en regiones desfavorecidas de los tres países. Para poder frenar efectivamente las políticas de promoción de exportaciones de China, las cuales han dañado las exportaciones mexicanas y la mano de obra estadounidense (Gallagher *et al.*, 2008; Autor *et al.*, 2016), los tres miembros del TLCAN tendrían que trabajar en cooperación con otros socios comerciales clave, como la Unión Europea, para negociar con China o presentar quejas en la OMC.

Sin embargo, al final, las tres naciones de América del Norte deben hacer que sus propias economías sean más equitativas y competitivas, principalmente por medio de sus propios esfuerzos nacionales. Cambiar el TLCAN por el nuevo TMEC sólo hará una pequeña contribución, para bien o para mal.

## REFERENCIAS

- Autor, D. H., D. Dorn, L. F. Katz, C. Patterson y J. Van Reenen (2017). *The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms*. Mayo, NBER Working Paper 23396.
- Autor, D. H., D. Dorn y G. H. Hanson (2016). “The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade”, *Annual Review of Economics*, núm. 8, pp. 205-240.
- Bernstein, J. (2018). “Trump’s Preliminary Deal with Mexico is Better for Workers on Both Sides of the Border than Prior Trade Deals”, *The Washington Post*, 28 de Agosto. Disponible en <<https://www.washingtonpost.com/news/posteverything/wp/2018/08/28/trumps-preliminary-deal-with-mexico-is-better-for-workers-on-both-sides-of-the-border-than-prior-trade-deals/>>.
- Bivens, J. (2017a). “Adding Insult to Injury: How Bad Policy Decisions Have Amplified Globalization’s Costs for American Workers”. 11 de julio, Washington, Economic Policy Institute.
- Bivens, J. (2017b). “Inequality is Slowing US Economic Growth: Faster Wage Growth for Low- and Middle-Wage Workers is the Solution”. 12 de diciembre, Washington, Economic Policy Institute.

- Blecker, R. A. (2019). "NAFTA". En Robert E. Looney (ed.). *Handbook of International Trade Agreements: Country, Regional and Global Approaches*. Abingdon, Routledge, pp. 147-165.
- Blecker, R. A. (2016). "Integration, Productivity, and Inclusion in Mexico: A Macro Perspective". En Alejandro Foxley y Barbara Stallings (eds.). *Innovation and Inclusion in Latin America: Strategies to Avoid the Middle Income Trap*. Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 175-204.
- Blecker, R. A. (2014). "The Mexican and U.S. Economies After Twenty Years of NAFTA", *International Journal of Political Economy*, vol. 43, núm. 2, pp. 5-26.
- Blecker, R. A., J. C. Moreno-Brid e I. Salat (2017). "Trumping the NAFTA Renegotiation: An Alternative Policy Framework for Mexican-US Cooperation and Economic Convergence", *Real World Economics Review*, núm. 82, pp. 94-121. Disponible en <<http://www.paecon.net/PAEReview/>>.
- Blecker, R. A. y G. Esquivel (2013). "Trade and the Development Gap". En A. Selee y P. Smith (eds.), *Mexico and the United States: The Politics of Partnership*. Boulder, Lynne Rienner, pp. 83-110.
- Bolio, E., J. Remes, T. Lajous, J. Manyika, E. Ramirez y M. Rossé (2014). *A Tale of Two Mexicos: Growth and Prosperity in a Two-Speed Economy*. San Francisco, McKinsey Global Institute.
- Caliendo, L. y F. Parro (2015). "Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA", *Review of Economic Studies*, vol. 82, núm. 1, pp. 1-44.
- Campbell, P. (2018). "What Does the Revamped NAFTA Deal Mean for Carmakers?", *Financial Times*, 28 de Agosto. Disponible en <<https://www.ft.com/content/bbd27960-aac1-11e8-94bd-cba20d67390c>>.
- De Loecker, J. y J. Eeckhout (2017). *The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications*. Agosto, NBER Working Paper 23687.
- Dussel Peters, E. y K. P. Gallagher (2013). "NAFTA's Uninvited Guest: China and the Disintegration of North American Trade", *Revista CEPAL*, núm. 110, pp. 83-108.
- Esquivel, G. (2015). *Extreme Inequality in Mexico*. México, Oxfam.
- Fickling, D. y A. Trivedi (2018). "Trump's Mexico Trade Deal Looks Like a Lemon", *Bloomberg*, 28 de agosto. Disponible en <<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-08-28/trump-s-mexico-trade-deal-looks-like-a-lemon>>.

- Gallagher, K. P., J. C. Moreno-Brid y R. Porzecanski (2008). “The Dynamism of Mexican Exports: Lost in (Chinese) Translation?”, *World Development*, vol. 36, núm. 8, pp. 1365-1380.
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2017). *En defensa del interés nacional ante la coyuntura crítica ¿Qué hacer?* México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hakobyan, S. y J. McLaren (2016). “Looking for Local Labor Market Effects of NAFTA”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 98, núm. 4, pp. 728-741.
- Harrup, A., R. Whelan y P. Vieira (2018). “Trump’s Goal for NAFTA Rewrite Looks Unattainable in 2018: Mexican Economy Minister Ildefonso Guajardo Says he Expects Negotiations to Go Beyond May 18”, *The Wall Street Journal*, 16 de mayo. Disponible en <<https://www.wsj.com/articles/mexico-doesnt-see-nafta-talks-wrapping-up-before-deadline-1526389121>>.
- Ibarra, C. A. y J. Ros (2017). *The Decline of the Labour Share in Mexico, 1990-2015*. Working Paper 183, octubre. Helsinki, United Nations University, World Institute for Development Economics Research.
- Miller, S. (2018). “Investor-State Dispute Settlement Faces Hurdles on the Road Ahead”, *CSIS Trade Vistas*, 10 de mayo. Disponible en <<https://tradevistas.csis.org/investor-state-dispute-settlement-faces-hurdles-road-ahead/>>.
- Moreno-Brid, J. C. (2013). “Industrial Policy: A Missing Link in Mexico’s Quest for Export-Led Growth”, *Latin American Policy*, vol. 4, núm. 2, pp. 216-237.
- Moreno-Brid, J. C., R. A. Blecker, I. Salat J. Sanchez (2018). “Modernización del TLCAN y sus implicaciones para el desarrollo de la economía mexicana”, *Revista de Economía Mexicana*, Anuario UNAM, año 3, núm. 3, pp. 249-298.
- Moreno-Brid, J. C., S. Garry y A. Krozer (2016). “Minimum Wages and Inequality in Mexico: A Latin American Perspective”, *Revista de Economía Mundial*, núm. 43, pp. 113-129.
- Moreno-Brid, J. C. y J. Ros (2009). *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective*. Oxford, Oxford University Press.
- Moreno-Brid, J. C., J. Santamaría y J. C. R. Valdivia (2005). “Industrialization and Economic Growth in Mexico After NAFTA: The Road Travelled”, *Development and Change*, vol. 36, núm. 6, pp. 1095-1119.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Stat <<https://stats.oecd.org/>>.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Harvard University Press.
- Public Citizen (2018). “Investor-State Dispute Settlement (ISDS): Extraordinary Corporate Powers in ‘Trade’ Deals”. Disponible en <<https://www.citizen.org/our-work/globalization-and-trade/investor-state-system>>.
- Reuters (2018). “Factbox: Winners and Losers from the New NAFTA Deal”, *Reuters*, 30 de Agosto. Disponible en <<https://www.reuters.com/article/us-trade-nafta-factbox/winners-and-losers-from-the-new-nafta-deal-idUSKCN1LF2O9>>.
- Rodrik, D. (2014). “Mexico’s Growth Problem”, *Project Syndicate*, 13 de noviembre. Disponible en <<https://www.project-syndicate.org/commentary/mexico-growth-problem-by-dani-rodrik-2014-11>>.
- Romalis, J. (2007). “NAFTA’s and CUSFTA’s Impact on International Trade”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 89, núm. 3, pp. 416-435.
- United States Trade Representative (USTR) (2017). *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*. Noviembre, Washington, D. C., USTR.
- Zepeda, E., T. A. Wise y K. P. Gallagher (2009). *Rethinking Trade Policy for Development: Lessons from Mexico under NAFTA*. Diciembre, Washington, D. C., Carnegie Policy Outlook.
- Zumbrun, J. (2018a). “Trump’s NAFTA Rewrite Holds Promise for Labor Unions”, *Wall Street Journal*, 30 de agosto. Disponible en <<https://www.wsj.com/articles/trumps-nafta-rewrite-holds-promise-for-labor-unions-1535653247>>.
- Zumbrun, J. (2018b). “What the U.S.-Mexico Trade Pact Says”, *The Wall Street Journal*, 27 de agosto. Disponible en <<https://www.wsj.com/articles/what-the-u-s-mexico-trade-pact-says-1535403635>>.
- Zumbrun, J. y R. Whelan (2018). “U.S., Mexico Could Resolve Issues Holding up NAFTA Talks As Early As Monday”, *The Wall Street Journal*, 26 de agosto. Disponible en <<https://www.wsj.com/articles/u-s-mexico-could-resolve-issues-holding-up-nafta-talks-as-early-as-monday-1535307970>>.



## 17. EMPLEOS EN MÉXICO BAJO PRESIÓN: CON O SIN TLCAN

*Graciela Bensusán*

### INTRODUCCIÓN

ESTE CAPÍTULO ANALIZA la situación y las perspectivas de los empleos en México a la luz de dos factores que pueden amenazarlos: la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el cambio tecnológico. Estos factores se potencian al punto en que los posibles efectos del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) con impacto en el flujo de inversiones hacia México y menor competitividad, aunados a la inevitable aceleración del cambio tecnológico en los países desarrollados, podrían llevar a una significativa pérdida de empleos y al aumento de la informalidad laboral en México. Por ello, este país debería replantearse por completo el arreglo socio-laboral que acompañó el auge del modelo exportador en las dos últimas décadas. No sólo por las posiciones proteccionistas en Estados Unidos, sino debido al carácter excluyente de este modelo económico y porque ante el avance de la innovación tecnológica, el bajo salario ya no será por mucho tiempo el principal factor de atracción de las inversiones, como ha venido siendo. El cambio tecnológico posibilitaría a los países desarrollados la recuperación de parte de los empleos que se habían externalizado hacia México a partir de la liberalización comercial y la reestructuración productiva. Prueba de ello es que los

programas adoptados por estos países para enfrentar la cuarta revolución industrial se proponen recuperar al menos una parte de los empleos que hoy se encuentran dispersos a lo largo de las cadenas de valor mundiales (Krull, 2016). A ello hay que sumarle las políticas fiscales y de incentivos de Estados Unidos que buscan recuperar las inversiones, lo que ya ha tenido un impacto negativo en México (UNCTAD, 2018).

En este contexto, los empleos en las multinacionales instaladas en México y, en general, los vinculados a las exportaciones (y no sólo ellos) estarán bajo presión, por lo que para enfrentar los nuevos retos se requieren nuevas políticas públicas, especialmente en el campo del empleo. Paradójicamente el nuevo instrumento comercial acordado el 30 de septiembre de 2018 por México, Estados Unidos y Canadá (nombrado en Estados Unidos como USMCA y TMEC en México) (USMCA, s.f.) al combinarse con la reforma constitucional del artículo 123, exigida por Estados Unidos en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) (DOF, 2017), aunado a un nuevo escenario político en el país, obligará a romper las inercias conservadoras, vencer las resistencias y asumir los riesgos de innovar en el mundo del trabajo.

En este capítulo sostenemos también que la interacción entre los factores domésticos y regionales del viejo TLCAN incidió negativamente en la cantidad y calidad de los empleos generados en México bajo el modelo exportador, contra las promesas que lo justificaron hace casi 25 años. Estos factores —forma de inserción de México en la economía mundial mediante la subcontratación internacional, el tipo de acuerdo comercial y la ausencia de políticas internas para promover otras estrategias competitivas distintas del bajo salarios— explican en gran medida los magros resultados alcanzados. Entre otros, porque ni siquiera allí donde las condiciones de la inserción del país en la economía mundial fueron más favorables, como en la industria automotriz, que llegó a convertirse en la cuarta exportadora a nivel mundial, los trabajadores se beneficiaron de la globalización y el TLCAN.

Para desarrollar estos argumentos, una primera parte del capítulo presenta un marco de análisis de los factores que inciden sobre la calidad de los empleos, en contextos de globalización y expansión de las empresas multinacionales. En la segunda sección,

se revisan algunos indicadores de la calidad de los empleos en las multinacionales, supuestamente los “buenos empleos”, comparándolos con los de las empresas nacionales, mostrando que las diferencias a favor de las primeras son limitadas. Se analiza en la tercera sección el papel del salario mínimo como ventaja competitiva al compararlo con los de los dos socios comerciales de México, así como su efecto negativo sobre los salarios de los trabajadores vinculados a la exportación y sus consecuencias en los niveles de pobreza en México.

En la cuarta sección se presenta el cambio de contexto entre 1994 y 2018 en cuanto a la agenda laboral del TLCAN, considerando el antecedente del TPP, su efecto en la legislación mexicana y las nuevas exigencias de Estados Unidos en esta agenda, incluidas finalmente en el TMEC. La quinta sección muestra evidencias respecto de las amenazas que el cambio tecnológico y la economía digital implican en relación con la creación, destrucción y calidad de los empleos, y los retos que, junto con el TMEC, de ello se derivan para la política laboral, en tanto consideramos que los factores domésticos seguirán siendo determinantes. Finalmente, en la sexta sección se desarrollan las conclusiones.

#### FACTORES QUE INCIDEN EN LA CALIDAD DE LOS EMPLEOS

El estudio de Mosley (2011) analiza evidencias de más de cien países con ingresos bajos y medios en África, América Latina, Asia y Oriente Medio en relación con los factores que inciden en la calidad de los empleos que se generan en contextos de fuerte expansión de las multinacionales y globalización. El cuadro 17.1 considera los cuatro factores más importantes, las modalidades que pueden asumir y sus efectos, tomando en cuenta que el entorno productivo y el institucional son determinantes en la calidad de los empleos (Weller y Roethlisberger, 2011).

Como se muestra en el cuadro 17.1, en cuanto a los factores de orden externo que inciden en la calidad de los empleos en un contexto de globalización, mientras los altos flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) que recibió el país deberían tener efectos positivos al impulsar el desarrollo, estos efectos serían negativos en los países que, como es el caso de México, se insertan en la eco-

nomía mundial a través de procesos de subcontratación internacional.<sup>1</sup> También puede esperarse que a mayor costo laboral sobre el costo total de producción en un determinado sector, la efectividad de los derechos laborales y, por ende, la calidad de los empleos, sea menor. Por el contrario, a mayor valor agregado, esperaríamos una mayor efectividad de los derechos, lo que se podría dar en México, por ejemplo, en la industria automotriz. A su vez, cuando el país de origen de la Empresa Multinacional (EMN) se caracteriza por un modelo de capitalismo coordinado y regulaciones fuertes, siempre que busque estandarizar sus prácticas laborales en los países huéspedes, podría observarse una mayor efectividad de los derechos laborales que en los países de capitalismo liberal, con regulaciones laborales menos protectoras. Igualmente importa el destino de las exportaciones, en tanto las organizaciones no gubernamentales (ONG) de países desarrollados, promotoras de los derechos humanos, tenderían a exigir un mejor comportamiento de las EMN en los países huéspedes.

Considerando por su parte el entorno regional, podrían esperarse efectos negativos cuando el intercambio comercial entre países asimétricos carezca de los instrumentos necesarios para propiciar una convergencia hacia los estándares más altos, por ejemplo, en materia salarial y libertad sindical. Es el caso, por ejemplo, de la libertad de circulación de la mano de obra y los fondos para el desarrollo de las economías más desfavorecidas, ausentes del TLCAN. Igualmente, tanto el sindicalismo de México como el de Estados Unidos, aunque, por diferentes razones, se encuentra sumamente restringido en su poder de asociación y negociación, por lo que no han podido contrarrestar las tendencias convergentes hacia la precarización de los empleos y el estancamiento de los salarios. En ese contexto, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

<sup>1</sup> En relación con las características del capitalismo mexicano y su modelo exportador, como un caso de subcontratación internacional, véase Bizberg (2015). Para una breve crítica de los efectos de la IED en la región y, en particular, la que se destina a la minería, véase Garay (s.f.). Un reporte para la revista *Proceso*, sobre la presencia de las mineras canadienses en México concluye que: “Hacen aquí todo lo que no pueden hacer en su nación: tienen impuestos ridículamente bajos, contaminan y envenenan las tierras donde medran, pagan salarios miserables, se burlan de las leyes laborales y a base de corrupción despojan a campesinos y a pueblos indígenas. Son las mineras canadienses, a las cuales sucesivos gobiernos mexicanos han otorgado concesiones que ya abarcan casi la mitad del territorio nacional” (Rodríguez, 2013).

(ACLAN), negociado en 1993, resultó completamente inútil para poner un freno a la estrategia de competitividad de México sustentada en los bajos salarios, como era de esperarse debido a sus fuertes limitaciones que lo caracterizaron desde su origen (Bensusán, 1994).

**Cuadro 17.1. Factores estructurales y coyunturales que inciden sobre los derechos laborales**

<i>Factores estructurales/ coyunturales</i>	<i>Modalidades</i>	<i>Efectos en los derechos laborales</i>
<i>Inserción en economía mundial</i>	<i>Inversión extranjera</i>	<i>Positivo</i>
	<i>Subcontratación</i>	<i>Negativo</i>
Características producción multinacional	Sector	> (mayor) Costo Laboral/costo total de producción < (menor) Efectividad de Derechos (ED)
	Valor agregado	> Valor agregado > ED
	Origen de la multinacional Países de Capitalismos Liberales (CL) o Coordinados (CC)	Las EMN provenientes de CC buscan estandarización de buenas prácticas en países huéspedes: > ED, a la inversa de los países de CL
	Destino de exportaciones	Países con fuerte presencia de ONG defensoras de DH, tienden a promover una > ED en países huéspedes
Regionales	Semejanzas en presiones competitivas y difusión de marcos institucionales o prácticas	Convergencia a la baja cuando concurren otros factores negativos
Domésticos	Calidad de la democracia (CD)	> CD > ED
	Ideología del gobierno	Gobierno pro-trabajadores > ED Gobierno pro-empleadores < ED
	Nivel de Desarrollo (ND) y estructura del mercado de trabajo	> ND > ED

Fuente: Elaboración propia con base en Mosley (2011).

En cuanto a los factores domésticos, se esperaría que allí donde la calidad de la democracia sea mayor, la ideología gubernamental sea protrabajadores y sea mayor el nivel de desarrollo (medido por la predominancia de trabajo asalariado y calificado en la estructura del mercado de trabajo), las posibilidades de lograr la efectividad de los derechos laborales serían también mayores. Los tres factores resultaron adversos en el caso de México.

En suma, como se desprende de lo anterior, la calidad de los empleos en la globalización y bajo el TLCAN —asociada a las características del entorno institucional y productivo— se presenta como un fenómeno multifactorial en el que pueden darse diferentes combinaciones y en donde los efectos positivos pueden llegar a contrarrestar los negativos o a la inversa. Como anticipamos en la introducción, la hipótesis de este capítulo es que tanto la forma de inserción en la economía mundial como los factores regionales y domésticos, tendieron en México a combinarse negativamente, generándose efectos limitados, cuando no adversos, en la cantidad y calidad de los empleos generados por el TLCAN.

Más allá de este caso, la experiencia internacional indica que hasta ahora ha sido poco lo que pueden hacer las cláusulas laborales de los acuerdos comerciales regionales para corregir estas tendencias (Bensusán y Cerdas, 2018). La política interna es en cambio un recurso primordial para filtrar las consecuencias negativas de la globalización y potenciar las positivas.<sup>2</sup> Por ese motivo, más adelante mostramos en qué medida el capítulo laboral negociado en el TMEC entre los tres países, acordado el 30 de septiembre de 2018, al combinarse con un nuevo escenario político interno resultante de las elecciones de julio de 2018, puede crear un contexto más favorable para los trabajadores, especialmente por lo que se refiere al fortalecimiento de su poder de asociación y negociación frente al capital.

<sup>2</sup> En relación con las limitaciones del ACLAN y en general de las cláusulas laborales en acuerdos comerciales, véanse Dombois (2006) y Doumbia-Henry y Gravel (2006).

## CANTIDAD Y CALIDAD DEL EMPLEO EN LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

Diversos estudios confirman que la inserción de México en la economía de América del Norte por la vía de la subcontratación internacional e importando de los países asiáticos la mayor parte de los insumos para procesarlos internamente y exportarlos a Estados Unidos, no permitió generar empleos en la cantidad suficiente para incluir al más de un millón de trabajadores que anualmente se incorpora al mercado laboral (Dussell y Armony, 2017). Incluso las estimaciones más positivas sugieren que las EMN (que son las más exportadoras) ocupan aproximadamente a 20% del empleo formal en el sector privado, es decir, alcanzan a alrededor de cinco millones de trabajadores. Si bien esta cifra muestra la importancia de defender estos empleos en la renegociación del TLCAN, confirma también que el acuerdo comercial no resolvió en modo alguno el problema del empleo en el país, como se había prometido. Por el contrario, el empleo siguió creciendo en el sector tradicional, en pequeñas y microempresas de baja productividad que ocupan 49% de los trabajadores asalariados a la par que la informalidad alcanzó poco menos de 60% de los ocupados (ENOE, 2017). Aumentó también en forma significativa la migración hacia Estados Unidos en la primera década de vigencia del TLCAN, al menos hasta 2007, cuando se hizo sentir el efecto de la crisis financiera en aquel país. México siguió siendo entonces el principal generador de migrantes a nivel mundial, en su casi totalidad con destino al país vecino (Gaspar, 2012).<sup>3</sup>

Considerando el marco de análisis presentado anteriormente para el caso de México y las evidencias reunidas en diversas investigaciones debe decirse que los factores domésticos y regionales impidieron una articulación positiva entre innovación productiva y social en las EMN, incluso donde existen condiciones relativamente favorables para ello, como sucede en la Industria Automotriz instalada en México (IAM) (Bensusán, Carrillo y Ahumada, 2011; Carrillo y

<sup>3</sup> La ausencia de políticas públicas adecuadas (laborales, educativas, industriales, etcétera), debido a la apuesta a favor de que el TLCAN resolvería los problemas del empleo como planteaba el expresidente Carlos Salinas en 1993 (Bensusán, 1994), llevó a que no pudiera aprovecharse el bono demográfico que experimentó el país, tan celebrado por algunas organizaciones gubernamentales. Véase al respecto Hernández Laos (2004: 30-31).

Bensusán, 2018; Bensusán, Carrillo y Florez, 2018; Carrillo, Bensusán y Micheli, 2017; Bensusán y Gómez, 2018; Bensusán y Covarrubias, 2016). Al respecto, nuestra investigación sobre los empleos en las EMN con base en diversas fuentes (El Colef, 2008; INEGI, 2005-2015); INEGI, 2009 y 2014, y 16 estudios de caso en multinacionales: Carrillo y Bensusán, 2018; Bensusán, Carrillo y Florez, 2018; Carrillo, Bensusán y Micheli, 2017), no encuentra evidencia de que éstas promuevan en México sus mejores prácticas ni que busquen una articulación positiva entre innovación productiva e innovación social, salvo muy pocas excepciones. Esto es así independientemente del origen del capital o el destino de la producción. Por el contrario, las EMN se beneficiaron de los bajos salarios y del crecimiento de la productividad por lo que encontraron importantes ventajas en el sistema mexicano de relaciones laborales, al garantizarles márgenes amplios de unilateralidad de los que no disponían en los países de origen (Bensusán, Carrillo y Ahumada, 2011).

Un factor clave fue la restrictiva política de Salarios Mínimos (SM) seguida en México, que al impactar toda la estructura salarial garantizó la principal ventaja comparativa del modelo exportador. No es, sin embargo, la única ventaja ya que se olvida con frecuencia que los bajos salarios fueron acompañados de incrementos sustanciales de la productividad. Así, aun cuando según algunas estimaciones la productividad creció 5.9% anualmente desde 1999 en las empresas grandes y modernas (Bolio *et al.*, 2014), los salarios se mantuvieron desvinculados de estos logros, a diferencia de lo ocurrido en 1976, cuando los salarios en la industria automotriz tuvieron un efecto positivo en las demás actividades (Palma, 2011). Por el contrario, ante la ausencia de sindicatos verdaderamente representativos en las EMN, capaces de articular el incremento del salario con el de la productividad, el salario mínimo tuvo un efecto de arrastre hacia abajo en los salarios contractuales en EMN y explica una parte significativa de la pobreza, como se muestra más adelante.

Más aún, resultó sorprendente a la luz del análisis de los datos del censo económico, que la pérdida de los salarios reales llegara a ser incluso mayor en las EMN que en las que no lo son, lo que pudiera estar expresando un mayor control por parte de aquellas empresas sobre sus contrapartes sindicales, las cuales con el apoyo del gobierno garantizan una casi total unilateralidad en la definición de las condiciones de trabajo, como lo muestra la encuesta de El

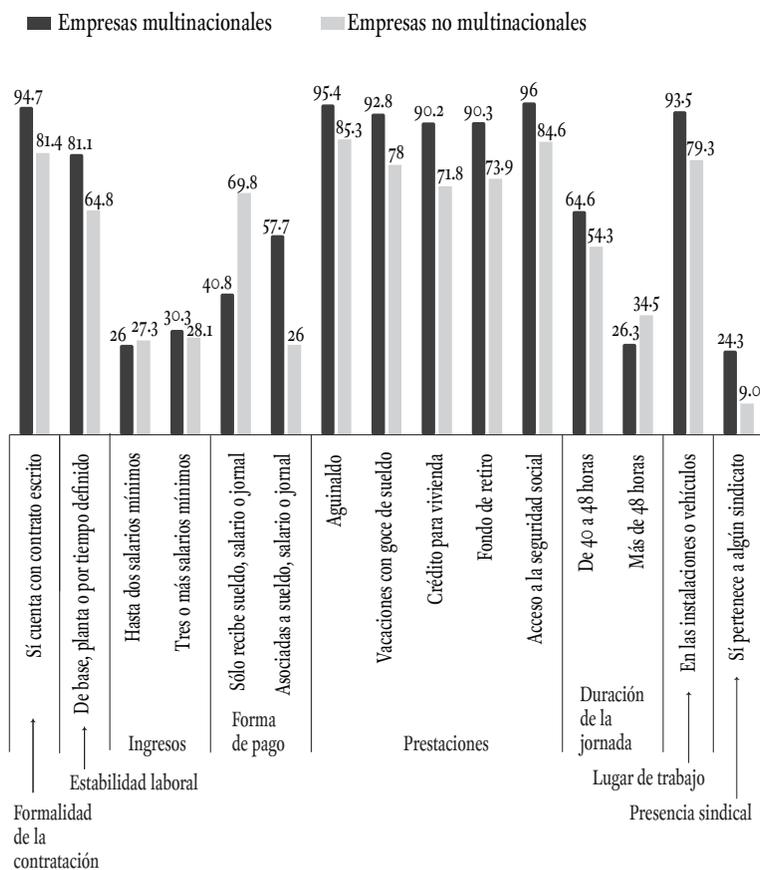
Colegio de la Frontera Norte (El Colef) y algunos de los estudios de caso (Bensusán, Carrillo y Ahumada, 2011; Carrillo, Bensusán y Micheli, 2017). Si bien los sindicatos no son la única vía para que se escuche la voz de los trabajadores, al menos en las empresas instaladas en el país no existen formas alternativas de representación directa o indirecta que los reemplace (Bensusán y Gómez, 2018).

La ausencia de políticas públicas destinadas a incluir a los trabajadores entre los beneficiarios del modelo económico exportador y a fortalecer su papel como consumidores explica, en parte, los riesgos que enfrentó el país ante los cuestionamientos al TLCAN provenientes del presidente Trump. Los empleos de las multinacionales (por el TLCAN y el cambio tecnológico) se vieron amenazados sin tener alternativas de reemplazo por la debilidad del mercado interno y la extendida informalidad laboral. Como se ha señalado en general para los países en desarrollo y México en particular, dados los bajos ingresos, la gran mayoría de los trabajadores garantiza su subsistencia a través del sector informal de la economía, todo lo cual genera un círculo vicioso del que no se ha podido o querido salir (Portes y Haller, 2004; CAM, 2018).

En síntesis, los empleos generados en las multinacionales fueron insuficientes para atender la demanda de empleo. Salvo excepciones, no existen diferencias sustanciales en su calidad respecto de las empresas no multinacionales, como lo muestra la gráfica 17.1. Cuando mucho, hay mejoras en los niveles de formalización y en la estabilidad laboral y, en menor medida, en los salarios y las prestaciones que pagan las EMN. Sin embargo, tal vez los mejores empleos que ofrece el país son los que enfrentan mayores amenazas y los que tendrían mayores posibilidades de mejorar con la presencia de sindicatos verdaderos y políticas activas de salarios mínimos, dado los altos niveles de productividad de la economía formal.

Hay que señalar que la limitada ventaja en la calidad de los empleos que muestra la gráfica 17.1, puede deberse más al tamaño de las empresas y a la mayor presencia de las EMN en la industria manufacturera y menos al país de origen (propiedad del capital) o al destino de la producción tal como se muestra en el cuadro 17.2. En él se advierte una creciente presencia de las EMN, en particular de las empresas con más de 500 trabajadores, así como una mayor presencia de éstas en la industria manufacturera y un leve decrecimiento en los servicios.

Gráfica 17.1. Calidad del empleo en las EMN y las no EMN, 2015



Fuente: Carrillo y Bensusán (2018) con base en los datos del INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), primer trimestre de 2015.

Cuadro 17.2. Empleo en EMN y no EMN por tamaño de empresa y sector de actividad económica, 2009 y 2015

	<i>Empresas (+500 trabajadores)</i>		<i>Empresas (hasta 100 trabajadores)</i>		<i>Industria manufacturera</i>		<i>Servicios</i>	
	2009	2015	2009	2015	2009	2015	2009	2015
EMN	45%	54%	27%	24%	59%	67%	22%	17%
No EMN	9%	10%	71%	72%	29%	28%	36%	37%

Fuente: Carrillo y Bensusán (2018) con base en los datos del INEGI, ENOE, primer trimestre de 2015.

Como se observa en el cuadro 17.3, aunque las Unidades Económicas Multinacionales (UMN), tal como las consideran los Censos Económicos de 2009 y 2014, pagan más que las que no lo son (NoUMN), el deterioro salarial experimentado en los últimos años incluso es mayor en ellas.

También se encuentra, con base en la ENOE (2005-2015), que se incrementan en mayor medida los contratos temporales, las jornadas laborales son más flexibles y el nivel de ingresos viene deteriorándose en forma más pronunciada en las EMN que en las que no lo son, al aumentar el porcentaje de trabajadores con dos o menos salarios mínimos (Carrillo y Bensusán, 2018).

Por lo anterior, el principal problema para lograr una mejor calidad de los empleos en las multinacionales es el bajo salario, cuestión que se convirtió, junto con la falta de libertad sindical y de negociación colectiva, en una de las principales quejas contra México en la renegociación del TLCAN por parte de los sindicatos y el gobierno de Canadá y Estados Unidos. Como veremos más adelante, el interés de estos países en incluir exigencias a favor de que México tuviera regulaciones fuertes destinadas a garantizar estas libertades, así como cláusulas salariales vinculadas a las reglas de origen en la Industria Automotriz, terminó finalmente por imponerse en el TMEC (Díaz Briseño, 2018).

#### LA RESTRINGIDA POLÍTICA SALARIAL Y SUS CONSECUENCIAS

Como lo muestra la gráfica 17.2, la principal ventaja comparativa del país en el marco del modelo exportador han sido los bajos salarios, presionados por el efecto de una restrictiva política gubernamental instrumentada por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM), de integración tripartita, en los últimos cuarenta años, con el aval de las organizaciones sindicales ahí representadas.

#### *La industria automotriz*

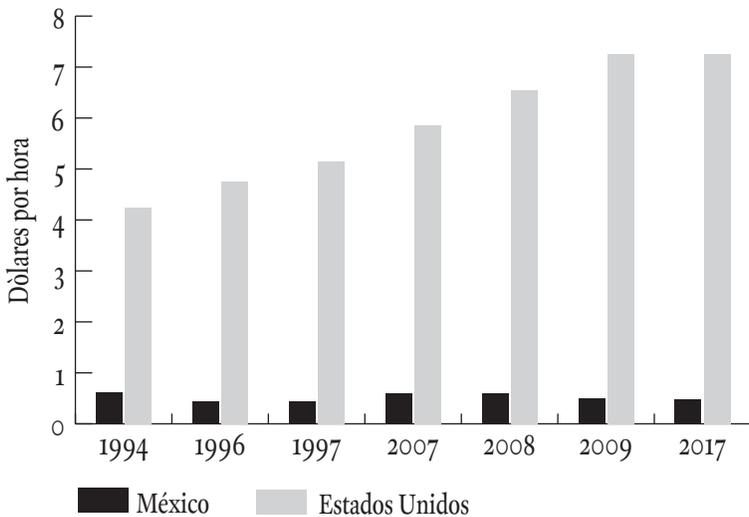
El éxito exportador de la IAM también se aprovecha de esta ventaja, como se muestra en la gráfica 17.3, por lo que fue severamente cuestionado durante la renegociación del TLCAN.

Cuadro 17.3. Evolución de los Salarios Mínimos Generales (SMG) en EMN y no EMN, 2009 y 2014

<i>Unidad Económica</i>	<i>Promedio salarial 2014</i>	<i>Incremento nominal y porcentual</i>			<i>Salarios e inflación 2010-2013</i>		
		2009	2014	<i>Incremento</i>	<i>Pérdida (-) o ganancia (+) salarial en las Unidades Económicas</i>	<i>Inflación</i>	<i>SMG</i>
EMN	EMN pagan más	\$7505	\$8109	9%	(-) 6.8%	15.80%	17% ganó
No EMN	que las no EMN, la diferencia es de 26.87%	\$5182	\$5930	14%	(-) 1.8%		1.2% frente a la inflación

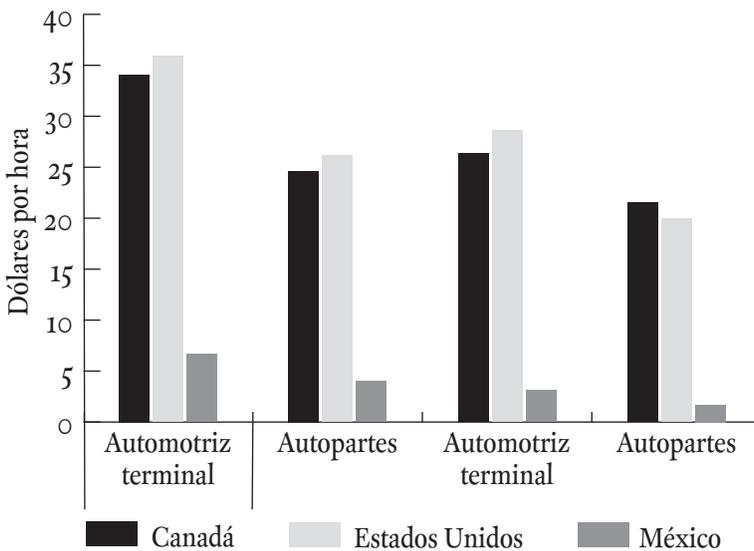
Fuente: Bensusán, Carrillo y Florez (2018) con base en los datos del INEGI, Censos Económicos 2009 y 2014.

Gráfica 17.2. Salario mínimo en México y Estados Unidos (comparativo en dólares por hora), 1994-2017



Fuente: CNSM y Departamento de Trabajo de Estados Unidos (*El Financiero*, 7 de agosto de 2017).

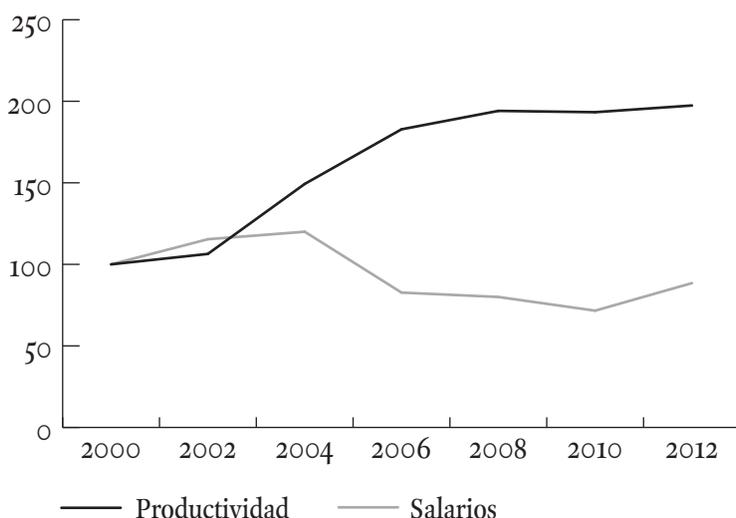
Gráfica 17.3. Salario promedio por hora en la industria automotriz región del TLCAN, 1994 y 2016



Fuente: Valdivia y Sánchez (2017) con base en los datos de INEGI, U.S. Bureau of Labor Statistics y Statistics Canada.

El éxito exportador también se debió al crecimiento de la productividad (gráfica 17.4) y la reducción del costo unitario de la mano de obra (CEFP, 2017).

Gráfica 17.4. Productividad en porcentaje y monto de los salarios en la IAM, 2000-2012



Fuente: Bensusán y Gómez (2018) con base en los datos del INEGI.

En cuanto a la evolución de la productividad y su relación con el salario en la manufactura, el estudio de Rendón Rojas (2017) para el periodo 2007-2017 confirma claramente el crecimiento de la primera y su desvinculación del ingreso de los trabajadores, como sucede en la industria automotriz.

Por su parte, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2017) muestra la caída del costo unitario de la mano de obra entre 2008 y 2015 en México y Canadá, mientras se incrementaba levemente en Estados Unidos, lo que da cuenta de la ventaja comparativa ganada mediante la contracción de los salarios y el incremento de la productividad.

Sin embargo, las ventajas de esta industria basadas en bajos salarios y creciente productividad podrían perderse en parte al considerar que, para evitar la exigencia de Estados Unidos de que los automóviles tuvieran 50% de componente producido en ese país (el regional pasó de 62.5 a 75%), Canadá propuso y México aceptó fi-

nalmente que al menos 40% del valor del automóvil sea producido con salarios de 16 o más dólares en promedio la hora. Esto implica, como lo muestra la gráfica 17.3, más de cinco veces el salario actual. Sin embargo, puesto que de acuerdo al TMEC 15% de ese 40% del valor del automóvil puede referirse a los salarios de ingenieros, administradores y diseñadores, que ya perciben alrededor de 16 dólares la hora o más, en cierta forma se habría reducido el potencial del daño derivado de esta exigencia.

En principio, a menos que se adopte una estrategia destinada a incrementar aceleradamente la innovación, parece más posible que en esta industria se opte en el mediano plazo (considerando un periodo de transición de cuatro años) por pagar el arancel establecido en caso de incumplimiento del porcentaje de 25% del valor producido en plantas que pagan 16 dólares la hora, o por reducir las exportaciones, antes de que la industria asuma por sí misma por una política salarial progresiva para cumplir la nueva regla comercial.

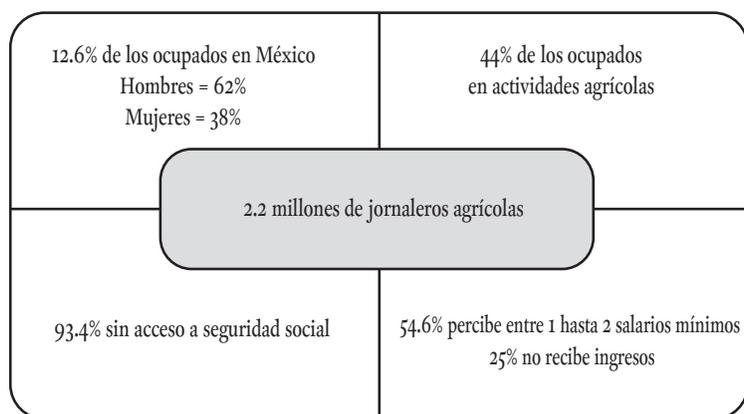
Con todo, las opciones tendrán que tomar en cuenta el efecto que sobre la estructura y calidad de la representación sindical se derivaría de las exigencias contenidas en el anexo del capítulo 23 relativo a la representación sindical en la negociación colectiva en México, sobre el que volveremos más adelante. Si las reglas del juego cambian, como promete la reforma en el artículo 123 constitucional de febrero de 2017 y el mencionado anexo, luchas semejantes al conflicto vivido por los trabajadores de Honda en El Salto, Jalisco, que terminó no sólo con el sostenimiento de una representación cuestionada por una parte significativa de los trabajadores, sino con numerosos despidos (Bensusán y Covarrubias, 2016), podrían tener otro resultado. Una mejor calidad de representación sindical, aunada a una política de recuperación de los salarios mínimos como la prometida por el gobierno entrante y la regla de los 16 dólares por hora en promedio en la industria automotriz, serán factores que en conjunto podrán alterar en el mediano y largo plazo los términos del intercambio en el sector.

Volveremos más adelante sobre la importancia de la industria automotriz instalada en el país en el posicionamiento de Estados Unidos y Canadá durante la renegociación del TLCAN, en tanto que puso de manifiesto el éxito exportador del sector y la migración de los empleos hacia el país, sin beneficios salariales para los trabajadores.

### *El sector de agroexportación*

Al igual que los trabajadores de las multinacionales en la industria automotriz no se beneficiaron del TLCAN con la mejora de sus ingresos, a pesar del incremento de la productividad, lo mismo sucedió en el caso de los jornaleros agrícolas, gran parte de ellos está laborando para el sector de la frutihorticultura de exportación en condiciones deplorables, al punto que más de la mitad percibe como máximo dos salarios mínimos (véase esquema 17.1).

Esquema 17.1. Importancia y calidad de empleos de jornaleros agrícolas



Fuente: Bensusán *et al.* (2018) con base en datos del INEGI, ENOE, primer trimestre de 2017.

El movimiento de los jornaleros del Valle de San Quintín, Baja California, y sus luchas para lograr una auténtica representación de sus intereses y mejores condiciones de trabajo, iniciado en 2014, ilustra tanto esa situación como los obstáculos que se siguen imponiendo para el ejercicio de la libertad sindical en el contexto del modelo exportador y las consecuencias que de ello se derivan para los trabajadores (Bensusán y Jaloma, 2019). Como ya se dijo para el caso de la industria automotriz, la remoción de estos obstáculos mediante las reformas internas y las exigencias del nuevo TMEC, podrían crear un nuevo escenario en el sector de agroexportación, donde tanto la sindicalización como la calidad de la representación y la negociación colectiva podrán transformarse en el mediano plazo.

### *Los costos de la política salarial*

Para terminar el análisis de las condiciones de los empleos bajo el TLCAN conviene mostrar los costos sociales de la política salarial restrictiva, mantenida a ultranza como incentivo para atraer inversiones. La “excentricidad y atipicidad” de la política de salarios mínimos en México, a la que han hecho referencia Moreno-Brid y Garry (2015), se muestra al comparar estos salarios con los de otros países de la región. Se confirma que se ubican como los más bajos de la región y como los únicos que no llegan siquiera a superar la línea de pobreza per cápita (línea de pobreza 1) (Prado, 2015). Así, mientras ocho de 17 países superan incluso lo que considera el ingreso que requiere una familia bajo el supuesto de que por cada persona que trabaja hay otra que no lo hace (línea de pobreza 2), México apenas alcanza poco más de la mitad de la línea de pobreza per cápita (línea de pobreza 1), por lo que quedan insatisfechas las necesidades básicas del trabajador.

En contra del argumento oficial acerca de que los salarios mínimos son percibidos por un pequeño número de trabajadores, el efecto de la restrictiva política salarial sostenida durante casi cuatro décadas, primero para controlar la inflación y después para atraer las inversiones, llega mucho más allá de sus perceptores y explica una parte significativa de la pobreza en el país. Al considerar la razón entre el salario mínimo-salario medio podría pensarse que esta institución ha perdido relevancia, ya que el primero equivalía en 2016 a sólo 0.23 del segundo, mientras era de 0.40 en Brasil, Chile y Uruguay.<sup>4</sup> Sin embargo, si se considera el *efecto gravitacional* de los Salarios Mínimos Generales (SMG) sobre la pobreza, como lo hacen Negrete y Luna (2016), se puede dimensionar sus consecuencias.<sup>5</sup> Así, el efecto gravitacional da cuenta del enorme costo que se ha pagado en México en términos de una persistente pobreza en la población que ninguna política social ha podido contrarrestar.

<sup>4</sup> Datos de la Presidencia de la República (2016), y del BID (2015) para los otros tres países.

<sup>5</sup> El efecto gravitacional de los salarios mínimos, de acuerdo con estos autores, se refiere al que éstos tienen, por el hecho de que el salario mínimo vigente se ha convertido en una unidad de medida para la fijación de las remuneraciones, de manera que éstas se calculan en múltiplos de los salarios mínimos.

De acuerdo con el estudio de Negrete y Luna (2016), con base en el Módulo de Condiciones Sociales de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) (2012), se observa lo siguiente. En primer lugar, los grupos perceptores de uno y dos SMG acumulan 2.1 millones de hogares con 9.8 millones de pobres, equivalentes a 18.4% del total de la población en pobreza calculada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2012. Los 5.6 millones de asalariados bajo el efecto gravitacional del SMG representaban 39.5% de los asalariados formales que ganan hasta 5 SMG y a 30.1% de todos los asalariados formales. Además, se sugiere una relación entre el efecto gravitacional del SMG sobre el conjunto del mercado laboral y la caída de la participación de la masa salarial en el Producto Interno Bruto (PIB) que se redujo entre 2003 y 2013 de 30.1% a 27.5%, entre las más bajas de la región.

El cuadro 17.4 muestra que mientras el salario mínimo real perdió poder adquisitivo entre 2005 y 2014, la productividad promedio por hora trabajada y por trabajador tuvo un incremento, incluso considerando el sector formal y el informal de manera conjunta. Por su parte, el incremento del salario mínimo de cotización en el Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS) quedó muy por debajo del incremento de la productividad.

Cuadro 17.4. El efecto gravitacional de los SMG, 2005 y 2014

Productividad promedio por hora trabajada (formal e informal)	6.90%
Productividad por trabajador	4.70%
Salario medio de cotización en el IMSS	2.90%
Salario mínimo real	-2.10%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Negrete y Luna (2016).

En suma, la desvinculación entre el incremento de la productividad conseguido en estos años y la evolución de los salarios fue resultado de factores domésticos, a la luz de una política salarial restrictiva, la falta de representación auténtica de los trabajadores mexicanos y un bajo poder de negociación de éstos en el mercado de trabajo por el alto grado de informalidad, lo que explica en par-

te por qué el modelo exportador generó pocos ganadores y muchos perdedores.

Esto último también se explica, como ya se adelantó, por la forma de inserción en la economía mundial al realizarse principalmente mediante un proceso de subcontratación internacional, lo que llevó a generar buena parte de los empleos fuera del país debido al crecimiento de las importaciones. De acuerdo con el estudio de Dussell y Armony (2017), México perdió más empleos de los que ganó comerciando con China en un periodo de 16 años, lo que generó un saldo negativo de más de medio millón de empleos. Todo ello ocurrió en un contexto marcadamente asimétrico como el que acogió al TLCAN, en donde no se incluyeron fondos para el país menos desarrollado ni se liberalizó la circulación de la fuerza de trabajo en la región, sino que tampoco aumentaron las trabas para la migración, por lo que los expulsados del mercado laboral debido a los bajos salarios tuvieron que migrar con más riesgos y peores condiciones.

#### EL VIEJO DEBATE SOBRE EMPLEO Y SALARIOS EN EL TLCAN: UN NUEVO ESCENARIO ENTRE 2015-2018

El escenario en el que se negoció el TLCAN en 1994 y sus acuerdos paralelos, en particular el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), es muy distinto al escenario en el que se negoció el TPP y se renegoció el TLCAN en 2017/2018. Sin embargo, desde aquel entonces ya se sabía que la mano de obra barata mexicana provocaría la pérdida de empleos en los otros dos países. Mostrar lo ocurrido en los tres últimos años es importante porque da cuenta de cómo se fueron creando las condiciones para una diferente interacción entre los factores externos e internos, que posibilitarían en el futuro inmediato el cambio de modelo laboral en México.

Al negociarse el TPP entre 2015-2016, el posicionamiento de Estados Unidos en relación con la situación salarial y sindical en México fue diferente al de 20 años atrás, cuando se aceptaron los argumentos que señalaban que este país tenía estándares laborales más altos que los de su vecino del norte. Bajo ese argumento, desde algunos sectores se asumió que para obtener los votos de los repre-

sentantes demócratas en el Congreso estadounidense bastaba con la firma de un acuerdo paralelo centrado en la cooperación, sin instrumentos capaces de ayudar a cerrar gradualmente las brechas en los salarios en la región (Bensusán, 1994).

Por el contrario, en el nuevo escenario, después de más de dos décadas de TLCAN, México fue reiteradamente acusado de cometer *dumping* social y presionado para cambiar su marco institucional interno en aras de asegurar la libertad sindical y de negociación colectiva, lo que se tradujo en la sorpresiva reforma constitucional del artículo 123 el 24 de febrero de 2017 (DOF, 2017). Se iniciaron así gracias a la sostenida presión del exterior, los primeros pasos para desmontar el tripartismo en el mundo del trabajo, al menos por lo que se refiere al sistema de justicia laboral y para abrir el mundo sindical a la democracia y la transparencia, cerrando el paso a la simulación en la negociación colectiva.

Varios factores explican el cambio o, si se prefiere, la radicalización de las exigencias respecto de la agenda laboral por parte del presidente Trump y, antes, por parte de la administración del expresidente Obama, al negociarse el TPP.

En primer lugar, las evidencias sobre los bajos salarios y la disminución de los costos laborales unitarios a los que antes hicimos referencia, apoyados en la expansión de los contratos colectivos de protección al empleador. Esta práctica, denunciada ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por parte de las federaciones sindicales internacionales, estuvo en el centro de los cuestionamientos a México y lo colocó en el banquillo de los acusados. Como terminaron por entender los vecinos del norte, los contratos de protección al empleador impiden una verdadera sindicalización y negociación colectiva en México, lo que se logra con el apoyo del gobierno y los sindicatos aliados a los empleadores. Puede mencionarse al respecto la queja 2694 presentada en 2009 por la Federación Internacional de Trabajadores de la Industria Metalúrgica ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT por violaciones a la libertad sindical y la proliferación de contratos colectivos de protección.<sup>6</sup> Cabe señalar también que en junio de 2015, en el seno de la 104 reunión de la OIT, en Ginebra, se presentaron seve-

<sup>6</sup> En relación con las quejas presentadas ante la OIT, véanse Bensusán y Middlebrook (2013: 162-166) e Industria All Global Union (2010).

ras denuncias contra México por violación a la libertad sindical y la simulación en la contratación colectiva, apoyadas por dos importantes confederaciones internacionales, colocando al país dentro de los que quedaron bajo análisis de esa organización (Bensusán y Covarrubias, 2016). Inclusive las marcas internacionales del vestido con contratistas en México exigieron por entonces al gobierno el cambio de la legislación laboral para acabar con los sindicatos de protección al empleador porque vulneran el convenio 87 de la OIT (Bensusán y Middlebrook, 2013: 162-166; Industria All Global Union, 2010).

La situación en la IAM activó las alarmas, debido a que fue una de las industrias que más se benefició del TLCAN, convirtiéndose en la cuarta exportadora de automóviles a nivel mundial, sin que sus trabajadores mejoraran sus condiciones laborales. También mostró que los buenos empleos manufactureros en Estados Unidos perdían calidad al trasladarse a México, por lo que los trabajadores quedaban excluidos de los beneficios del libre comercio. Al respecto el secretario de Comercio de Estados Unidos, quien en su país había asumido posiciones contrarias al incremento de los salarios mínimos porque acelerarían la robotización, fue sumamente crítico. Manifestó que la expectativa de que se diera una convergencia gradual de los niveles de vida entre Estados Unidos y México no sólo no había ocurrido, sino que el trabajador promedio mexicano estaba actualmente, en términos del poder adquisitivo, “mucho peor de lo que había estado hace cinco o diez años”, y agregó que “ésta no era la intención original del TLCAN” (Isodore, 2017). El conflicto en Honda, de El Salto, Jalisco, en 2015, al que ya hicimos referencia, generó una importante solidaridad del sindicalismo estadounidense, en tanto fue una prueba indiscutible de la forma en que las plantas automotrices impedían una auténtica representación de los trabajadores en este sector, controlada casi en su totalidad por sindicatos afiliados a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) (Bensusán y Covarrubias, 2016).

El gobierno de México, en la voz del secretario de Economía, al cuestionar las voces críticas que exigían cambios en la política laboral de México, argumentó que la pérdida de empleo manufacturero en los países vecinos, en general en los más desarrollados, se originaba principalmente por el cambio tecnológico y la robotización, por lo que sostuvo que los sindicatos de los países del norte,

que supuestamente estaban interesados en la internacionalización del sindicalismo, “están luchando por algo que, al final del día, va a dejar de existir” (Tourliere, 2018).

Sin embargo, lo cierto es que el cierre de plantas y el traslado de empleos a México han sido no sólo hechos reiteradamente denunciados por los sindicatos de Estados Unidos y Canadá, sino que han dado lugar incluso a la adopción de medidas de fuerza en este último país. Ejemplo de ello fue la huelga canadiense organizada por el sindicato Unifor, en GM, organizada por 3 000 trabajadores en septiembre de 2017 debido al traslado de parte de la producción a México y por el despido de 600 trabajadores (Expansión, 2017). De hecho, este sindicato fue uno de los que más presión ejerció durante la renegociación del TLCAN para que los temas laborales entraran a la agenda, obteniendo el respaldo del primer ministro canadiense (USW, 2017).

Otro factor que influyó en el endurecimiento de las posiciones sobre la agenda laboral del TLCAN fue la experiencia adquirida sobre la inutilidad del ACLAN para frenar el *dumping* social, después de casi 30 quejas presentadas por violaciones a las normas laborales en México, prácticamente sin consecuencias (Bensusán y Middlebrook, 2013). Sin embargo, no se trataba sólo de la debilidad del ACLAN (Bensusán, 1994) sino, en general, de las cláusulas laborales en acuerdos comerciales (Dombois, 2006). Prueba de ello es que el conflicto entre Estados Unidos y Guatemala por violaciones a las cláusulas laborales del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés) duró nada menos que nueve años (2008-2017) y finalmente se resolvió a favor de Guatemala, sosteniéndose que las violaciones a la libertad sindical en ese país y la muerte de más de 70 sindicalistas no afectaron el libre comercio.<sup>7</sup> Justamente, la escasa credibilidad de las cláusulas laborales vinculadas a acuerdos comerciales está en el origen del cambio de posición por parte de Estados Unidos al exigir a México

<sup>7</sup> Carta de 9 de agosto de 2011 del Representante de Comercio de Estados Unidos Ron Kirk ante el ministro de Economía de Guatemala, Luis Velásquez, solicitando el establecimiento del panel arbitral, disponible en <[http://www.prensalibre.com/economia/suspende-panel-arbitral\\_o\\_811118888.html](http://www.prensalibre.com/economia/suspende-panel-arbitral_o_811118888.html)> (consultado el 16 de octubre del 2018). Sobre el final del conflicto, véase <<http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/guatemala-y-ee-uu-ponen-fin-a-demanda>> (consultados el 2 de abril del 2018).

el cambio de su legislación interna para asegurar en el futuro la libertad sindical como condición para la ratificación del TPP.

Tal vez uno de los escasos resultados positivos del ACLAN, porque ayudó a fundamentar los reclamos por la situación laboral en México, fue la creciente interacción entre las organizaciones sindicales de América del Norte, lo que generó una mayor visibilidad y una mejor comprensión de las regulaciones y la dinámica laboral mexicana. Gracias a ello, los sindicatos estadounidenses y canadienses, así como sus aliados en los respectivos gobiernos y parlamentos, confirmaron que tener en el papel una legislación más protectora que la del país vecino o haber firmado más de 70 convenios de la OIT frente a una decena en Estados Unidos, no es suficiente para evitar las prácticas de competencia desleal, en tanto que en México existe una enorme distancia entre las normas y los hechos. Por ello, el tripartismo en la CNSM o en el sistema de justicia laboral dependiente del poder ejecutivo, la simulación en la negociación colectiva y la falta de un estado de derecho fueron el blanco de los cuestionamientos que desde diversos ámbitos se hicieron a México en los últimos dos años.

Ejemplo de lo anterior es la carta que más de 180 representantes del Congreso estadounidense dirigieron al representante comercial de ese país en enero de 2018, donde se planteó que “cualquier nuevo TLCAN debe tener disposiciones fuertes, claras y vinculantes que aborden las condiciones laborales en México” (Muñoz, 2018). A ello se sumó la declaración conjunta de dos importantes miembros del Subcomité de Comercio del Comité de Medios y Arbitrios, los representantes Bill Pascrell y Sanders Levin, respondiendo al secretario de Trabajo y Previsión Social de México, quien había cuestionado la importancia de la agenda laboral en la renegociación del TLCAN. Al respecto, los representantes estadounidenses declararon que: “Los derechos laborales no son un tema que pueda eludirse [...] en cualquier reescritura del TLCAN. El fracaso de México en dejar de reprimir los salarios de sus trabajadores no sólo será un obstáculo para la adopción de un nuevo TLCAN, sino que será una sentencia de muerte para que el Congreso apruebe cualquier acuerdo”. Por si hubiera alguna duda respecto de qué aspectos se tendrían que modificar, estos representantes agregaron: “La represión de los salarios en México, impulsada por la falta de sindicatos independientes y la incapacidad de los trabajadores para negociar colec-

tivamente, ha perjudicado a los trabajadores estadounidenses y ha elevado la subcontratación de empleos a México” (Notimex, 2018).

Aunado a lo anterior, hay que advertir que el contexto político en América del Norte es también marcadamente diferente al de 1994. El presidente Trump tenía que cumplir sus promesas electorales respecto a que frenaría las inversiones que se dirigían a México, aun cuando al retenerlas en Estados Unidos incentivaría la robotización en la industria como forma de eludir los altos salarios. De manera que, junto a otras medidas, como la reforma fiscal, limitar la capacidad de México de atraer inversiones por medio de bajos salarios y acabar con la simulación sindical se volvieron temas prioritarios tanto en su agenda interna como en la renegociación del TLCAN.

Por su parte, el gobierno del primer ministro canadiense Trudeau respaldó en diversas oportunidades las exigencias de los sindicatos de su país, por lo que pidió la adopción en el TLCAN de “normas laborales progresivas” destinadas a mejorar la calidad de los empleos en México. A finales de 2017, la violación de los derechos laborales colectivos en una mina de propiedad canadiense ubicada en el estado de Guerrero, cuyos trabajadores realizaron un paro de labores debido a que rechazaban la firma de un contrato colectivo de protección con un sindicato de la CTM, puso de manifiesto nuevamente las prácticas que dieron fundamento a los cuestionamientos del *dumping* social cometido por México en contra de los otros dos países. También puso de relieve que son las multinacionales las que se beneficiaron de ello.<sup>8</sup>

Como ya se dijo, la radicalización de las posiciones del gobierno de Obama ante la situación laboral mexicana y las evidencias de *dumping* social llevaron a exigir a México cambios en su legislación interna que fueron la base para el contenido del anexo del capítulo laboral del TMEC (capítulo 23). En realidad, había importantes antecedentes en el país a favor de la adopción de un nuevo sistema de justicia laboral imparcial y la creación de un órgano autónomo para el registro de sindicatos y contratos colectivos, con propuestas provenientes de diversos partidos políticos y organizaciones sociales

<sup>8</sup> Sobre las declaraciones del primer ministro canadiense en torno a los salarios mexicanos y la necesidad de adoptar normas laborales fuertes, véase Regeneración (2018) y La Razón Online (2018).

y académicas. Sin embargo, las presiones ejercidas desde Estados Unidos en el marco del TPP empujaron la reforma constitucional del artículo 123 aprobada el 24 de febrero de 2017, en sólo 10 meses, ya que internamente no existieron las condiciones políticas para impulsarla con éxito.

Los nuevos principios constitucionales consagrados en el artículo 123, debido a la reforma de 2017, suponen un cambio radical en el modelo laboral corporativo: 1) se traslada la justicia laboral al poder judicial federal o local según corresponda, suprimiéndose las juntas de conciliación y arbitraje, de integración tripartita; 2) se entrega la función prejudicial conciliatoria a organismos descentralizados de conciliación especializados e imparciales, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y gestión; 3) se modifica la distribución de competencias entre autoridades locales y federales para fortalecer la libertad sindical y de negociación colectiva, creando un órgano autónomo, descentralizado de la Administración Pública Federal, que quedará a cargo del registro de los sindicatos y el depósito de los contratos colectivos y de todos los procesos administrativos vinculados a ello a nivel nacional —en el ámbito federal, este órgano se hará cargo también de la función de conciliación; la designación de su titular se hará conforme el procedimiento de designación de los demás órganos autónomos constitucionales—; 4) se crea como nuevo derecho constitucional la libertad de negociación colectiva, garantizándose el principio de “certeza” en el depósito de los contratos colectivos y el de “representatividad” de las organizaciones sindicales, y 5) se garantiza el voto personal, libre y secreto de los trabajadores para elegir a sus dirigentes, en la resolución de los conflictos intersindicales y como condición para la celebración del contrato colectivo.

Los intentos de revertir esta reforma no se hicieron esperar. Una reglamentación regresiva fue propuesta por dos dirigentes sindicalistas de la CTM y la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), miembros del Senado de la República, el 7 de diciembre de 2017, bajo las instrucciones del gobierno y del sector empresarial. Con ella se pretendía restaurar el tripartismo y restar competencias laborales al poder judicial (Alcalde, 2018a y 2018b).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Entre los más graves retrocesos de esa iniciativa, seguida por el proyecto de dictamen elaborado de manera conjunta por las comisiones del Senado involucradas

Además del cambio de la legislación mexicana, el TPP negociado todavía durante la administración de Obama, finalmente rechazado por Trump, incluyó un capítulo laboral que precisaba algunos de los compromisos de los países firmantes (Bensusán y Covarrubias, 2016). Más tarde, la renegociación del TLCAN siguió en gran medida los principios considerados en el TPP, pero fue mucho más lejos.

El documento presentado por el presidente Trump al Congreso de su país al iniciar este proceso planteaba incluir los compromisos laborales dentro del tratado y reconocer los estándares laborales fundamentales de la OIT, comenzando por la libertad de asociación y negociación colectiva, así como condiciones aceptables en términos de salarios mínimos y otros derechos. Exigía también ofrecer garantías de que los países no fracasarían en hacer cumplir las leyes que reconozcan los estándares internacionales, así como procedimientos administrativos y judiciales justos, equitativos y transparentes. Se promovía también la participación de todos los interesados, incluida la creación de comités públicos y mecanismos para recibir las preocupaciones de quienes creen que los gobiernos del TLCAN no están cumpliendo sus compromisos laborales y de un comité o comisión permanente (que ya existe en el ACLAN) para seguir la implementación de los compromisos. Por último, si bien los salarios quedarían en principio fuera del texto del acuerdo, no estarían fuera de la mesa de negociaciones.

Paradójicamente, el TMEC terminó no solamente fortaleciendo el capítulo laboral del TPP sino incluyendo un anexo detallado en el capítulo 23 sobre el tema de la representación sindical en la nego-

---

en la reglamentación de la reforma, dada a conocer el 22 de marzo de 2018, está la pretensión de eliminar el recuento previo del voto de los trabajadores para negociar colectivamente, reservado en la iniciativa a los casos en los que la demanda se tramite vía el emplazamiento a huelga. De aceptarse este retroceso, como hasta ahora ha venido sucediendo, bastaría el acuerdo con el empleador para que el sindicato acredite su representatividad con la pura documentación, sin consulta a los trabajadores, lo que dará nueva vida a los contratos colectivos de protección al empleador que hoy ya son predominantes. Es igualmente grave incluir la representación de sindicatos y empleadores en el órgano autónomo encargado del registro de los sindicatos y contratos colectivos a nivel nacional, así como de conciliar los conflictos laborales a nivel federal, a la par que se otorga a un órgano administrativo competencias jurisdiccionales en la resolución de conflictos colectivos que corresponden al poder judicial. Sobre el proyecto de dictamen véase <[http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Temas/JCL\\_dictamen.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Temas/JCL_dictamen.pdf)>.

ciación colectiva en México, en el que se fijan instrucciones precisas acerca de cómo debe reglamentarse la reforma constitucional y estableciendo requisitos en materia salarial vinculados a las reglas de origen en la industria automotriz. Se vencieron así las resistencias que originalmente presentó el equipo negociador mexicano respecto de una agenda laboral fuerte. Puede presumirse que el anexo del capítulo 23 resultó posible por el triunfo electoral en las elecciones de julio de 2018 de un candidato ubicado a la izquierda del espectro político, comprometido con la recuperación de los salarios mínimos, así como con los derechos laborales, incluidas la libertad y la democracia sindical.<sup>10</sup>

El capítulo 23 del TMEC sobre Trabajo, incluido en el texto del acuerdo a diferencia del ACLAN (un acuerdo ejecutivo paralelo al TLCAN que no pasó por el Congreso de Estados Unidos), compromete a los países a respetar la Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT: libertad de asociación y reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, eliminación del trabajo forzado, abolición del trabajo infantil, eliminación de la discriminación y condiciones aceptables en cuanto a salarios mínimos, hora de trabajo y seguridad y salud ocupacional. Además, se comprometen a no incentivar el comercio y la inversión, debilitando la protección laboral o derogándola, así como a no fracasar en la aplicación de las leyes laborales, por acción o inacción. Se asumen compromisos muy específicos al respecto, como contratar y entrenar inspectores o establecer comités de empresa para implementar las regulaciones laborales en el lugar de trabajo. Más aún, las partes deben promover la vigilancia pública del cumplimiento de las leyes laborales y disponer de tribunales laborales justos, equitativos y transparentes, con imparcialidad e independencia. También se establecen los procedimientos para hacer presentaciones públicas, establece mecanismos de cooperación para la implementación del capítulo y espacios de diálogo. Se crea un Consejo Laboral trinacional, así como consejos consultivos nacionales. Sólo si fracasan estas instancias de consulta y diálogo será posible presentar un procedimiento de disputa bajo el capítulo 31 del TMEC.

<sup>10</sup> Véase al respecto el “Programa” del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) (s.f.).

Sin negar los avances contenidos en este capítulo, es claro que lo más importante desde el punto de vista de la agenda laboral está contenido en el anexo 23-A de este capítulo, referido a la representación sindical en la negociación colectiva en México. En primer lugar, tal vez para evitar que se considere que este instrumento vulnera la soberanía mexicana, el párrafo inicial dice textualmente: “México deberá adoptar y mantener las siguientes provisiones contenidas en este Anexo, necesarias para el efectivo reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, dado que el gobierno mexicano entrante ha confirmado que cada una de estas provisiones está dentro del alcance del mandato dado al gobierno entrante por el pueblo de México en las recientes elecciones” (USMCA, s.f.: anexo 23-A).<sup>11</sup> Lo interesante de este párrafo es que revela el papel jugado por la representación del presidente electo Andrés Manuel López Obrador para destrabar las negociaciones, al aceptar tanto dicho anexo como la cláusula salarial en la IAM. A la vez, el triunfo de un proyecto político afín con los intereses específicos del presidente Trump en la agenda laboral del TMEC (USMCA, s.f.), puede haber sido, tal vez, la mayor garantía de que por factores domésticos no sólo por instrumentos trinacionales, terminarían por abandonarse las prácticas de simulación sindical y en la negociación colectiva e iniciarse una verdadera transformación en el modelo corporativo mexicano.

El texto del anexo se centra esencialmente en comprometer a México para que la legislación reglamentaria de la reforma del artículo 123 constitucional, que deberá obligatoriamente adoptarse antes de la entrada en vigor del TMEC, respete sus principios y las reglas a las que ya hicimos referencia. Lo más importante es la independencia del órgano de registros laborales, así como la acreditación de representatividad por parte de los sindicatos que demanden la celebración de un contrato colectivo, para lo cual deberá contar con el apoyo de la mayoría de los trabajadores cubiertos por ese instrumento. A su vez la garantía del voto universal libre y secreto para la elección de las dirigencias y la exigencia de que todos los contratos colectivos existentes sean legitimados por el voto de los trabajadores en un plazo de cuatro años constituyen realmente barre-

<sup>11</sup> Párrafo inicial traducido libremente al español de su versión en inglés (pp. 23-15).

ras para impedir los vicios que caracterizaban al sistema sindical mexicano.

A lo anterior hay que sumar las reglas en materia de contenido salarial en la industria automotriz de la región, a las que hicimos referencia al analizar el caso de este sector. En un plazo de cuatro años (2023), 40% del costo neto de los automóviles de pasajeros y sus autopartes deberá haber sido producido pagando salarios de 16 dólares o más la hora, de los cuales 25% deberá corresponder a trabajo de manufactura, mientras el resto puede corresponder a diseño, administración e ingeniería (USMCA, s.f.: anexo 4B, arts. 4B.3 y 4B.7).

En suma, este anexo y la cláusula salarial son la prueba de cómo factores externos e internos se combinaron en este acuerdo comercial para modificar el modelo laboral mexicano. Esta será una condición necesaria, aunque no suficiente, para que los trabajadores de México encuentren algún beneficio de lo que debería considerarse, en adelante, como un comercio regulado.

## LA AMENAZA TECNOLÓGICA

Como dijimos al principio, las amenazas a los empleos existentes en México no sólo provienen de las posturas proteccionistas de Estados Unidos o del riesgo de perder empleos por las nuevas reglas de origen o la cláusula salarial en la IAM, sino también del acelerado cambio tecnológico. Frente a ellas, es importante evitar que se utilicen para vulnerar los derechos de los trabajadores.

Las predicciones sobre el impacto de la cuarta revolución industrial sobre los empleos difieren entre países y dependen de muchos factores, como los sistemas industriales, los sistemas de innovación y las calificaciones de los trabajadores. Por ejemplo, a partir del enfoque de “tareas” se ha estudiado cuáles empleos enfrentan mayores riesgos, con el resultado de que muchos de los empleos mexicanos, intensivos en fuerza de trabajo, se verán en peligro de desaparecer.

De acuerdo con este enfoque, los empleos de mayor riesgo de automatización son los empleos de oficina y administrativos, ventas y comercio, transporte, logística, manufactura, construcción, algunos aspectos de los servicios financieros y otros servicios, como traducción, consultoría, impuestos. En menor riesgo estarían la

educación, las artes y los medios de comunicación, servicios legales, gerencia, recursos humanos, negocios, servicios de salud, computación, ingenieros y científicos, y otros servicios como trabajo social. En cuanto a la creación de nuevos empleos, estarían los de alto nivel, como analistas de datos, creadores de software y aplicaciones, especialistas en redes e inteligencia artificial, diseñadores y productores de máquinas inteligentes (OCDE, CAF y Cepal, 2016; Cepal, 2016).

El World Economic Forum (WEF, 2016) pronostica una pérdida neta de alrededor de 5 millones de empleos para 2020 a nivel global. Un cálculo para Estados Unidos estima que casi la mitad de los empleos (47%) estará en riesgo, que una cuarta parte de las personas en edad de trabajar tendrán actividades informales en plataformas digitales y 5% de los empleos serán por “demanda”. Por su parte, un informe del Instituto Global McKinsey (Bolio *et al.*, 2014) señala que cerca de la mitad de las actividades por las cuales una persona recibe un pago pueden ser automatizadas. Lo que el presidente Trump parece no haber entendido al culpar a México de la pérdida de empleos, y prometer que podrán ser recuperados a través del proteccionismo comercial y los incentivos fiscales, es que la automatización genera *MÁS valor y aumenta la producción con muchos MENOS recursos humanos*. Así, entre 1980 y 2015, la producción manufacturera en Estados Unidos creció 250%, mientras que la mano de obra se redujo 40% en el sector (La Rotta, 2017). Por su parte, para América Latina, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF, por sus siglas anteriores) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2016) calculan una pérdida de poco menos de un millón y medio, hacia 2030 (véase cuadro 17.5).

Las predicciones más alarmistas para América Latina (Banco Mundial, 2016) sostienen que los efectos de la robotización (sustituir trabajo humano por capital) afectarán más a los países en desarrollo: alrededor de 2/3 de los trabajos en estos países podrían ser automatizados y muchos de estos empleos ya han desaparecido. Por ello, se pronostica que, al reducirse la parte de trabajo humano en el costo total de producción, se perderá la ventaja tradicional derivada del menor costo de la fuerza de trabajo. Sin embargo, la posibilidad de que los empleos se reemplacen por tecnología no necesariamente implica que vaya a suceder.

**Cuadro 17.5. Proyecciones de la destrucción  
y creación de empleos: Global, América Latina,  
Unión Europea y Estados Unidos**

	<i>Destrucción</i>		<i>Creación / Tipo de empleo</i>
	<i>Optimistas</i>	<i>Pesimistas</i>	
Global (2020) <sup>1</sup>	7.1 millones (WEF) OCDE 9%	57% del empleo 50% de las actividades de trabajo	2 millones
América Latina (2030) <sup>2</sup>	3.38 millones	Argentina -48% Brasil -50% México -52%	Más de 2 millones
Unión Eu- ropea (UE) (próximas décadas) <sup>3</sup>	a) La industria alemana podría perder 490.000 puestos de trabajo entre ahora y 2025 b) Reino Unido -10% c) Alemania -12% d) Austria -12%	a) Entre 40 y 60% de los empleos existentes hoy (UE) b) Reino Unidos -30% c) Alemania -35%	430 000
Estados Unidos (2020) <sup>4</sup>	9% de los trabajado- res	47% del total del empleo	a) 5% de la fuerza de trabajo se ocupará en “trabajo a la de- manda” b) 25% de la población en edad de trabajar, realizarán activida- des económicas in- formales a través de plataformas virtuales

Fuente: Bensusán (2017) con base en:

<sup>1</sup> Schwab, K. (2016: 13-20); Arnts, Gregory y Zierahn (2016: 4); McKinsey Global Institute (2017: 21).

<sup>2</sup> OCDE, CAF y Cepal (2016: 264); McKinsey Global Institute (2017); Fariza (El País, 2017).

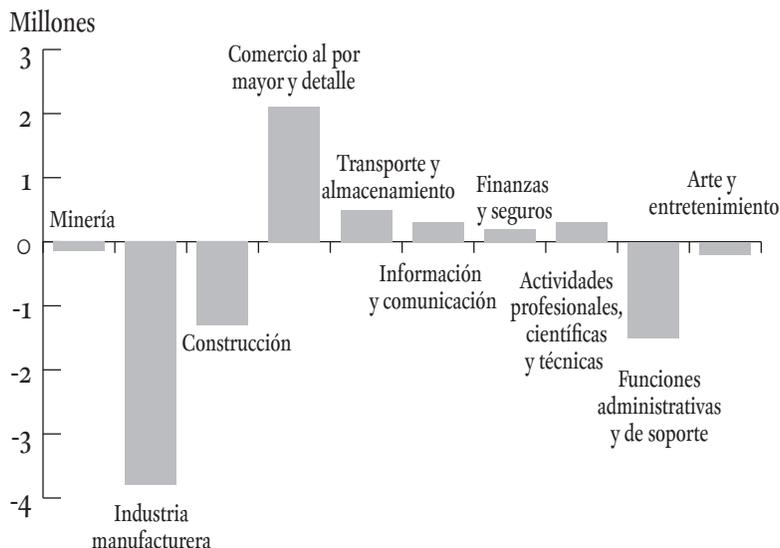
<sup>3</sup> Degryse (2016: 25); Arntz, Gregory y Zierahn (2016: 33); Petroff (2017).

<sup>4</sup> Frey y Osborne (2013); Arntz, Gregory y Zierahn (2016: 33); Codagnone, Abadie y Biagi (2016: 20-22).

Como se observa en la gráfica 17.5 la amenaza mayor proveniente del cambio tecnológico recaerá en la pérdida de empleos manu-

factureros de bajos salarios y en la construcción, mientras que el mayor crecimiento se daría en el comercio.

Gráfica 17.5. América Latina: previsiones sobre la creación y destrucción de empleo por sectores para 2030



Fuente: OCDE, CAF y Cepal (2016: 264) con base en WEF (2016) y la base de datos de la OIT: KILM (Indicadores Clave del Mercado de Trabajo).

Frente a estas amenazas, los países desarrollados han elaborado diversos programas nacionales para enfrentar la cuarta revolución industrial, los cuales pueden ofrecer algunas lecciones a los países en desarrollo. México no ha hecho hasta ahora nada parecido. De acuerdo con la revisión realizada por Rodríguez (2017) para la Cepal, estos programas tienen diferente alcance y nivel de formalidad e implementación, aunque es el programa alemán (Industria 4.0), adoptado en 2011, el que ha sido tomado como referencia en los demás países. Por lo general parten de diagnósticos de las fortalezas y debilidades de sus industrias e incluyen estrategias sobre cómo enfrentar los retos. Se concentran en el campo de la organización del trabajo, la formación y el desarrollo profesional continuo, y la investigación y el desarrollo. Algunos de estos planes incluyen explícitamente las implicaciones sociales y laborales de las llamadas “fábricas inteligentes” y las oportunidades que se abren para las

nuevas empresas y, en particular, las de menor tamaño. Una peculiaridad del caso de Estados Unidos es que no existe como tal un programa gubernamental, sino iniciativas aisladas y apoyos hacia las empresas, que son las que más invierten en investigación y desarrollo.

Un aspecto destacable del programa francés, denominado “Industria del futuro”, que forma parte del proyecto “Nueva Francia Industrial”, es la inclusión de los diversos sectores de la sociedad en su definición, como es el caso de los sindicatos y las federaciones profesionales. También hay que señalar que en este caso se considera expresamente que la importancia de los costos laborales tenderá a disminuir al expandirse las fábricas inteligentes por lo que, si bien se perderán empleos, también podrán recuperarse aquellos que migraron hacia los países en desarrollo en búsqueda de bajos salarios. Frente a ello, China tiene un programa sumamente ambicioso, muy cuestionado por Estados Unidos, que implica una reorientación de sus estrategias previas de innovación, como es el caso de dar prioridad a la calidad en lugar de la cantidad y lograr un desarrollo verde (Rodríguez, 2017).

La misma OCDE, defensora de la necesidad de una mayor flexibilidad laboral, ha reconocido las graves consecuencias derivadas de la mala calidad de los empleos en México debido a la extendida informalidad y precariedad laboral, incluidos los bajos salarios, así como debido a la falta de un seguro de desempleo y de otras políticas activas de mercado de trabajo. Sin embargo, la política de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) de las cinco últimas administraciones tuvo como prioridad asegurar la paz laboral y una baja tasa de desempleo por medio del control salarial y el blindaje al corporativismo.<sup>12</sup> Ejemplo de lo anterior es la deficiencia —por no decir casi inexistencia— de los esfuerzos gubernamentales para proporcionar capacitación a los trabajadores y obligar a las empresas a cumplir con las exigencias legales en la materia. Así, México es uno de los países de la región que menos gasta en políticas activas de mercado de trabajo (diez veces menos que Brasil),<sup>13</sup> a la vez

<sup>12</sup> Sobre la postura de la OCDE cuestionando la mala calidad del empleo en México, véase Díaz (2018).

<sup>13</sup> En relación con las políticas activas de mercado de trabajo en la región y en México, véase BID (2015).

que, de acuerdo con la ENOE (Módulo de Trayectorias Laborales), sólo poco más de cuatro de cada diez trabajadores tuvo capacitación en los últimos tres años (2014-2017), y sólo tres de cada diez trabajadores inscritos en el IMSS se encontraban en 2013 registrados en el padrón de trabajadores capacitados de la STPS, lo que de todas maneras no implicaba que efectivamente se hubieran beneficiado de ello (Ahumada, 2014). Considerando a los jóvenes, la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) (2010) mostró que 35.8% no pudo acceder a un empleo digno por falta de oportunidades y otro 36.5% por insuficiente preparación, mientras que 30.7% no lo hizo debido a la falta de experiencia. En suma, éste es un aspecto sumamente descuidado de la política laboral que debería estar en el centro de las preocupaciones de una nueva administración, especialmente si se asume la necesidad de competir con nuevas ventajas, entre tanto los bajos salarios y la simulación sindical dejaron ya de ser la alternativa, como lo exige el TMEC.

## CONCLUSIÓN

Es de lamentar que dentro de México no se hayan dado antes las condiciones sociales y políticas para adoptar, una vez superada la crisis de 1994, una nueva estrategia de desarrollo que incluyera a los trabajadores entre sus beneficiarios a través de la recuperación de los salarios y la calidad de los empleos. Por el contrario, las presiones vinieron de afuera del país. Sin embargo, dadas las fuertes resistencias internas de quienes seguían beneficiándose del viejo modelo laboral, no era claro si se iban a poder revertir las inercias de este arreglo basado en la complicidad y corrupción de los sindicatos. Finalmente, la participación de los representantes del presidente electo en las negociaciones, una mayoría en el poder legislativo favorable a la reglamentación respetuosa de los principios constitucionales, parece ser el factor que ayudó a destrabar la agenda laboral. Tanto dio garantías a los otros dos países de que el nuevo gobierno adoptaría una política a favor de la recuperación salarial y la libertad sindical, y de negociación colectiva, como ayudará a este gobierno a vencer las fuertes resistencias internas que todavía mostró el sector empresarial y en un principio el Partido Revolu-

cionario Institucional (PRI), al aprobarse por el nuevo Congreso del convenio 98 de la OIT, relativo a esas libertades.<sup>14</sup>

Es necesario advertir que México no tiene un plan o programa para enfrentar los efectos de la cuarta revolución industrial, sino que, además, ni siquiera se plantea, como en los países desarrollados, la necesidad de frenar los efectos de la existencia de mercados laborales altamente competitivos y la economía de plataformas en la expansión del trabajo atípico, informal y desprotegido. Tampoco parece haber hasta ahora un plan B en caso de que al menos una parte de los empleos en las empresas multinacionales se vean amenazados o se dejen de crear por la disminución de las inversiones y la pérdida de competitividad en un sector estelar como lo es la industria automotriz.

En este contexto, más temprano que tarde, México deberá diseñar las políticas y estrategias que le permitan contrarrestar estas amenazas, diversificando las exportaciones, creando otro tipo de incentivos a las inversiones y fortaleciendo el mercado interno. A la vez deberá crear las condiciones para aprovechar las nuevas reglas comerciales (por ejemplo, la regla que establece un componente regional de 75% en la industria automotriz) a partir de impulsar una verdadera revolución productiva, integrando en las cadenas de valor a las empresas de menor tamaño, al incentivar la capacitación permanente de la fuerza de trabajo, buscando conservar y atraer los empleos por la vía de nuevas ventajas competitivas. Es claro que una nueva interlocución sindical verdaderamente representativa, como la que resultaría de la implementación de los nuevos principios constitucionales, su reglamentación como exige el anexo 23-A

<sup>14</sup> Fue ratificado por el Senado el 20 de septiembre de 2018, por unanimidad, sin la presencia de legisladores del Partido Acción Nacional (PAN). Véase <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiowd\\_ZoYzeAhXXkKQKHx0oDo8QFjACegQIBxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.reporteindigo.com%2Freporte%2Fen-consiste-la-ratificacion-del-convenio-98-la-oit-senadores-morena-aplaudieron-pie%2F&usq=AOvVawosOvN6paEFcGG3tWVB5Coi](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiowd_ZoYzeAhXXkKQKHx0oDo8QFjACegQIBxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.reporteindigo.com%2Freporte%2Fen-consiste-la-ratificacion-del-convenio-98-la-oit-senadores-morena-aplaudieron-pie%2F&usq=AOvVawosOvN6paEFcGG3tWVB5Coi)>.

Sin embargo, generó fuertes críticas del sector empresarial que había venido oponiéndose a su ratificación desde diciembre de 2015, véase <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKEwj-qkoTCoozeAhWLyqQKHR1WBl8QFjADegQIBxAB&url=http%3A%2F%2Fwww.eluniversal.com.mx%2Fcartera%2Fcce-y-especialistas-opinan-sobre-convenio-98-para-libertad-sindical&usq=AOvVawo7X3TSxhouJL6CjmZtelv3>>.

y el convenio 98 de la OIT, es una condición necesaria para que este nuevo proceso de reestructuración no sea excluyente ni genere precariedad, como lo hizo el anterior en la década de 1990 para acoplarse al TLCAN. Más aún, sindicatos verdaderamente representativos comprometidos con una nueva estrategia competitiva y el reparto justo de sus sacrificios y beneficios serían una herramienta poderosa para generar consensos.

A su vez, se requiere redefinir por completo la política laboral, fortalecerla y darle a la generación de empleo de calidad, bien remunerado, la centralidad que le corresponde en el conjunto de las políticas públicas. Son estas políticas las únicas capaces de filtrar los efectos negativos y potenciar los positivos que puedan derivarse de una integración en el norte del continente que sigue siendo asimétrica, aunque cada vez más regulada, como la que se pactó en el TMEC, al menos por lo que se refiere a la agenda laboral. Como quiera que sea, si el viejo TLCAN llevó a una interacción negativa entre factores domésticos y externos que afectó los intereses de los trabajadores de la región, puede haber hoy la esperanza de obtener, al menos en México, resultados mejor repartidos bajo una nueva interacción de estos mismos factores en el mediano y largo plazo.

## REFERENCIAS

- Ahumada Lobo, I. (2014). *Formación profesional y capacitación en México*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Serie Macroeconomías del Desarrollo).
- Alcalde, A. (2018a). “La iniciativa laboral Peña Nieto-Meade en 10 puntos”, *La Jornada*. Disponible en <[www.jornada.unam.mx/2018/01/06/opinion/014a2pol](http://www.jornada.unam.mx/2018/01/06/opinion/014a2pol)> (consultado el 25 de marzo de 2018).
- Alcalde, A. (2018b). “La reforma laboral en zona de turbulencia”, *La Jornada*. Disponible en <[www.jornada.unam.mx/2018/03/17/opinion/015a2pol](http://www.jornada.unam.mx/2018/03/17/opinion/015a2pol)>.
- Arntz, M., T. Gregory y U. Zierahn (2016). “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis”. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 189. París, OECD Publishing.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015). *Empleos para crecer*. Washington, BID.
- Banco Mundial (BM) (2016). *Dividendos digitales. Panorama general, informe del desarrollo mundial 2016*. Washington, BM.
- Bensusán, G. (coord.) (2018). *Estudio diagnóstico del derecho al trabajo*. México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Bensusán, G. (2017). “Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo”. En Graciela Bensusán, Werner Eichhorst y Juan Manuel Rodríguez (eds.). *Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones*. Documentos de Proyectos, Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.
- Bensusán, G. (coord.) (2006). *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. México, UAM-Xochimilco / Miguel Ángel Porrúa.
- Bensusán, G. (1994). “La agenda laboral del TLCAN: entre candados y dientes”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 4, enero-junio, pp. 109-141.
- Bensusán, G. y E. Jaloma (2019). “Representación y redistribución frente a la renegociación del TLCAN: el caso de los jornaleros del Valle de San Quintín”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 27, núm. 53.
- Bensusán, G. y W. Gómez (2018). “Employee Participation at Plant Level in Mexico: Features and Possibilities”. En Stefan Berger, Ludger Pries y Manfred Wannöffel (eds.). *The Palgrave International Handbook of Workers’ Participation*. Londres, Palgrave Macmillan.
- Bensusán, G. y D. Cerdas (2018). “Reformas laborales y acuerdos comerciales: los derechos colectivos bajo presión en México, Chile y Centroamérica”. Ponencia presentada en el XXXVI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), 23 de mayo, Barcelona, España.
- Bensusán, G., J. Carrillo y N. Florez (2018). *Employment in Multinational Enterprises in Mexico: Analysis of Economic Census*. Ginebra, International Labour Organization.
- Bensusán, G. y A. Covarrubias (2016). “Relaciones laborales y salariales en la IAM: ¿vendrá el cambio de fuera?”. En Alejandro Covarrubias, Arnulfo Arteaga, Graciela Bensusán y Sergio San-

- doval (coords.). *La industria automotriz en México: relaciones de empleo, culturas organizacionales y factores psicosociales*. México, El Colegio de Sonora / Centro de Investigaciones en Alimentación y Desarrollo / AM Editores / Clave, pp. 197-223.
- Bensusán, G. y K. Middlebrook (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / UAM-Xochimilco.
- Bensusán, G., J. Carrillo e I. Ahumada-Lobo (2011). “¿Es el sistema nacional de relaciones laborales mexicano un obstáculo o una ventaja para la competitividad de las MNCS?”, *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 16, núm. 25, pp. 121-154.
- Bizberg, I. (2015). “Tipos de capitalismo en América Latina”. En Ilán Bizberg (coord.). *Varietades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. México, El Colegio de México, pp. 41-94.
- Bolio, E., J. Remes, T. Lajous, J. Manyika, E. Ramírez y M. Rossé (2014). *A Tale of Two Mexicos: Growth and Prosperity in a Two-Speed Economy*. San Francisco, McKinsey Global Institute.
- Carrillo, J. y G. Bensusán (2018). *Measurement of the Employment and Labour Related Impacts of MNEs in Mexico: An Analysis of Two Different Methodologies*. Ginebra, International Labour Organization.
- Carrillo, J., G. Bensusán y J. Micheli (coords.) (2017). *¿Es posible innovar y mejorar laboralmente? Estudio de trayectorias de empresas multinacionales en México*. México, UAM-Azcapotzalco.
- Centro de Análisis Multidisciplinarios (CAM) (2018). *Reporte de Investigación 127. México 2018: otra derrota social y política a las clases trabajadoras; los aumentos salariales que nacieron muertos*. México, UNAM. Disponible en <<http://cam.economia.unam.mx/1018-2/>> (consultado el 1º de marzo de 2018).
- Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (CEFP) (2017). *La industria automotriz en México y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)*. Boletín: Sector Industrial, México, Cámara de Diputados.
- Codagnone, C., F. Abadie y F. Biagi (2016). “The Passion and the Interests: Unpacking the Sharing Economy”, *JRC Science for Policy Report*. Luxemburgo, Publications Office of the European Union Studies, pp. 20-22.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2016). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región frente a las tensiones de la globalización*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (2010). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*. Disponible en <[http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Enadis-2010-RG-Access-002.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis-2010-RG-Access-002.pdf)>.
- Degryse, C. (2016). “Digitalisation of the Economy and its Impact on Labour Markets”, *Working Paper 2016.02*. Bruselas, European Trade Union Institute, p. 25.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2017). Disponible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017)> (consultado el 10 de octubre de 2018).
- Díaz, U. (2018). “Destaca en México baja calidad laboral”, *Reforma*. Disponible en <<https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1356989&md5=d844a71af45704f9735993514960d6d8&ta=0fdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=485a8bb3f2214034b2e0bf6e31e0b4ae>> (consultado el 29 de marzo de 2018).
- Díaz Briseño, J. (2018). “Incluye EU salarios en reglas de autos de TLC”, *Reforma*. Disponible en <<https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1355574&v=10>> (consultado el 30 de marzo de 2018).
- Dombois, R. (2006). “La regulación laboral en los tratados de libre comercio: el caso del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte entre México, Canadá y los Estados Unidos”, *Foro Internacional*, vol. XLVI, núm. 4, pp. 741-461.
- Doumbia-Henry C. y E. Gravel (2006). “Acuerdos de libre comercio y derechos laborales. Evolución reciente”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125, núm. 3, pp. 207-230.
- Dussell Peters, E. y A. Armony (eds.) (2017). *Efectos de China en la cantidad y calidad del empleo en América Latina y el Caribe*. Lima, OIT Informes Técnicos, Oficina Regional para América Latina y El Caribe.
- El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) (2008). “Firmas multinacionales en México: un estudio sobre la estructura organizacional, la innovación y las prácticas de empleo”, Proyecto Conacyt número 55018. Jorge Carrillo (coord). México, El Colef.

- El Financiero* (2017). “5 gráficas que explican por qué Trump quiere mejores salarios en México”. Disponible en <<https://www.elfinanciero.com.mx/rankings/graficas-que-te-explican-el-suel-do-minimo-en-mexico-y-porque-lo-quiere-cambiar-trump>> (consultado el 20 de octubre de 2017).
- Expansión* (2017). “Trabajadores de GM en Canadá se van a huelga por traslado de producción a México”, *Expansión*. Disponible en <<https://expansion.mx/empresas/2017/09/18/trabajadores-de-gm-en-canada-se-van-a-huelga-por-traslado-de-produccion-a-mexico>> (consultado el 18 de marzo de 2018).
- Fariza, I. (2017). “Robots contra maquilas: el riesgo para México que el ‘huracán Trump’ no deja ver”, *El País*. Disponible en <[https://elpais.com/internacional/2017/03/21/mexico/1490054996\\_606472.html](https://elpais.com/internacional/2017/03/21/mexico/1490054996_606472.html)> (consultado el 10 de julio de 2017).
- Frey, C. B. y M. A. Osborne (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?* Oxford, Oxford Martin Program on the Impacts of Future Technology.
- Garay, A. (s.f.). “Inversión Extranjera Directa”. *Observatorio de Multinacionales en América Latina*. Disponible en <<http://omal.info/spip.php?article4822>>.
- Gaspar, S. (2012). “Migración México-Estados Unidos en cifras (1990-2011)”, *Migración y Desarrollo*, vol. 10, núm. 18, pp. 101-138.
- Hernández Laos, E. (2004). *Desarrollo económico y demográfico de México*. México, Consejo Nacional de Población.
- Industria All Global Union (2010). “Presentada en la OIT una segunda queja sobre los contratos de protección mexicanos”. Disponible en <<http://www.industriall-union.org/es/archive/imf/presentada-en-la-oit-una-segunda-queja-sobre-los-contratos-de-proteccion-mexicanos>> (consultado el 20 de febrero de 2018).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE). Primer trimestre. Disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Microdatos>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014). *Censos Económicos 2014*. Disponible en <<http://www.inegi.org.mx/programas/ce/2009/>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH). Dis-

ponible en <<http://www.inegi.org.mx/programas/enigh/tradicional/2012/>>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2009). *Censos Económicos 2009*. Disponible en <<http://www.inegi.org.mx/programas/ce/2009/>>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2005-2015). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE). Primer trimestre de cada año. Disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/programas/enoe/14ymas/default.html#Microdatos>>.

Isodore, C. (2017). “El secretario de Comercio de EE.UU. quiere un salario mínimo más alto para los mexicanos”. Disponible en <<http://cnnespanol.cnn.com/author/chris-isidore/>> (consultado el 1º de marzo de 2017).

Krull, S. (2016). *El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo. Tendencias generales y en América Latina*. Documentos de Proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina y El Caribe.

*La Razón Online* (2018). “Cómo la renegociación del TLCAN podría ayudar a los trabajadores mexicanos”, *La Razón*. Disponible en <<https://www.razon.com.mx/como-la-renegociacion-del-tlcan-podria-ayudar-a-los-trabajadores-mexicanos/>> (consultado el 22 de marzo de 2018).

La Rotta, S. (2017). “Si los robots se quedan con el trabajo humano, que paguen impuestos”. *El Espectador*. Disponible en <<https://www.elespectador.com/tecnologia/si-los-robots-se-quedan-con-el-trabajo-humano-que-paguen-impuestos-articulo-683377>> (consultado el 10 de diciembre de 2017).

McKinsey Global Institute (2017). “Un futuro que funciona: automatización, empleo y productividad”, *Investigación. Perspectiva. Impacto*, p. 21.

Moreno-Brid, J. C. y S. Garry (2015). “El salario mínimo en México: en falta con la Constitución mexicana y una aberración en América Latina”. En Miguel Ángel Mancera (coord.). *Del salario mínimo al salario digno*. México, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, pp. 105-121.

Mosley, L. (2011). *Labor Rights y Multinational Production*. Cambridge, Cambridge University Press.

Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) (s.f.). “Programa”. López Obrador. Disponible en <<https://lopezobrador.org>>.

- mx/programa-de-accion-morena> (consultado el 10 de octubre de 2018).
- Muñoz, P. (2018). “Derechos de empleados, tema central en TLCAN”, *La Jornada*. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2018/02/27/politica/015n3pol>> (consultado el 20 de marzo de 2018).
- Negrete, R. y L. Luna Ramírez (2016). “¿Cuál es el monto de trabajadores en México cuyas remuneraciones son un reflejo del salario mínimo?”, *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 7, núm. 1, pp. 76-11.
- Notimex (2018). “Presionan en el TLCAN a México a elevar sus ‘estándares’ laborales”, *La Jornada*. Disponible en <<http://www.jornada.com.mx/2018/01/29/economia/021n2eco>> (consultado el 20 de marzo de 2018).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2016). “El futuro del trabajo, las políticas y las ciudades”. En OCDE, *Perspectivas económicas de América Latina 2017. Juventud, competencias y emprendimiento*. París, OCDE / CAF / Cepal.
- Palma, J. (2011). *Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails, and the End of the ‘Inverted-U’: The Share of the Rich is What it’s All About*. Cambridge, Cambridge Working Paper in Economics.
- Portes, A. y W. Haller (2004). *La economía informal*. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Serie Políticas Económicas).
- Prado, A. (2015). “El salario mínimo en la agenda del desarrollo de América Latina y el Caribe”. Documento presentado en el Seminario Internacional sobre Salario Mínimo, Belo Horizonte, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 9 de noviembre.
- Presidencia de la República (2016). *Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016*. Disponible en <<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/4to-informe-de-gobierno-62351?idiom=es>> (consultado el 20 de octubre de 2017).
- Regeneración (2018). “Trudeau insiste a México subir salarios para tener un TLCAN justo”, *Regeneración*. Disponible en <<https://regeneracion.mx/trudeau-insiste-a-mexico-subir-salarios-para-tener-un-tlcan-justo/>> (consultado el 22 de marzo de 2018).

- Rendón Rojas, L. (2017). “Indicadores de productividad en la industria manufacturera de México, 2007-2017”, *Economía Actual*, año 10, núm. 3, julio-septiembre, pp. 38-42.
- Rodríguez, A. (2013). “Mineras canadienses: ejemplares en su país, corruptas en México”, *Proceso*, núm. 2160. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/360785/mineras-canadienses-ejemplares-en-su-pais-corruptas-en-mexico-2>> (consultado el 19 de marzo de 2018).
- Rodríguez, J. M. (2017). *Transformaciones tecnológicas, su impacto en el mercado de trabajo y retos para las políticas del mercado de trabajo*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Schawab, K. (2016). *The Global Competitiveness Report*. Ginebra, World Economic Forum.
- Tourliere, M. (2018). “En renegociación del TLCAN, sindicatos de EU y Canadá ‘luchan por algo que dejará de existir’: Guajardo”, *Proceso*. Disponible en <<http://www.proceso.com.mx/517812/en-renegociacion-del-tlcan-sindicatos-de-eu-y-canada-luchan-por-algo-que-dejara-de-existir-guajardo>> (consultado el 20 de marzo de 2018).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2018). *Informe sobre las inversiones en el mundo 2018*. Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas.
- United States, Mexico, Canada Agreement (USMCA) (s.f.). Disponible en <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>> (consultado el 16 de octubre de 2018).
- United Steel Workers (USW) (2017). “El gobierno de Trudeau debe intervenir en la represión de los derechos laborales en la mina de propiedad canadiense”. Disponible en <<https://www.usw.ca/news/media-centre/articles/2017/trudeau-government-must-intervene-in-labour-rights-crackdown-at-canadian-owned-mine>> (consultado el 4 de marzo de 2017).
- Valdivia, M. y L. Sánchez (2017). “Protección laboral para los jornaleros agrícolas en México”. México. Disponible en <<http://trades.colmex.mx/publicaciones.html>> (consultado el 29 de agosto de 2017).
- Weller, J. y C. Roethlisberger (2011). *La calidad del empleo en América Latina*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Serie Macroeconomía del Desarrollo 110).

World Economic Forum (WEF) (2016). *The Future of Jobs Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Suiza, Davos, WEF, pp. 13-20.

## EPÍLOGO

*Gustavo Vega Cánovas*

*Oscar F. Contreras*

*Clemente Ruiz Durán*

LA RENEGOCIACIÓN DEL Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, Canadá y México que culminó en el Acuerdo Comercial de México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), se dio por terminada en enero de 2020, tras la ratificación del Senado de Estados Unidos y la firma del presidente Trump. El TMEC ya había sido previamente aprobado por el Senado mexicano y en breve lo será por el parlamento canadiense. El TMEC es un acuerdo histórico, igual que lo fue el TLCAN en el momento de su aparición, marcará el curso del proyecto de integración en la región de América del Norte y probablemente el futuro de otros acuerdos comerciales regionales a nivel mundial.

Para apreciar a plenitud el valor histórico del TMEC, hay que recordar que su negociación se llevó a cabo, desde el inicio, bajo la amenaza constante del presidente Trump de que a menos que diera como resultado un acuerdo asimétrico que beneficiara principalmente a Estados Unidos, su gobierno anunciaría la salida del TLCAN y daría por terminado el proceso de integración regional de América del Norte.

Esta amenaza no se concretó. Por el contrario, con el TMEC la integración regional recibió una bocanada de aire fresco al obtener una amplia aceptación de las elites económicas y políticas y de las sociedades en los tres países, impensables hace poco tiempo.

Este giro sustancial hacia el proyecto de integración regional puede explicarse como resultado de tres factores principales: primero, el reconocimiento por parte de Trump del apoyo que tiene la integración comercial con México en amplios sectores y regiones de Estados Unidos, así como del valor estratégico de nuestro país en temas migratorios y de seguridad, especialmente en el entorno de la confrontación económica con China. Segundo, el amplio apoyo que brindó Andrés Manuel López Obrador, como presidente electo y luego como presidente, para lograr un acuerdo comercial con Estados Unidos, como fórmula para atraer inversión, fortalecer el crecimiento de la economía mexicana y mejorar los salarios de los trabajadores. En tercer lugar, los cambios y las modificaciones al texto original del TMEC firmado en diciembre de 2018, que convencieron a la mayoría de los demócratas en la Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos a apoyar la aprobación del TMEC.

En esencia, el TMEC es un acuerdo muy similar al TLCAN. El éxito de los negociadores mexicanos y canadienses reside en haber logrado que el TMEC conservara los avances alcanzados en el TLCAN en términos de apertura y acceso a mercados, y que en importantes sectores, como en el agrícola, se reforzara y alentara el crecimiento del comercio al reconocer y garantizar el acceso de productos basados en la nueva tecnología agrícola, o en el caso del capítulo de servicios financieros, se ampliara la cobertura garantizando prácticamente la misma libertad comercial para todos los tipos de servicios financieros entre México y Estados Unidos. También se alcanzó una renovación y una ampliación del acuerdo original en temas como comercio digital, facilitación de comercio, transparencia y prácticas regulatorias, empresas propiedad del Estado, medio ambiente, pequeñas y medianas empresas, competencia, anticorrupción y administración del tipo de cambio. Lo anterior se logró, sin embargo, mediante importantes concesiones de la parte mexicana en el sector automotriz y en el ámbito laboral.

En cuanto al sector automotriz, el gobierno mexicano aceptó nuevas reglas de origen que requieren que los automóviles o camiones contengan 75% de contenido de América del Norte para calificar como originarias de la región (en el TLCAN era de 62.5%). Este porcentaje es el más alto negociado en cualquier tratado comercial en el mundo. Además, el nuevo acuerdo establece que 70% del alumi-

nio y acero empleado debe de ser producido en América del Norte, y que 40% de los automóviles o camiones debe ser producido por trabajadores cuyo salario sea de al menos 16 dólares estadounidenses por hora.

Por otra parte, el TMEC incluye acuerdos bilaterales paralelos que impactan al sector automotriz. Dichos acuerdos básicamente ofrecen salvaguardas a México sobre posibles medidas restrictivas que pudiera tomar Estados Unidos con base en la seguridad nacional bajo la Sección 232 de la *Ley de Expansión de Comercio de 1962*. Estas salvaguardas consisten en que México y Canadá reciban una exención anual de 2.6 millones de vehículos anuales y camiones livianos en caso de que Estados Unidos imponga aranceles por razones de seguridad nacional. México y Canadá reciben también exenciones en autopartes de hasta 108 000 millones y 32400 millones de dólares, respectivamente, al año.

Estados Unidos propuso estas reglas guiado por la idea de que servirán para reducir el déficit comercial con México y atraer mayor inversión y creación de empleos en Estados Unidos. Sin embargo, las nuevas reglas de origen son extremadamente restrictivas, en especial con el cambio de último minuto para asegurar que 70% del acero, desde las placas conocidas como planchón, sean producidas en la región.

En conjunto, las nuevas disposiciones para el sector automotriz incrementarán los costos de producción de los automóviles y camiones en América del Norte. Además de la posible relocalización de algunos procesos en Estados Unidos, las empresas multinacionales que dominan el sector automotriz tendrán que desplegar diversas estrategias para hacer frente a las nuevas disposiciones del TMEC. Estas pueden incluir el que las propias multinacionales absorban parte del aumento en los costos, disminuyendo su margen de utilidad; trasladar a los consumidores el incremento, al aumentar el precio final de sus productos; o bien, como ya ocurre en la mayoría de los casos, trasladar hacia abajo en la cadena de valor la presión para mantener costos competitivos, lo cual se logra imponiendo a los proveedores de insumos y partes precios convenientes para las empresas armadoras. En cualquiera de estos escenarios, o en cualquier combinación de tales estrategias, uno de los resultados más probables será una severa restricción al modelo de competitividad basado en los bajos salarios y el control sindical habitualmente aportados por México.

Sobre todo, porque en el ámbito laboral México aceptó nuevos mecanismos para asegurar que el gobierno y las empresas mexicanas cumplan con los compromisos adquiridos en el capítulo laboral del TMEC. En la primera fase de la negociación del TMEC, México había aceptado incluir en el acuerdo un capítulo específico sobre el tema laboral, el capítulo 23 (a diferencia del TLCAN, en el que se estableció un Acuerdo Paralelo), en el que se establecen las obligaciones específicas que asumen las partes, y que en caso de que una de las partes se quejara de una violación del capítulo, esta queja se dirimiera por el mecanismo general de solución de controversias establecido en el TMEC.

Una característica notable del capítulo laboral, que aplica exclusivamente a México, es el anexo 23-A que establece condiciones sobre negociaciones colectivas en México. Los compromisos establecidos en este anexo son aquellos de la Convención 98 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre negociación colectiva, que el Senado mexicano ratificó en agosto 2018 para adecuar la legislación laboral mexicana a los requerimientos del TMEC.

Sin embargo, luego de que los demócratas recuperaron la mayoría de la Cámara de Representantes, en noviembre de 2018, anunciaron que no aprobarían el TMEC a menos que México aceptara medidas más estrictas para asegurar el cumplimiento de las provisiones del capítulo 23 y el anexo 23-A. En particular exigieron que México permitiera que inspectores estadounidenses tuvieran acceso a las empresas y fábricas mexicanas a fin evaluar el cumplimiento de sus obligaciones laborales.

México se resistió a esta demanda, pero finalmente aceptó añadir dos nuevos anexos al TMEC. El anexo 31-A establece un mecanismo de respuesta rápida entre México y Estados Unidos para que paneles de expertos independientes revisen las quejas que se presenten sobre que alguno de los países está violando los derechos de libre asociación y de negociación colectiva en empresas, centros e instalaciones de trabajo y que puedan emitir recomendaciones para remediar las violaciones. El anexo 31-B establece el mismo mecanismo de respuesta rápida entre México y Canadá.

Hay al menos dos preocupaciones centrales en relación con cómo van operar las nuevas provisiones laborales y el nuevo mecanismo de respuesta rápida una vez que entren en vigor. En primer lugar, en el pasado las quejas presentadas por Estados Unidos sobre

supuestas violaciones de las obligaciones establecidas en el acuerdo paralelo de cooperación laboral por parte de México, fueron frecuentemente bloqueadas o desestimadas por la incapacidad de Estados Unidos de demostrar que la supuesta violación a las obligaciones laborales por parte de México afectaba al comercio o la inversión entre las partes.

En el TMEC se modifica la forma de probar la violación al acuerdo laboral estableciendo que, ante la presentación de una queja, se partirá de la presunción de que el comercio o la inversión de la parte denunciante ha sido afectado, a menos que el acusado demuestre lo contrario.

La segunda preocupación tiene que ver con la disposición que establece el artículo 31-A, 4 párrafo 3º, la cual permite a Estados Unidos suspender la determinación final de pago de aranceles de aquellas empresas o centros de trabajo mexicanos que considere que hubieren denegado derechos laborales a sus trabajadores hasta que la parte acusada remedie la presunta violación laboral.

Estas provisiones incrementan potencialmente el número de litigios sobre violaciones a los estándares laborales en las empresas o los centros de trabajo en los sectores manufacturero, de servicios o agropecuario en México, y de utilizarse de manera maliciosa pueden desincentivar la inversión en este país y tener efectos comerciales restrictivos, ya que las empresas involucradas tendrán reservas para seguir exportando a Estados Unidos.

Sin embargo, cabe reconocer que a fin de evitar el abuso del mecanismo de respuesta rápida, México insistió en que se estableciera una medida preventiva, la cual consiste en bloquear el uso del mecanismo por dos años, o incluso suspender la aplicación de beneficios conforme al acuerdo o imponer represalias si el otro país no ha utilizado el mecanismo de buena fe.

En cuanto a la posibilidad de suspender inmediatamente la determinación de aranceles adeudados en la aduanas, hasta que la parte demandada remedie una presunta violación laboral, dado que en nuestro país el sistema aduanero no contempla un mecanismo similar, resultará importante que México establezca un procedimiento similar al de Estados Unidos para suspender la liquidación de aranceles de manera recíproca, en el caso de que las empresas o los centros de trabajo de Estados Unidos violen los derechos laborales.

En resumen, el TMEC es un acuerdo que merece celebrarse, pues logró conjurar las constantes amenazas del presidente Trump de descarrilar el proceso de integración comercial en la región de América del Norte. Con su firma se da por terminado el largo periodo de incertidumbre que el prolongado y azaroso proceso de su negociación infligió a nuestra región y generará mayor certeza a los actores económicos.

El TMEC conserva los logros alcanzados en el TLCAN en términos de apertura y acceso a los mercados de la región en su conjunto, y además renueva y amplía el acuerdo original en temas emergentes como el comercio digital, y en aspectos débiles o ausentes en el TLCAN, como facilitación de comercio, transparencia y prácticas regulatorias, empresas propiedad del Estado, medio ambiente, pequeñas y medianas empresas, competencia, anticorrupción y administración del tipo de cambio, todo lo cual amplía el alcance del acuerdo y representa múltiples beneficios potenciales.

Las concesiones mexicanas en el sector automotriz y en el ámbito laboral, si bien en el corto plazo pueden desincentivar el flujo de inversión extranjera directa hacia México, en el mediano y largo plazo pueden resultar positivas para el país, en la medida en que impondrán barreras a la tradicional estrategia de las multinacionales automotrices de basar su competitividad en los bajos salarios y el control sindical en México.

Desde una perspectiva internacional, el TMEC coloca a México en una posición ventajosa frente a China, la Unión Europea, Japón, India, que continúan negociando los nuevos términos de su acceso al mercado de Estados Unidos. Para aprovechar esta ventaja, México debe adoptar medidas internas complementarias como las que los autores en este libro sugieren en sus respectivos capítulos, y que permitirán además mantener la estabilidad necesaria para reanudar la inversión extranjera y nacional para generar el nivel de crecimiento económico que nuestro país tanto necesita.



*La reestructuración de Norteamérica  
a través del libre comercio: del TLCAN al TMEC*  
se terminó de imprimir en junio de 2020,  
en los talleres de Gráfica Premier, S.A. de C.V.,  
Calle 5 de febrero 2309, col. San Jerónimo Chichahualco,  
52170, Metepec, Estado de México. Portada: Rosalba Alvarado.  
Tipografía y formación: Logos Editores.  
Dirección de Publicaciones  
de El Colegio de México.  
La edición consta de 600 ejemplares.

El 13 de marzo de 2020, el Senado canadiense ratificó el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), el nuevo acuerdo comercial que sustituye al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Con ello culminó el tortuoso recorrido de una negociación que se llevó a cabo, durante casi tres años, bajo la constante amenaza del presidente Trump de que Estados Unidos podría salir del TLCAN, dando un severo revés al proceso de integración regional de América del Norte.

Al final, y a pesar de algunas concesiones importantes por parte de México y Canadá, el TMEC le da nuevos aires a este proceso de integración: conserva lo alcanzado en el TLCAN en términos de apertura comercial y acceso a mercados; actualiza las reglas para el sector agrícola y para los servicios financieros, y logra una renovación del acuerdo original en temas como: facilitación de comercio, transparencia y prácticas regulatorias, comercio digital, empresas propiedad del Estado, medioambiente, pequeñas y medianas empresas, competencia, anticorrupción y administración del tipo de cambio.

En las siete secciones del libro *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al TMEC*, un amplio grupo de especialistas presenta una revisión crítica de los avances logrados en el marco del TLCAN y de las limitaciones persistentes, así como de los escenarios futuros, las oportunidades y los retos para México ante la ratificación del TMEC. El resultado es una visión amplia y bien documentada, desde la perspectiva mexicana, sobre algunos de los aspectos más relevantes y críticos de la integración regional de América del Norte.

ISBN: 978-607-564-179-9

