

Del Tratado de Libre Comercio de América del Norte
al Acuerdo México-Estados Unidos-Canadá.
¿Nuevo capítulo de la integración
México-Estados Unidos?*

From the North American Free
Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada
Agreement. A new chapter of the
Mexico-United States integration?

Alicia Puyana**

ABSTRACT

Trade agreements, particularly those of economic integration, have political origins and objectives, based in this, the study presents the changes that were introduced by Donald Trump, the current president of the United States, in the economic relations and international policy, when he replaced the “consensus hegemony” of the postwar liberal internationalism for realism. Such a transformation is present in the Brexit, the renegotiation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), and other world events. This text also revises the threats and actions of the United States government towards Mexico, which Trump uses as an electoral mechanism, and compares them with the opinions of Mexican society, which incline more towards a transformation of the economic model. Finally, it presents the most relevant changes of the NAFTA contained in the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), and suggests how the interests of Mexico and the United States are favored.

* Artículo recibido el 4 de noviembre de 2019 y aceptado el 13 de abril de 2020. Este trabajo es una actualización de: Alicia Puyana (2018). Trump politics towards Mexico. Renegotiating NAFTA while invoking the Monroe Doctrine. *Real-World Economics Review*, (85), 123-141. Recuperado de: <http://www.paecon.net/PAEReview/issue85/Puyana85.pdf>. Los errores u omisiones son responsabilidad exclusiva de la autora.

** Alicia Puyana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Sede México (correo electrónico: apuyana@flacso.edu.mx).

Keywords: United States; Mexico; NAFTA; USMCA; trade agreements; Donald Trump; free trade; TPP; China.

RESUMEN

Los acuerdos comerciales, los de integración económica especialmente, tienen orígenes y fines políticos; por ello, este trabajo presenta los cambios introducidos por Donald Trump, actual presidente de los Estados Unidos, en las relaciones económicas y en la política internacional al remplazar la “hegemonía por consenso”, del internacionalismo liberal de la posguerra, por el realismo. Esta mutación está presente en el Brexit, la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y otros acontecimientos mundiales. Asimismo, este estudio revisa las amenazas y las acciones del gobierno estadunidense respecto de México, las cuales usa Trump como artificio electoral, y las contrasta con opiniones de la sociedad mexicana, más favorables a modificar el modelo económico. Presenta, finalmente, los cambios más relevantes al TLCAN contenidos en el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (TMEC), y sugiere cómo se favorecen los intereses de México y los Estados Unidos.

Palabras clave: Estados Unidos; México; TLCAN; TMEC; tratados comerciales; Donald Trump; libre comercio; TPP; China.

INTRODUCCIÓN

A dos décadas y media de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno de los Estados Unidos impuso su renegociación, bajo la amenaza damociana de abandonarlo si no se satisfacían sus demandas. Las coacciones continuaron mediante múltiples pretextos: los flujos migratorios, el tráfico de drogas, la violencia, el juicio político en contra de Trump; así, los mandatarios de los tres países signaron el nuevo acuerdo a fines de 2018, el congreso mexicano lo ratificó un año después y el presidente estadunidense en enero de 2020, luego de enmiendas de última hora.

Ya que la integración económica regional es un proyecto ante todo político, conviene conocer algunos cambios en el ambiente político y económico en el cual emergieron las críticas al TLCAN en los Estados Unidos y a los acuerdos con alto grado de supranacionalidad alrededor del mundo, y en este marco encuadrar la idiosincrática política nacional e internacional

de Trump, sintetizada en *America First*. Nos referimos a la creciente influencia política de China, Rusia y otros países de desarrollo intermedio; la intensificación de la desigualdad y del deterioro del empleo, además de los flujos migratorios. Todo esto se manifestó en el rechazo a las normas establecidas a partir del fin de la segunda Guerra Mundial, expresadas, entre otras, en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y los acuerdos de integración económica.

Para discutir las razones por las cuales se negoció y renegoció el TLCAN y el alcance de los cambios en el TMEC, este ensayo se desarrolla en seis secciones: la sección I expone los factores que transformaron los escenarios políticos internacional y nacional, los cuales se arguyen como causales de la elección de Donald Trump y constituyen el meollo de su política internacional. La sección II escruta algunas propuestas y declaraciones de Trump para explicar por qué desde 2015 señala a México como grave amenaza a la seguridad nacional, postura que mantuvo hasta fines de junio 2018, cuando inició la guerra comercial con China. La sección III revisa la trayectoria de la economía mexicana desde el TLCAN; enfatiza aquellos puntos que develan las falsas premisas de Trump hacia México y el TLCAN. La sección IV presenta las opiniones de la sociedad mexicana publicadas en los diarios de mayor circulación, entre agosto de 2016 y febrero de 2018. La sección V sintetiza los acuerdos en el TMEC de mayor relevancia para México y revela el estrecho alcance de los cambios, los cuales tienden a favorecer más los intereses de los Estados Unidos. Por último, se presentan las conclusiones.

I. DEL INTERNACIONALISMO SUPRANACIONAL AL "UNILATERALISMO AGRESIVO"¹

El Brexit y el ascenso de Donald Trump a la presidencia estadunidense son distintos en varios sentidos, no obstante, comparten varios aspectos: repudio a la cesión de soberanía nacional a entes supranacionales no electos en áreas que afectan la vida diaria de todos; censura ciudadana a los partidos políticos y rechazo al *statu quo* político, intelectual y empresarial; desaprobación a los refugiados, incriminados por la violencia, y la pérdida de identidad nacional. A la Unión Europea y los acuerdos comerciales —TLCAN y

¹ Es el calificativo a la política internacional de Trump por Mohamed El-Erian, ex subdirector del Fondo Monetario Internacional (FMI), actualmente presidente del Queens Mary's College, de la Universidad de Cambridge.

Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TTP, por sus siglas en inglés)— se les inculpa de inducir estancamiento económico, deterioro salarial, caída de las remuneraciones laborales en la distribución de los ingresos e intensificación de la desigualdad en el interior y entre los países. La crisis de 2008 y la globalización transparentaron la contradicción de la democracia liberal, la cual promete equidad, y la economía liberal global, que agudiza la desigualdad. Por el rechazo a la globalización² expresado en la campaña de 2016, Hillary Clinton abandonó su apoyo al TTP y prometió revisar el TLCAN y defender los beneficios de los trabajadores estadounidenses en las negociaciones internacionales.

En el orden mundial unipolar trumpiano preservar la hegemonía mundial estadounidense implica aplicar máxima presión mediante la imposición de superioridad militar y económica y el entreverado de amenazas, sanciones, disuasión y apaciguamiento, de forma que en ningún momento se amenace el liderazgo estadounidense (Palmer, 2020). El país aplica esta estrategia en la política de seguridad nacional —Corea del Norte, Rusia, Irán, Venezuela y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)—, en el comercio internacional —China, México y la Unión Europea— y en la migración —México, Centroamérica y los países musulmanes—. Desde este realismo internacional, los vasallos —no la potencia— sufragan los costos de mantener el orden. Europa, Japón, Canadá y México, sin fuerza suficiente para oponerse y necesitados de ayuda, se plegarán. Para Rusia, potencia militar y nuclear, y China, por su poderío económico, los Estados Unidos alternan garrote y zanahorias (El-Erian, 2020).³ Con esta lógica, impusieron a México cambiar el TLCAN, “peor acuerdo imaginable”, por el TMEC, “el mejor e inaudito mundialmente” (Trump, 2020c). Lo anterior lleva a preguntar: ¿por qué México y los Estados Unidos negociaron sus vínculos comerciales y en qué ambiente lo hicieron?

Para los presidentes mexicanos Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Enrique Peña Nieto (2012-2018), un acuerdo comercial con los Estados Unidos era la vía para legitimar sus gobiernos, cementar sus políticas y dar señales de estabilidad a los inversionistas nacionales y foráneos. El presidente Andrés Manuel López Obrador, quien goza de plena legitimidad política, recibió un país en estado crítico que demandaba superar los frenos

² La globalización ha devenido en palabra sucia, que nadie quiere reivindicar (Costa, 2016).

³ Como haber retirado el 13 de enero de 2010 a China de la lista de países manipuladores de la tasa de cambio y alabar al presidente López Obrador.

al crecimiento y erradicar la corrupción, la violencia y el des prestigio de los partidos que gobernaron México en las tres últimas décadas. Sus razones para renegociar y lograr el TMEC fueron distintas: preservar la reforma laboral, elevar el salario mínimo y desvirtuar las acusaciones de la oposición sobre que su política social es la versión mexicana del socialismo del siglo XXI.

¿Por qué los Estados Unidos aceptaron la iniciativa mexicana de negociar el TLCAN y luego impusieron su reforma? En ambas ocasiones fue claro que esta potencia ganaría poco en términos económicos y mucho al sellar la convergencia de intereses políticos que se derivarían. No obstante, lograron importantes concesiones (apertura de los servicios financieros y del sector agrícola, entre otras) sin incurrir en los costos del ajuste. Además de abatir las barreras arancelarias y no arancelarias, México concedió otros incentivos no comerciales: renunció en 1990 al trato preferencial en la eliminación de los aranceles; garantizó a los Estados Unidos mayores preferencias arancelarias que las recibidas e hizo ajustes en nuevos rubros, como comercio de servicios; protección de los derechos de propiedad intelectual y la inversión extranjera, y solución de controversias (Puyana y Romero, 2019a).

El TMEC y el acuerdo con China muestran los alcances del unilateralismo agresivo: “o cooperación o guerra” (El-Erian, 2020) en negociaciones bilaterales y, con amenazas de aranceles (El-Erian, 2020),⁴ lograr balance comercial positivo y las ventajas en políticas cambiaria, de salud y propiedad intelectual.

Desde esta perspectiva política, Trump elaboró el listado de peligros usado para incriminar a México como fuente de amenazas, posición que mantuvo aun luego de ratificar el TMEC. Apelando a la seguridad nacional, califica a México como el país más peligroso del mundo; reitera la necesidad del muro añadiendo que, en caso de que México no frene la invasión de narcotraficantes, cárteles, traficantes de personas, coyotes y migrantes ilegales, obligará a las empresas que el TLCAN permitió trasladarse a México retornar a los Estados Unidos mediante impuestos y tarifas a las exportaciones mexicanas (Trump, 2019). Claramente politiza el comercio al ligarlo a la contención de la migración.

En el discurso sobre el Estado de la Unión 2020, Trump manifestó que, gracias al aseguramiento de la frontera y sustituido el TLCAN por el equilibrado y justo TMEC, los Estados Unidos atraviesan una bonanza sin precedentes

⁴Tampoco considera los efectos negativos sobre el consumo interno o el ingreso de los trabajadores (Galbraith, 2018).

mundiales: “nuestras familias prosperan. Nuestros valores renacen. Nuestro orgullo se renueva” (Trump, 2020b). No obstante, afirma, continúan vigentes las amenazas de la migración, el comercio desleal y la violencia, a las cuales vincula con los dos primeros puntos y la seguridad nacional (Bush, 2020). Estos temas ponen a México en la mira de los votantes, son armas electorales más efectivas que la manipulación cambiaria o la piratería tecnológica, pues tocan la vida diaria de los hogares y movilizan a los sectores empobrecidos de la población.

A continuación se sintetizan algunas de las más sobresalientes propuestas económicas de Trump, como las prioridades explícitas en la política económica y comercial del presidente, quien las presenta como la solución a las amenazas.

Los impuestos: forman parte de las políticas comercial y tarifaria. Trump propuso establecer un impuesto de ajuste fronterizo para compensar el impuesto al valor agregado (IVA), derogar la Ley Dodd-Frank y enmendar la Norma Volcker.⁵ Todo eso favorece a los grandes capitales. La reforma fiscal aprobada en 2018 distribuye el ingreso de los grupos de bajos y medios ingresos a los altos, y no garantiza que las exenciones de impuestos eleven las inversiones y estimulen el traslado de empresas de los Estados Unidos a su territorio. Pueden revalorizar el dólar, agravar el desequilibrio comercial y permitir que Trump presione más a los socios comerciales (Skidelsky, 2018; Stiglitz, 2019). A pesar de estas fallas, Trump presenta esta política como gran triunfo (Trump, 2020b).

La migración: Trump equipara a los migrantes con terroristas, violadores y narcotraficantes, lo que añade a los efectos económicos de la migración los daños a la seguridad nacional. Las raíces de la criminalización de los migrantes son históricas. Trump evoca posturas hacia afroamericanos y latinos, particularmente los mexicanos, por ejemplo, la declaración de un capitán de policía de Texas en 1911, quien decía que bajo la influencia de la marihuana los mexicanos se vuelven violentos, pierden el miedo, tienen una fuerza enorme (Abel, 1980).⁶ La Ley de Orígenes Nacionales de 1924 vigente hasta 1964 especificó las normas migratorias para preservar “la composición étnica y racial de los Estados Unidos” (Fitzgerald y Cook-Martin, 2014), lo

⁵ La Ley Dodd-Frank, votada en julio de 2010 e impulsada por el entonces presidente, Barack Obama, obliga a los gigantes bancarios a someterse anualmente a pruebas de resiliencia a crisis financieras. La Norma Volcker les prohíbe a los bancos especular por cuenta propia.

⁶ Puyana (2018) trata con mayor detalle este tema.

que limitó el ingreso de blancos no anglosajones y no protestantes, y, hasta 1950, negó la ciudadanía a los chinos (Fitzgerald y Cook-Martin, 2014). Esta xenofobia se ha usado en política migratoria y sobre las drogas (Fitzgerald y Cook-Martin, 2014)⁷ y para construir el muro, proyecto bipartidista iniciado por George H. W. Bush en 1994 que continuaron todos los presidentes siguientes, pero ninguno lo manipuló con fines electorales, como Trump. En 1965 los Estados Unidos otorgaron visas a personas de países recientemente descolonizados y de América Latina y relajaron reglas que Tump endureció, con el pretexto del tráfico de drogas (Kramer, 2017). Desde el ataque a las torres gemelas, las restricciones aumentaron y combinan el control del narcotráfico y el terrorismo, focalizan países y religiones —el punto de partida para las restricciones adicionales de Trump a la migración, que acentúan la xenofobia—. Al vincular la migración con el terrorismo y el crimen, y a México como la principal fuente de refugiados, Trump convierte el país en actor a mantener en jaque.

En *relaciones internacionales* o seguridad nacional: hay conflictos cada vez más intensos con China, país que desafía la supremacía estadunidense, su economía, su capacidad financiera global, sus avances en ciencia y tecnología y su penetración comercial e inversionista en todo el orbe; además de los conflictos comerciales con la Unión Europea, los políticos con Rusia, Medio Oriente, Corea del Norte, Irán y Venezuela. Cabe reiterar los conflictos con México —narcotráfico e inmigrantes, terroristas en potencia—, por los cuales Trump (2017) amenazó con militarizar y cerrar la frontera sur, y, en diciembre de 2019, con incluir los carteles mexicanos en la lista de organizaciones terroristas y enviar tropas a México.⁸ Todo esto deriva de la percepción estadunidense, reforzada por Trump, de que las autoridades civiles y militares mexicanas no quieren o no pueden hacer su trabajo, lo que hace del mexicano un Estado fallido, percepción no nueva en los Estados Unidos.⁹

Comercio: para Trump, el déficit comercial constituye una amenaza a la seguridad nacional, por lo que hay que penalizar la manipulación del tipo de cambio e imponer represalias a las prácticas comerciales injustas ejercidas

⁷ Es reconocido que el uso de estupefacientes era y es asociado con ciertos grupos étnicos que son considerados inferiores: opio con los chinos, cocaína con los afroamericanos y marihuana con los mexicanos (Block, 2013).

⁸ En este marco confrontacional cabe cuestionar si el anuncio de Trump de enviar tropas a México en caso de que el presidente López Obrador lo solicitara constituyó una oferta de ayuda o una amenaza.

⁹ El estudio “The first responsibility of the state” (The University of Texas, 2018) presenta las razones por las cuales se puede considerar a México como Estado fallido y presenta una larga bibliografía sobre el tema.

contra los intereses estadunidenses por países con economías de no mercado y con autoridades corruptas, no transparentes,¹⁰ como reza en las últimas agendas anuales de política comercial de la United States Trade Representative (USTR, 2017 y 2019). Con la excusa de proteger los intereses nacionales, Trump abandona acuerdos internacionales tanto comerciales como ambientales, refuerza la negativa posición del país sobre la Organización Mundial del Comercio (OMC) y abandona la estrategia estadunidense de promover la integración económica, como la Unión Europea, para prevenir conflictos de interés nacional violentos, y los mega proyectos comerciales, concebidos por Clinton y Obama para enfrentar el avance político y económico de China y Rusia.

Para imponer las leyes nacionales y afirmar la supremacía estadunidense (USTR, 2019), Trump articula la agenda comercial a la de seguridad nacional de 2017 (The White House, 2017) y reitera que las prácticas desleales de sus socios amenazan la prosperidad estadunidense (USTR, 2019: 38). Desde esta arena, para Trump todo está en la mesa: reavivar la guerra comercial con China, intensificarla con la Unión Europea, iniciarla con Vietnam, Corea o Japón, incluso amenazar a México con revisar el TMEC (Palmer, 2020).

El cuadro 1 muestra los tópicos que Trump ha identificado como las mayores amenazas a la seguridad estadunidense y los países que, según él, son las fuentes de éstas. A partir de junio de 2018, Trump enfrió sus baterías contra China al iniciar la guerra comercial y dio un respiro a México (Wong y Chipman Koty, 2020).

II. LA ECONOMÍA MEXICANA BAJO EL TLCAN Y LAS FALSAS PREMISAS DE TRUMP

Presentamos lo más relevante de la trayectoria de la economía mexicana durante los años de vigencia del TLCAN,¹¹ con el fin de desvirtuar las anteriores y otras consejas falaces de Trump sobre las relaciones bilaterales en este acuerdo y sobre México, ganador neto del acuerdo, que resistirá todo cambio, por lo que hay que ejercer la máxima presión, según el presidente estadunidense.

¹⁰ Quedó evidente en las negociaciones y los acuerdos para remplazar el TLCAN con el TMEC.

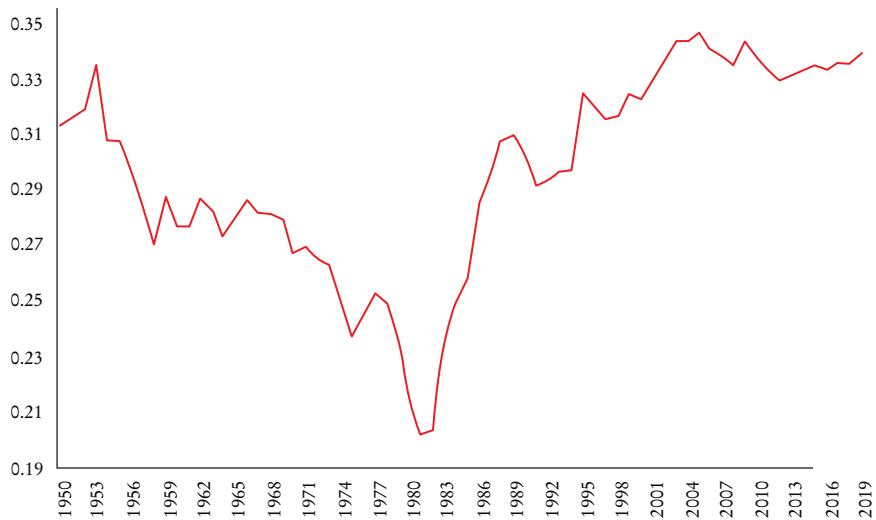
¹¹ Este tema se ha estudiado abundantemente. Véanse Romero (2020) y Puyana (2018), en los cuales se encuentra amplia bibliografía sobre el TLCAN.

CUADRO 1. Principales amenazas a la seguridad nacional, el bienestar y la prosperidad de los Estados Unidos, según el presidente Trump

	TLCAIN		Centroamérica	Unión Europea	Corea del Norte	Estado Islámico			Japón	OTAN	Alemania
	México	Canadá				Irán	Siria	Iraak			
<i>Relaciones exteriores</i>											
Seguridad	x				x	x	x	x	x	x	x
Terrorismo	x				x	x	x	x			
Migración	x		x		x	x	x	x			
<i>Seguridad nacional</i>											
Drogas	x				x	x	x	x			
Violencia	x				x	x	x	x			
Empleo	x	x			x				x		
<i>Manipulación de divisas</i>											
Impuesto al valor agregado	x	x	x	x	x				x	x	x
Déficit comercial	x								x	x	x

FUENTE: tomado de Puyana (2018).

GRÁFICA 1. Divergencia del PIB per cápita en el TLCAN, 1950-2017
(en dólares de tipo de cambio paridad)



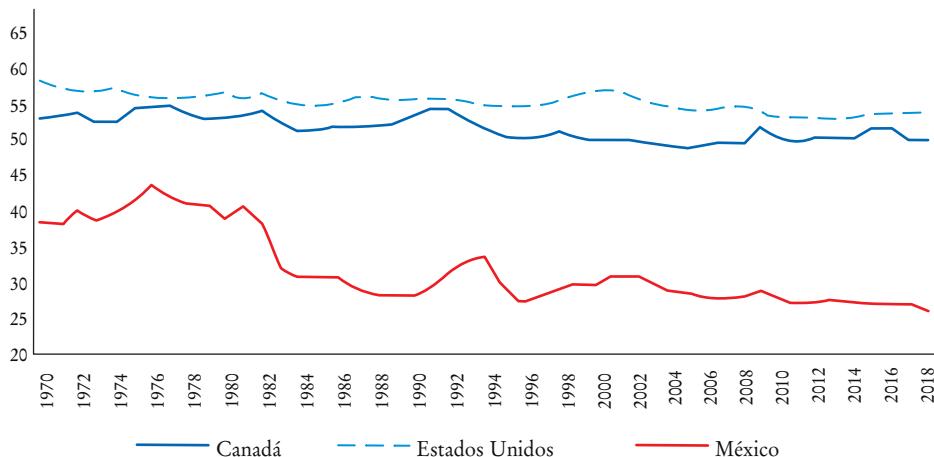
FUENTE: elaboración propia con base en The Conference Board (2020).

1. ¿Es México el ganador neto del TLCAN?

Si esta aseveración de Trump fuera cierta, la convergencia entre el producto interno bruto (PIB) per cápita mexicano y el estadounidense se habría registrado, pero esto no ha ocurrido (Puyana y Romero, 2019b). En efecto, entre la firma del TLCAN y diciembre de 2018 el crecimiento promedio del PIB mexicano, cercano a 1.2%, fue el más bajo desde fines de la década de los cuarenta.¹² Esta divergencia resulta porque, entre otras razones, en México primó la política de estabilidad macroeconómica mediante sostenidas devalutación interna y austeridad fiscal, con baja tributación directa y reducido gasto público, especialmente en inversión, así como largos episodios de revaluación del peso que estimulaban las importaciones de insumos y componentes, y deprimían el uso de factores productivos locales, especialmente, el trabajo. Todo ello condujo a un equilibrio económico de bajo crecimiento y limitados ingresos laborales, demanda agregada reducida e inversiones

¹² Fue la tasa más baja desde al menos un siglo (Puyana y Romero, 2019b).

GRÁFICA 2. Distribución funcional del ingreso en los Estados Unidos, Canadá y México, 1970-2018 (proporción de los salarios en el ingreso)



FUENTE: cálculos de la autora con base en OCDE (2019).

estancadas. La gráfica 1 muestra la dispersión de la renta per cápita de los dos países, calculada a partir de la desviación estándar de los logaritmos naturales de éstos.¹³ Emergen dos períodos nítidamente diferenciados: 1950-1982 y 1981-2019. El primero, de convergencia acelerada hasta 1982, cuando se registró la menor distancia entre los dos, y el segundo, de lento y oscilante distanciamiento, que no logró revertir el TLCAN, toda vez que el valor de la dispersión en 2019 es mayor al registrado en 1994.

2. ¿Son los trabajadores mexicanos ganadores absolutos?

En corolario de lo anterior se registran varios fenómenos: la desaceleración de la productividad per cápita total, especialmente en las manufacturas; el remplazo de la mano de obra por capital, aun en el marco de la declinante inversión por trabajador registrada a partir de 1982 (Puyana y Romero, 2019a), y el peso del empleo informal superior a 60% de la población ocupada. En este panorama no es de extrañar la caída sostenida de las retribuciones al trabajo en la distribución funcional del ingreso. Si bien es un proceso que se remonta hacia fines de la década de los setenta y, de manera

¹³ Para detalle del ejercicio econométrico y la literatura teórica, véase Puyana y Romero (2019a).

muy intensiva, a partir de la de los ochenta, se intensificó en el periodo del TLCAN. La gráfica 2 muestra el descenso superior en México, en relación con los socios del tratado, y cómo creció la distancia entre México y los otros dos países, especialmente los Estados Unidos.

3. La economía estadunidense es dependiente de la mexicana

Es difícil afirmar con algún atisbo de seriedad que la economía de una potencia mundial dependa de una en desarrollo y de lento crecimiento. Este innuendo no se sostiene a la vista de la creciente divergencia entre la economía mexicana y la estadunidense, las diferencias en el grado de apertura, la diversificación geográfica del comercio estadunidense y la morfología del déficit comercial de los Estados Unidos con México. En efecto, en 1994 el PIB per cápita estadunidense era 4.5 veces mayor que el mexicano, y en 2019 cerca de 5.6 veces; el cambio más pronunciado ocurrió en la relación de la productividad laboral de los Estados Unidos y México (de 2.1 a 5.6), atribuible, entre otras cosas, al mayor grado de apertura externa de México y a la relación inversa entre éste y el crecimiento de la economía mexicana, en tanto que positiva en los Estados Unidos y Canadá (Puyana y Romero, 2019a), así como a las relaciones entre el grado de apertura y, por una parte, la participación de las remuneraciones al trabajo y, por la otra, de los salarios mínimos y las remuneraciones medias reales.

El índice externo de una economía (su comercio total como porcentaje de su PIB) muestra, por un lado, el grado de apertura de una economía a la competencia internacional tanto en el mercado interno como en el externo, y, por otro, el nivel de dependencia que tiene su economía de la de sus socios comerciales; mientras mayor sea el peso de éstos en el intercambio, superiores serán las restricciones externas y menores los márgenes de control de ciertas variables económicas (balance en cuenta corriente, tasa de cambio y acumulación de capital, entre otras). La estadunidense es una economía autocontenido, con relativamente limitada penetración de su mercado doméstico por las importaciones y con exportaciones más acotadas; por lo tanto, es mayor su autonomía. (Véase cuadro 2.)

Con un coeficiente externo de 80.30% del PIB (41% de las importaciones y 39.2% de las exportaciones), la economía mexicana es 2.7 veces más abierta a la competencia que la estadunidense. El motor de la economía estadunidense es la demanda interna, que representa cerca de 70% del PIB, razón por

*CUADRO 2. Canadá, China, México y los Estados Unidos:
coeficientes externos de sus economías como porcentaje del PIB,
1990-2018*

	Canadá		China		México		Estados Unidos	
	1990	2018	1990	2018	1990	2018	1990	2018
Importaciones	24.9	33.9	10.7	18.7	19.7	41.1	10.5	15
Exportaciones	25.1	33.9	14	19.5	18.6	39.2	9.2	15
Total	50	67.8	24.7	38.2	38.3	80.3	19.7	30
Saldo	0.2	0	3.3	0.8	-1.1	-1.9	-1.3	0

FUENTE: cálculos de la autora con base en el Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI) 2020.

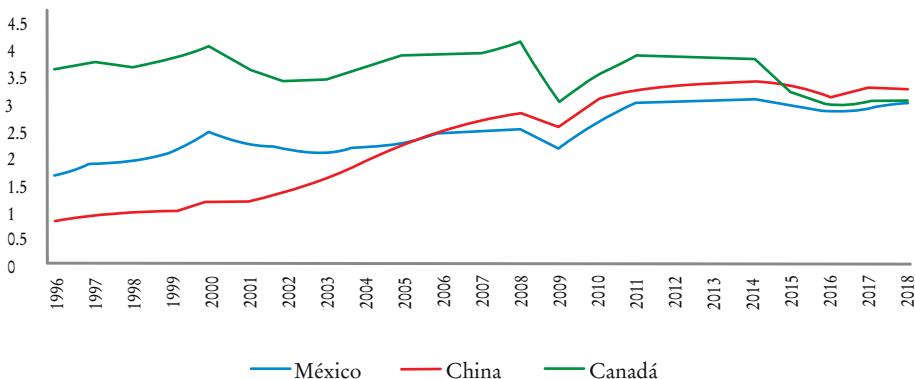
la cual es imposible no tachar de mera artimaña electoral esa supuesta dependencia que tiene la economía estadunidense de la mexicana. Puede ser que ciertas actividades, en el sector automotriz, acusen dependencia, pero las decisiones de las casas motrices y de la demanda estadunidense son los elementos determinantes, no el crecimiento económico de México ni las variables que controlan sus autoridades.

La tan dispar apertura comercial obliga a mirar con mayor cuidado la dirección de la dependencia, misma que se ilustra en la gráfica 3. Como lo muestra la gráfica 3a, mientras sólo cerca de 10% del PIB estadunidense se relaciona con el intercambio con China (3.5% del PIB y 3% con Canadá y México), la dependencia del lado opuesto (gráfica 3b) es alarmante: 50% del PIB mexicano depende del comercio con los Estados Unidos, lo que resulta en una dependencia 16.7 veces mayor que la estadunidense con México. En contraste, la dependencia de China y la de Canadá respecto del comercio de los Estados Unidos es casi 10 veces menor que la mexicana. Resulta evidente la grave y asimétrica dependencia de México en relación con la economía estadunidense, intensificada durante el TLCAN.

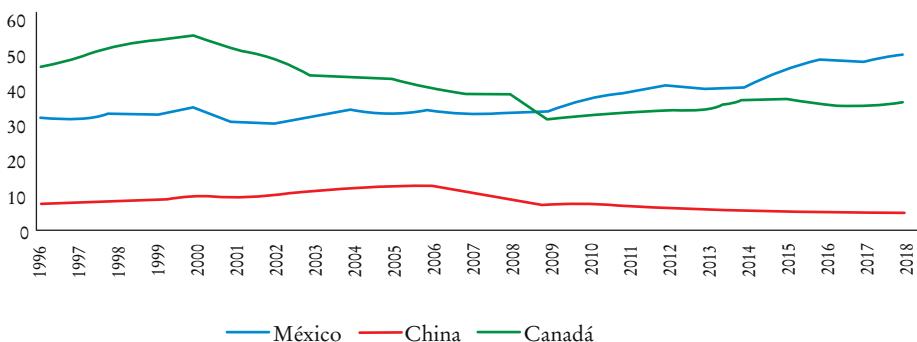
Además, es necesario considerar la diversificación de los mercados de origen y el destino del intercambio, que ponderan el riesgo de depender de un socio comercial. En 2019 sólo tres países representan, cada uno, más de 10% del comercio exterior estadunidense. En el total de las importaciones estadunidenses: China concentra 22%, Canadá, 13% y México, 13%; en sus exportaciones: Canadá concentra 18.3%, México, 16% y China, 13.3%. En cambio, México destina 85% de sus exportaciones a los Estados Unidos y

GRÁFICA 3

*a) Dependencia de los Estados Unidos contra México, China y Canadá.
Dependencia de la economía de México, Canadá, China y Estados Unidos
como porcentaje del PIB, 1996-2018*



b) Dependencia de México, China y Canadá respecto de los Estados Unidos



FUENTE: cálculos propios con información del Banco Mundial, el United States Census Bureau y los WDI 2019.

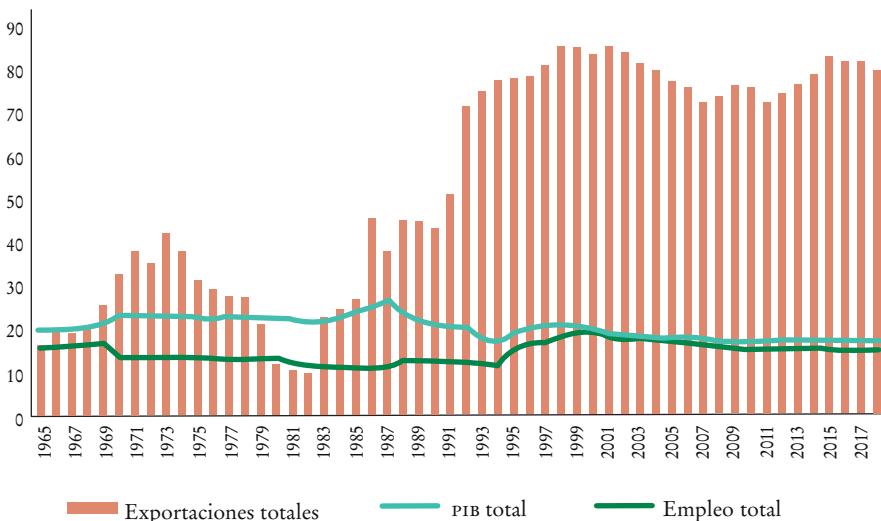
40% de sus importaciones. Es de subrayar que China, una economía 7.4 veces mayor que la mexicana, adquiere en los Estados Unidos menos de 21% de sus importaciones y destina a este país únicamente 7.3%. En 2018 el déficit comercial de los Estados Unidos con México fue de 81 millardos de dólares y con China, de 420 millardos de dólares, 5.2 veces más grande. Sorprende que Trump haya tardado tanto (hasta junio de 2018) en considerar este déficit como un mayor problema para su país que el muy menor con México.

El sector automotriz concentra 79% del déficit comercial de los Estados Unidos con México, seguido por la electrónica. La manufactura automotriz refleja los problemas de las cadenas de valor global: aproximadamente 40% del valor exportado por México lo constituyen insumos, componentes y partes, importados de compañías estadounidenses o de subsidiarias estadounidenses en Japón, Corea y Europa; esto hace evidente que las exportaciones manufactureras mexicanas son intensivas en valor agregado importado, el cual oscila entre 61.3% en maquinaria eléctrica y óptica, 40% en equipo de transporte y 32.2% en productos plásticos (World Input Output Database, WIOD). Las exportaciones con mayor contenido importado son más intensivas en tecnología e inversión extranjera y acusan el mayor superávit comercial estadounidense: equipos eléctricos, electrónicos y ópticos, transporte y maquinaria. Por el contrario, las ventas externas chinas tienen menor contenido importado, con la excepción de algunos productos intensivos en materias primas que compra de países menos industrializados.

El alto contenido importado de las exportaciones de manufacturas mexicanas ha elevado la propensión a importar de la economía y agravado las restricciones externas. Cada punto de aumento del PIB eleva las importaciones cerca de 5%. Este fenómeno de desindustrialización, ilustrado en la gráfica 4, resulta de la caída de la demanda interna de bienes manufactureros (finales e insumos) y se relaciona con la apertura y la devaluación cambiarias. El efecto final es el debilitamiento del vínculo entre el crecimiento en exportaciones de manufacturas y la expansión del empleo y el PIB sectoriales y totales, anteriormente comentados (Puyana, 2015).

Asimismo, el comercio de bienes manufacturados entre México y los Estados Unidos es un intercambio vertical intraindustrial, en el sentido de que, por una parte, México exporta a los Estados Unidos el mismo tipo de bienes que importa, pero diferenciados por tener menor contenido tecnológico y ser producidos a menor escala, por lo cual tienen menor precio, márgenes de ganancia inferiores y satisfacen mercados de menores ingresos; por la otra, importa esos mismos productos, pero de mayor sofisticación tecnológica, mayor valor agregado, intensivos en tecnología y mano de obra altamente calificada y dirigidos a mercados de ingresos superiores y demandas más sofisticadas (Puyana y Romero, 2009). Por esta razón, los impuestos, los requisitos de origen y laborales no legales y demás trabas al acceso de las exportaciones mexicanas aumentarían los precios de manera diferenciada, lo que afectaría más a los consumidores de menores ingresos. Como

GRÁFICA 4. *Porción de manufacturas en exportaciones y PIB totales, 1960-2018*



FUENTE: Banco Mundial, WDI 2019, consultado el 31 de octubre de 2019.

la producción manufacturera mexicana está en los fragmentos del proceso productivo relativamente menos intensivo en mano de obra —la cual representa una mínima porción del valor de cada producto—, su retorno a los Estados Unidos no elevaría significativamente el empleo y podría ser inflacionario (USITC, 2020).

4. *El TLCAN indujo la contracción de las manufacturas en el PIB y el empleo de los Estados Unidos.*

El presidente Trump atribuye a México el retroceso de las manufacturas estadounidenses en el PIB y el empleo, menciona que con sus prácticas comerciales desleales impulsó sus exportaciones de manufacturas y eliminó 25% del empleo manufacturero (Trump, 2020c). El repliegue de las manufacturas y de la agricultura es un proceso normal del crecimiento de las economías y de los ingresos de la población, y resulta de la reducción de la elasticidad ingreso y precio de la demanda de manufactura, así como del avance de la producción basada en tecnología, conocimiento y servicios de alta tecnolo-

gía en el consumo intermedio y final, característico de las economías posindustriales. El problema para México y la mayoría de países en desarrollo es que este fenómeno se verifica mucho antes del nivel per cápita total establecido y verificado para México y varios países de América Latina por numerosos analistas (Syrquin y Chenery, 1989), y resulta de cómo se realizó la liberalización de la economía y de las relaciones contradictorias entre el grado de apertura y el crecimiento del PIB, el empleo y la demanda interna comentados anteriormente. En las economías industrializadas surgen los servicios de elevado valor agregado y crecen la productividad laboral y las remuneraciones medias; en las que están en desarrollo se agolpan en el sector informal o el autoempleo y en servicios de muy baja productividad, y la productividad laboral y total se estancan o declinan. Así, entre 1997 y 2018 la productividad manufacturera total estadunidense se expandió 2.2% anualmente, la mexicana, sólo 1.7 por ciento.

III. LAS OPINIONES EN MÉXICO Y LO QUE SE ESPERARÍA DEL TMEC

México recibió, y observa expectante, el cambio en la política económica y exterior de los Estados Unidos, versión desnuda del unilateralismo agresivo estadunidense (El-Erian, 2020), y se pregunta si es real y duradera la calma por la ratificación del TMEC el 16 de noviembre de 2019, a menos de 24 horas del acuerdo temporal con China. Los dos arreglos permiten a Trump dar parte de victoria y mostrar que sus guerras comerciales son fáciles de ganar, muestran el tufo electoral de su política internacional y aconsejan vigilar y prever el restablecimiento de las amenazas a México, esgrimidas electoralmente, con cualquier pretexto (véase la cuenta de Twitter de Trump: @realDonaldTrump).

No ha sido fácil de entender el discurso de Trump sobre México, irreconciliable con la integración económica y la colaboración en seguridad y narcotráfico. Por ello, la sociedad mexicana considera el muro un acto de xenofobia, se niega a financiarlo y reitera el deber de defender los derechos de los mexicanos deportados y ofrecer servicios y asistencia a los migrantes, actitud que frenaron las amenazas de Trump de imponer sanciones comerciales y protestar por el TLCAN.

El cuadro 3 presenta una síntesis de las opiniones en México¹⁴ sobre la política de Trump y la renegociación del TLCAN. A primera vista podría percibirse una división entre librecambistas y proteccionistas relativos (los defensores del libre comercio representan 35.8% de las respuestas, frente a 19.4% que preferiría no renegociar sin beneficios y optar por la OMC, no propiamente libre comercio). Sobresale el peso mayoritario del sector gubernamental entre quienes sugieren defender el libre comercio, que supera con creces al sector privado.

No obstante, 44.8% favorecería transformar el modelo económico, fortalecer el mercado interno y fomentar la industria y la agricultura, opciones armonizables con un acuerdo comercial, pero diferente al TLCAN. Estas preferencias están en sintonía con los lineamientos del nuevo gobierno de fortalecer la demanda interna, elevar los ingresos laborales estimulando las actividades productivas, las manufacturas y el sector agrícola. En el sector empresarial, con 210 respuestas, 33% propone renegociar el TLCAN y 50% sugiere expandir los mercados, fortalecer el mercado interno y redefinir las políticas industrial, agrícola, energética y tecnológica.

Es de recalcar la curiosa distribución de sectores en el cuadro 3, del cual se pueden colegir las preferencias de los medios: en primer lugar, el sector gubernamental y el sector privado, cada uno con 210 apariciones; cada sector concentra 35%, 70% en total; mientras los sindicatos y los movimientos sociales, poblaciones mucho mayores en valores absolutos, sólo aparecieron 29 veces, es decir, 3%, una proporción considerablemente menor a la cedida a los actores políticos (representantes de partidos políticos, congresistas), que tuvieron 14% de las respuestas; finalmente, se encuentra la academia, con 12%, más del doble que los sindicatos y los movimientos sociales.

Como lo muestra el cuadro 3, muchos actores vieron en el choque político creado por Trump, con la amenaza de abandonar el TLCAN, una oportunidad para forjar un pacto social con los grandes grupos sociales excluidos desde mediados de la década de los ochenta; dar un giro al modelo económico con el fin de reindustrializar y revigorizar la agricultura, como la vía para dinamizar el mercado interno; generar más y mejor pagados empleos; revertir el retroceso de los salarios en el ingreso, e incentivar las inversiones y reducir significativa y sostenidamente la desigualdad y la pobreza. Reiteramos que

¹⁴ Opiniones de representantes gubernamentales, líderes políticos, líderes sindicales, organizaciones no gubernamentales (ONG), académicos y empresarios publicadas en 604 artículos en diarios, semanarios y revistas especializadas de gran circulación, publicados entre el 1º de agosto de 2016 y febrero de 2018.

**CUADRO 3. Opiniones de la sociedad mexicana frente
a la política estadunidense
hacia México y el TLCAN**

Sectores /opiniones propuestas	<i>Renegociar y defender el libre comercio</i>			<i>No renegociar el TLCAN</i>			<i>Transformar el modelo económico actual</i>			<i>Total</i>		
	Renegociar	Defender el libre comercio	No impuestos fronterizos	No renegociar sin beneficios	Abandonar el TLCAN y acudir a la OMC	Diversificar mercados	Fortalecer mercado interno	Rebajar impuestos	Proteger agricultura	Fomentar industrias e infraestructura	Absoluto	Porcentajes
Gobierno	44	26	19	27	13	28	18	7	13	15	210	35
Actores políticos	17	13	2	10	12	11	6	2	4	6	83	14
Sector privado	47	16	7	24	11	37	21	8	17	22	210	35
Sindicatos y movimientos sociales	3	2	1	4	5	3	2	0	6	3	29	5
Academia	11	5	3	5	6	17	12	2	6	5	72	12
Total	122	62	32	70	47	96	59	19	46	51	604	100
Valores absolutos		216		117		174		97		604		100
Porcentajes		35.8		19.4		28.8		16		100		

FUENTE: tomado de Puyana (2018).

estos elementos están presentes en la agenda del nuevo gobierno.¹⁵ A partir de estas premisas se reconfiguraría el marco de las relaciones con los Estados Unidos y el resto del mundo, y la ruta hacia el crecimiento sostenido y sustentable, social, macroeconómica y ambientalmente.

Es importante enfatizar los contenidos de las políticas productivas. De éstos dependen la asignación de factores, la estructura del empleo, los salarios y, en última instancia, el ritmo de crecimiento de solución a los problemas señalados como causas del estancamiento de la economía nacional y el empobrecimiento de vastos sectores sociales. Más adelante se perfilan algunos puntos a considerar al delinear la estrategia de desarrollo de México.

Para revertir la prematura desagriculturización y desindustrialización de la economía nacional y reactivar las inversiones y la acumulación de capital, la política productiva ha de terminar con la artificial distinción entre producción para las exportaciones y para el mercado interno, la cual implicó estí-

¹⁵ También se encuentran claramente expuestos y explicados en López Obrador (2020).

mulos a la demanda externa a expensas de la interna, y definir la ubicación de factores de acuerdo con la dinámica de los mercados externos, mediante la perpetuación de la dependencia de la economía nacional. En este marco, la política agrícola buscaría elevar rendimientos y reducir costos para, en primer lugar, afianzar la seguridad alimentaria y abatir el contenido importado del consumo aparente de maíz, frijol, arroz, soya y otros alimentos básicos, como lo hacen los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y China; en segundo lugar, proveer insumos para la manufactura; en tercer lugar, demandar más bienes intermedios y finales, y, por último, incorporar más mano de obra y más valor agregado con el fin de elevar la productividad. En política manufacturera la estrategia para reintegrar las cadenas de valor debe incorporar más mano de obra y más valor agregado, de suerte que los aumentos en productividad no se hagan mediante el sacrificio del empleo, como se ve en la gráfica 3. Esta transformación de las manufacturas resultaría de promover la productividad y la investigación en los sectores con mayor dinamismo tecnológico, pero los aumentos en productividad laboral, por unidad de producto, han de ir acoplados a incrementos en el volumen producido con el fin de elevar el empleo —el sectorial y el total—; de esta forma, el aumento del ingreso y la demanda interna se convierten en catalizadores del crecimiento del producto y el bienestar social.

La política energética constituye una parte central de la productiva y de algunos elementos de la macroeconómica. El gas y el petróleo, por ejemplo, son insumos de una gran variedad de actividades productivas y sociales, y sus precios afectan la producción, el consumo y el ahorro de los hogares, las empresas y el gobierno. De allí que la energía se considere un bien público, pieza clave de la seguridad nacional y del cumplimiento de las “metas del Milenio” del “desarrollo sustentable” (razón por la cual se debe alejar de los avatares del mercado). Asimismo, la política energética mexicana ha de responder a la conflictiva naturaleza de la energía y de sus fuentes: por una parte, los aspectos sociales como la desigualdad en el acceso a la energía y, por otra, los problemas del calentamiento global y la desigualdad económica. La seguridad energética de México se ha reducido, entre otras razones, por la merma de las reservas y la producción de crudo, y la importación desde un solo mercado de gas y de gasolina. En este contexto se ha de diseñar la transición hacia las energías verdes, renovables, en las cuales el país es rico, y, al mismo tiempo, elevar la eficiencia energética y reducir la intensidad energética de la economía, elevada en combustibles fósiles. El petróleo

y el gas remanentes y por descubrir se destinaría a usos diferentes a la combustión. Estos elementos de política sectorial implican eliminar la protección efectiva negativa estructurada en el TLCAN y no eliminada en el TMEC, y evitar la revaluación del peso, que subsidia las importaciones, fortalece el ensamblaje y castiga el uso de insumos nacionales, el empleo, en primer lugar.

IV. ¿QUÉ LE DEPARA EL TMEC A MÉXICO?

Las diferencias entre el TLCAN y el TMEC son las siguientes: 10 capítulos nuevos y tres fundidos entre los remanentes y los nuevos;¹⁶ son modificaciones relativamente marginales (véase apéndice), no el cambio de nombre (Henderson, 2019)¹⁷ ni las exclamaciones de Trump de que el nuevo acuerdo sea uno de los mejores nunca antes vistos (Trump, 2020a; Trump, 2020b; The White House, 2020).

Como es de esperar, las autoridades de los países signatarios reafirman los beneficios para cada uno de ellos. Los documentos oficiales estadunidenses, publicados entre septiembre de 2018 y enero de 2020, enfatizan el logro en ganancias en exportaciones, empleo e ingresos. Son estimaciones refutadas por agencias oficiales (USITC, 2019) y por centros independientes de investigación, los cuales afirman que los cambios al TLCAN no sólo son marginales, sino también costosos para los Estados Unidos y pueden desacelerar el comercio y retardar el crecimiento (Gertz, 2018; Lovely y Schott, 2019; Hufbauer, 2019). Lo que sí parece evidente es que el TMEC garantizaría, por una parte, el liderazgo estadunidense, regional y global en nuevas tecnologías, especialmente en comunicaciones y electrónica, y, por la otra, su *dominación energética*, programa insignia de Trump (USTR, 2020).

Las autoridades mexicanas, el presidente López Obrador, el secretario de Relaciones Exteriores —Marcelo Ebrard—, el subsecretario —Jesús Seade—, y la secretaria de Economía —Graciela Márquez—, entre otros, expresan optimismo sobre los efectos para México (Infobae, 2020) y enfatizan el sentido social del TMEC, específicamente en las decisiones sobre normas labora-

¹⁶ Los nuevos capítulos cubren áreas de interés particular para México y se relacionan con normas laborales, pequeñas y medianas industrias, reglas de origen del sector automotriz, sector energético y medio ambiente. Los tres que aparecen como eliminados se remplazaron o fundieron con los nuevos.

¹⁷ Henderson (2019) sugiere llamar el nuevo convenio NAFTA 0.0, pues impone cláusulas administrativas más restrictivas que desacelerarán el intercambio y elevarán los costos de transacción.

les, el sector automotriz y pequeñas y medianas industrias. Las opiniones del sector privado divergen un tanto. Mientras reiteran el incremento de las inversiones, no soslayan que algunas medidas puedan encarecer la producción y reducir las exportaciones.

En una perspectiva más amplia, el TMEC afianza la economía de libre mercado del TLCAN al incorporar nuevas áreas (comercio electrónico, por ejemplo) y ampliar las reglas de origen y laborales en el sector automotriz. Esa línea de libre intercambio se extiende a los hidrocarburos y en los acuerdos sobre competitividad, corrupción, buenas prácticas y medio ambiente. Dicho esto, en lo que sigue se explican los compromisos plasmados en áreas de particular importancia para México, que en el marco de este ensayo se relacionan con los acuerdos sobre duración y revisión del tratado, los compromisos sobre temas laborales, las reglas de origen en el sector automotriz, el sector energético, las provisiones sobre el sector agrícola, las inversiones extranjeras, el medio ambiente, las patentes en medicinas, el comercio electrónico, entre otros.

La estabilidad, o el fin de la incertidumbre: fue el punto más ponderado de la firma y ratificación del TMEC. Según las cláusulas *Sunset* (crepúsculo o vigencia), el TMEC expira a los 16 años de entrado en vigencia, salvo expresa y unánime decisión de renovarlo por otro periodo similar. Establece revisiones conjuntas sexenales, a cargo de la Comisión de Libre Comercio, lo cual mina la estabilidad requerida para inversiones de gran escala y lento retorno, como en el sector automotriz o el textil (USITC, 2020: 264), y le quita al poder legislativo toda participación en la materia.

En el ámbito laboral: a diferencia del TLCAN, los compromisos laborales son parte integral del TMEC, un cambio importante cuya aprobación parece difícil de entender y explicable por una favorable conjunción de intereses políticos en los dos países con gobiernos de muy diferente signo. El interés de Trump de mostrar avances en su guerra comercial lo condujo a aceptar las propuestas del partido demócrata y cerró filas con las organizaciones sindicales como muestra de su defensa de los intereses laborales estadunidenses. En México López Obrador vio, en la aceptación de las propuestas laborales demócratas para el TMEC, la vía para desactivar la oposición a su política de distribución del ingreso, la reforma laboral aprobada en noviembre de 2018 y su empeño en eliminar, o al menos paliar, la pérdida acumulada desde 1976 del valor adquisitivo del salario mínimo real (medido por el índice, año 2000=100). No obstante, los aumentos recientes superan 70% (véase gráfica 5).

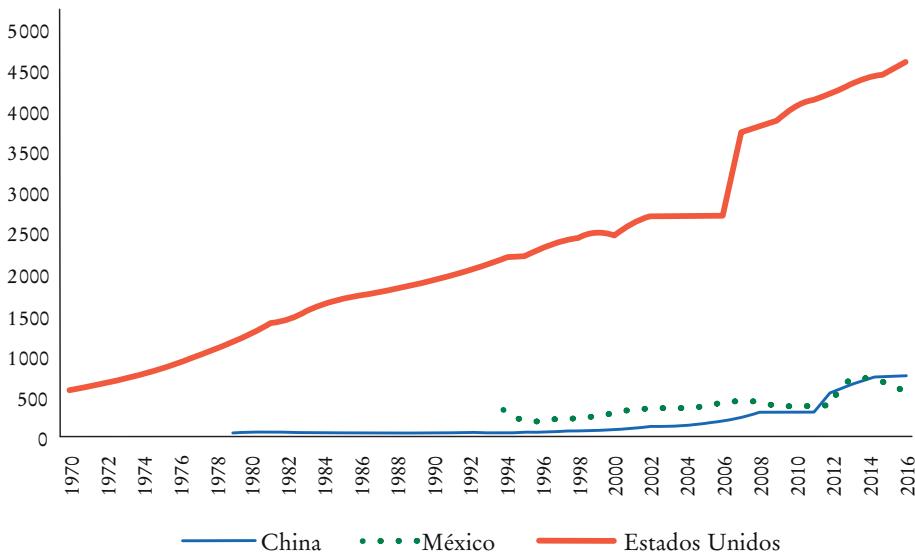
GRÁFICA 5. *Índice de salarios mínimos reales, año 2000=100*

FUENTE: elaboración propia basada en Mexicomáxico (2020).

Al vincular la reforma laboral con el TMEC, se garantizaba su cumplimiento y se eliminaba el riesgo de que gobiernos futuros la revirtieran. Esta estrategia fue promovida durante las negociaciones del TPP con el argumento de que, en virtud de la debilidad política del sindicalismo independiente, México pudo promover las inversiones manufactureras mediante el ejercicio de *dumping* social con salarios bajos (Bensusán, 2018), razón por la cual los salarios medios en el sector manufacturero mexicano fueron superados por los chinos, en contraste con los de los Estados Unidos, que se expandieron más aceleradamente, como se ve en la gráfica 6.

De ahí que los acuerdos en materia laboral plasmados en el TMEC enfaticen, entre otros, respetar los compromisos con la OIT, garantizar la libertad a asociaciones laborales y el derecho de negociación colectiva, eliminar el trabajo forzado, abolir el trabajo infantil y eliminar la discriminación laboral, de género y de todo tipo. Estos compromisos, además de los pactados sobre contenido laboral en el sector automotriz, buscan elevar, o al menos revertir, la caída de las remuneraciones y el bienestar de la clase trabajadora.

GRÁFICA 6. Salarios del sector manufacturero en México, los Estados Unidos y China



FUENTE: elaboración propia basada en la OIT (2020).

Todos estos elementos están presentes en la reforma laboral acordada en 2019 y en las leyes antidiscriminación laboral. No obstante, es necesario notar que en el TMEC los compromisos son desbalanceados y obligan más a México que a los Estados Unidos. Por ejemplo, México ha suscrito todas las nueve resoluciones fundamentales y vinculantes de la OIT y los Estados Unidos sólo dos. De las evaluaciones oficiales estadunidenses se desprende que el impacto general será moderado y favorable a tal país. Así, por ejemplo, en los primeros seis años se generarían 176 000 empleos (0.1% del total) como resultado de un incremento en las exportaciones de los Estados Unidos a México de 14.2 millardos de dólares y de las importaciones de 12.4 millardos, con balance comercial favorable a los Estados Unidos, como lo buscaba Trump. El PIB estadunidense crecería 0.35% acumulado, expansión que beneficiaría especialmente las manufacturas y los servicios (USTR, 2020).

Las provisiones respecto del sector automotriz: se consideran de mayor relevancia en vista del peso de esta actividad en la economía nacional, en las exportaciones, en el empleo y en el superávit comercial con los Estados Unidos, factor utilizado por Trump como justificación de su ofensiva a México por prácticas comerciales desleales mediante el TLCAN.

En el TMEC se busca responder a las sugerencias de Trump de que el *dumping* social que ejerce México explique la contracción de la industria automotriz estadunidense y de las remuneraciones. Por ello, los requisitos para obtener el trato preferencial cubren tanto porcentajes de valor agregado (CVA) como normas salariales del contenido de valor laboral (CVL). Para autos y camionetas, el contenido de valor agregado regional ascendió de 65 a 75%, y al menos 40% del número de autos y 45% de las camionetas provienen de plantas con salarios de al menos 16 dólares por hora, norma que se extiende a las plantas dedicadas al ensamblaje de partes. Por otra parte, el origen regional del acero y el aluminio de los coches ensamblados en México debe ser de 70%. Estos requisitos de origen se aplican también a todas las puertas, motores y demás componentes de los coches.

Ciertamente, entre 1990 y 2017 la tasa de crecimiento del costo laboral en el sector automotriz de los Estados Unidos fue 3.4 veces mayor a la muy lenta de México (0.004% anual), la cual refleja el avance del valor agregado importado de esa rama, superior al de todas las manufacturas, como se explicó en la sección II. Los probables efectos del TMEC indican una reducción del comercio que podría afectar en mayor grado a México. En efecto, las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos de vehículos pequeños, medianos, grandes y pick-ups se reducirían 2.1, 4 y 4%, respectivamente, mientras que las importaciones crecerían en mayor medida. En general, la producción estadunidense se fortalecería, mientras que el intercambio regional se reduciría e incrementaría en terceros países (USITC, 2019: 86, cuadro 3).

Energía: en este campo el TMEC avanza hacia la total liberalización del comercio intrarregional de petróleo crudo, gas y productos energéticos, así como medidas adicionales que reducen el margen de control de la política energética y petrolera nacional, entre otras, pues México se compromete a mantener los acuerdos derivados de la reforma energética de 2013 en inversiones, reducir el número de productos en las listas de excepciones y flexibilizar las normas para el transporte de crudo por oleoductos; establece que los diluyentes representen menos de 40% del volumen de crudo, y los Estados Unidos se obligan a aprobar automáticamente sus exportaciones de gas natural licuado a México, mientras se limitan las de terceros países por razones de seguridad nacional. Las provisiones en este campo pueden fortalecer la capacidad exportadora estadunidense y su superávit con México evidente desde hace algunos años. En efecto, en 2017 el intercambio de energéticos

entre México y los Estados Unidos fue deficitario en 115.6 millardos de dólares, lo que es un tercio superior al valor del crudo exportado (USITC, 2019).

Agricultura: no hay mayores modificaciones, salvo el aumento de las cuotas de importaciones canadienses de productos lácteos de los Estados Unidos. México reconoce el certificado de origen a más quesos del país vecino. Según la USITC (2019), los resultados serían positivos para Canadá y los Estados Unidos, pero no para México, pues se mantienen las condiciones establecidas en el TLCAN, sin efectos positivos conocidos (Puyana y Romero, 2019a). Por otra parte, se negociaron certificaciones de origen que benefician relativamente más a los Estados Unidos (USITC, 2019).

Medio ambiente: el capítulo ambiental del TMEC (cap. 24) es un cambio interesante respecto del TLCAN,¹⁸ pero mantiene sus elementos centrales (USITC, 2019), reproduce compromisos adoptados en el TPP que Trump abandonó y parte de las normas estadunidenses sobre el cumplimiento de las reglas ambientales; menciona los acuerdos ambientales a considerar y omite el Acuerdo de París (International Institute for Sustainable Development [IISD], 2020). Es más un plan de cooperación que de integración, el cual deja espacios a que cada país actúe según su legislación vigente y los acuerdos multilaterales que haya firmado (IISD, 2020). Surgen dudas sobre los alcances de estas decisiones por las experiencias de otros tratados —incluido el TLCAN—, más aún cuando el gobierno estadunidense actual ha desmantelado o eliminado no menos de 100 leyes y reglamentos ambientales, y ha ampliado el libre mercado y fortalecido los subsidios a la producción de hidrocarburos (Coady, Parry, Le y Shang, 2019).

Solución de controversias entre las empresas y los Estados: el TLCAN fue pionero en permitir que privados demandaran a los Estados por medidas equivalentes a expropiación. El TMEC mantiene esos principios entre México y los Estados Unidos; además, clarifica el procedimiento a seguir para dirigir las controversias relacionadas con la interpretación y la aplicación de los compromisos sobre las medidas y las políticas de un país que un inversor nista considere reducir o al anularse las utilidades que se esperaban de una inversión con base en las normas del acuerdo. En algunos aspectos el panel de expertos toma la redacción acordada en el TPP.

Propiedad intelectual: es de aplaudir que, por una parte, se hayan reducido a cinco años, según la norma mexicana, las patentes en fármacos bioló-

¹⁸ El TLCAN incluyó el tema en un acuerdo paralelo.

gicos, con lo que se pueden producir genéricos más oportunamente, y, por la otra, extendido a 70 años los derechos de autor. En términos generales se refuerzan los acuerdos del TLCAN y se incluyen nuevos en relación con el comercio electrónico, controvertibles —como la liberación total del comercio de bienes digitales y la no introducción de nuevas normas que lo limiten—. Se considera que esto beneficiaría a los países y los productores que hoy tienen el liderazgo (los Estados Unidos, en este caso) y a los pequeños y medianos usuarios de estos bienes en todo tipo de actividades económicas. Por razones de propiedad intelectual y comercio desleal, el TMEC restringe las posibilidades de firmar acuerdos de libre comercio con economías de no mercado, medida considerada cláusula anti China y que puede limitar más a México.

V. CONCLUSIONES

La integración económica es un proyecto político con instrumentos económicos. En Europa se busca acabar con los conflictos nacionales conducentes a confrontaciones bélicas. En los países en desarrollo, cementar la cohesión nacional. Al combinar el proteccionismo con el libre comercio entre los países miembros, la integración económica ha de mejorar el bienestar ciudadano.

Para México y los Estados Unidos, la buena vecindad es un bien político compartido y un mecanismo idóneo para vincular el desarrollo de sus economías con reglas consensuadas. Con el TLCAN se establecieron relaciones estrechas, desequilibradas, una asimetría que amplió el TMEC, la cual emerge de las diferentes motivaciones nacionales y de las ideas de varios gobiernos de cada país sobre la integración por los que los Estados Unidos, la potencia mundial, negociaron un acuerdo con México, una economía en desarrollo. Los presidentes estadounidenses (de Bush a Trump) consideran a México, por diferentes razones, un factor clave en su política hacia América Latina. De Salinas a Peña Nieto, presidentes carentes de legitimidad y con un país en crisis económica y política, vieron en el TLCAN la forma de ganar apoyo popular y dificultar cambios posteriores a las reformas estructurales y a la liberalización económica de las décadas de los ochenta, noventa y el año 2013. A López Obrador, debido a su amplia legitimidad política, el TMEC le posibilitó desactivar a la oposición y asegurar la reforma laboral, así como aumentar el salario mínimo y dar confianza a los inversionistas.

El TMEC se negoció en el clima político que introdujo Trump a las relaciones internacionales, al remplazar el orden de normas consensuadas del internacionalismo liberal de la posguerra por su versión de realismo internacional, calificado como unilateralismo agresivo o no cooperativo, el cual consiste en aplicar máxima presión para obtener sus objetivos mediante amenazas, sanciones y temporal apaciguamiento. Amenazó a México con abandonar el TLCAN y poner impuestos a sus exportaciones si no controla la migración, el narcotráfico y el comercio desleal, factores responsables de la pérdida de la prosperidad estadunidense. La reacción contra el orden internacional consensuado está presente en el Brexit y en varios hechos políticos en el mundo, y expresa, entre otros asuntos, el rechazo a la supranacionalidad y el deseo de retornar al ámbito nacional la gestión de la política económica y social; también el rechazo a la migración, erróneamente inculpada del estancamiento económico y del deterioro salarial.

La sociedad mexicana rechazó las acusaciones de Trump y, según opiniones vertidas en medios de comunicación impresos, vio la posibilidad de modificar el modelo de desarrollo, reactivar el mercado interno y mejorar las condiciones laborales y el nivel de vida, en línea con los principales ejes de la política del gobierno actual. Si bien los cambios al TLCAN son menores, el TMEC tiene rasgos interesantes. Profundiza la liberalización de la economía mexicana al incluir nuevas áreas de comercio electrónico, nuevos requisitos de origen de valor agregado y contenido laboral en el sector automotriz, así como la denominación de origen a ciertos productos lácteos. Amplía el alcance económico e institucional del acuerdo en los nuevos capítulos que cubren prácticas comerciales, sobre corrupción, regulación macroeconómica y los compromisos respecto del petróleo y el sector energético; además, en torno a impedir la posibilidad de pactar acuerdos con economías de no mercado, lo que limita en mayor medida a México. Las innovaciones se observan según el acuerdo rechazado por Trump, el TPP, lo que confirma su preferencia por enfrentar las negociaciones bilateralmente y elevar así su margen de maniobra. El valor del TMEC en política interna es innegable. Permite a Trump mostrar que sus guerras comerciales pueden ganarse y esgrimirlo como prueba del avance en favor de los trabajadores estadunidenses y la restauración de la supremacía industrial. Este trabajo da luces sobre el sentido político de *América primero* en las relaciones con América Latina, en el marco de la estrategia de seguridad nacional estadunidense. Las aproximaciones actuales al impacto del TMEC en la trayectoria de las economías

no son claras, no obstante, se insiste en que puede reducir el intercambio recíproco, y en algunos sectores elevar los costos productivos y desalentar nuevas inversiones estadunidenses, especialmente en el automotriz. La distribución de los beneficios entre los signatarios no es contundente. El tiempo lo dirá.

APÉNDICE. DEL TLCAN AL TMEC

CUADRO 1A

	TLCAN	TMEC
1	Objetivos	
2	Definiciones generales	Disposiciones iniciales y definiciones generales 1
3	Trato nacional y acceso de bienes al mercado	Tratado nacional y acceso a mercados 2
		Mercancías textiles y de servicios 6
4	Reglas de origen	Reglas de origen 4
5	Procedimientos aduaneros	Procedimiento de origen 5 Administración aduanera y facilitación del comercio 7 Obstáculos técnicos al comercio 11
6	Energía y petroquímica básica	
7	Sector agropecuario, medidas sanitarias y fitosanitarias	Agricultura 3 Medidas sanitarias y fitosanitarias 9
8	Medidas de emergencia	
9	Medidas relativas a normalización	
10	Compras del sector público	Contratación pública 13
11	Inversión	Inversión 14
12	Comercio transfronterizo y servicios	Comercio transfronterizo y servicios 15
13	Telecomunicaciones	Telecomunicaciones 18
14	Servicios financieros	Servicios financieros 17
15	Política en materia de competencia, monopolios y empresas de Estado	Política de competencia 21
16	Entrada temporal de personas de negocios	Empresas propiedad del estado y monopolios designados 22
17	Propiedad intelectual	Entrada temporal de personas de negocios 16 Derechos de propiedad intelectual 20
18	Publicación, notificación y administración de leyes	Publicación y administración 29
19	Revisión y solución de controversias en materia de <i>antidumping</i> y cuotas compensatorias	Remedios comerciales 10
20	Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias	Disposiciones administrativas e institucionales 30
21	Excepciones	Solución de controversias 31 Excepciones y disposiciones generales 21
22	Disposiciones finales	Disposiciones finales 22

CUADRO 2A. *Nuevos capítulos en el TMEC*

26	Competitividad	Reconocimiento de la soberanía del Estado mexicano en hidrocarburos	8
27	Anticorrupción	Laboral	23
28	Buenas prácticas regulatorias	Medio ambiente	24
33	Temas macroeconómicos y cambiarios	Pequeñas y medianas empresas	25
Capítulo nuevo			
Capítulo eliminado			

FUENTE: tomado de México ¿Cómo Vamos? (2018).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abel, E. L. (1980). Marijuana – The first twelve thousand years. Estados Unidos: Schaffer Library of Drug Policy. Recuperado de: <http://druglibrary.org/schaffer/hemp/history/first12000/abel.htm>
- Bensusán, G. (2018). Empleos bajo presión: con o sin TLCAN. *Notas de Política*, (13), 1-4. Recuperado de: https://www.academia.edu/36741436/Empleos_bajo_presi%C3%B3n_con_o_sin_TLCAN
- Block, F. (2013). Racism's hidden history in the war on drugs. *Huffpost*. Recuperado de: https://www.huffpost.com/entry/war-on-drugs_b_2384624
- Bush, D. (2020). Where president Trump stands on the issues in 2020. PBS. Recuperado de: <https://www.pbs.org/newshour/politics/where-president-trump-stands-on-the-issues-in-2020>
- Clinton, W. J. (1997). Study on the operation and effect of the North American Free Trade Agreement. Estados Unidos: National Archives. Recuperado de: <https://www.archives.gov/federal-register/publications/presidential-compilation.html>
- Coady, D., Parry, I., Le, N. P., y Shang, B. (2019). Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates (IMF working paper 89/2019). Washington, D. C.: FMI. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/02/Global-Fossil-Fuel-Subsidies-Remain-Large-An-Update-Based-on-Country-Level-Estimates-46509>
- Costa, P. N. da (2016). *Dump Globalization: The Word, not the Idea*. Washington, D. C.: World Economic Forum. Recuperado de: <https://www.weforum.org/agenda/2016/08/dump-globalization-the-word-not-the-idea/>

- El-Erian, M. A. (2020). Is Trump's Iran strategy working? *Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-aggressive-unilateralism-sometimes-works-by-mohamed-a-el-erian-2020-01>
- Fitzgerald, D., y Cook-Martin, D. (2014). *Culling the Masses: The Democratic Origins of Racist Immigration Policy in the Americas*. Cambridge, Mass. y Londres: Harvard University Press.
- Galbraith, J. K. (2018). What Trump's tax cut really means for the US economy. *Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/what-trump-s-tax-cut-really-means-for-the-us-economy-by-james-k-galbraith-2018-01>
- Gertz, J. (2018). 5 things to know about usmca, the new nafta. The Brookings Institution. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2018/10/02/5-things-to-know-about-usmca-the-new-nafta/>
- Henderson, D. R. (2019). NAFTA 0.0. Hoover Institution. Recuperado de: <https://www.hoover.org/research/nafta-00>
- Hufbauer, G. (2019). Is the usmca Really “The Best Trade Deal Ever”? Milken Institute Review. Recuperado de: <https://www.milkenreview.org/articles/the-usmca-the-best-trade-deal-ever>
- IISD (2020). USMCA versus NAFTA on the Environment. IISD. Recuperado de: <https://www.iisd.org/library/usmca-nafta-environment>
- Infobae (2020). López Obrador reaccionó de inmediato a la ratificación del TMEC en EEUU: “Este tratado va a significar más confianza en México”. Infobae. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/01/16/lopez-obrador-reacciono-de-inmediato-la-ratificacion-del-t-mec-en-eeuu-este-tratado-va-a-significar-mas-confianza-en-mexico/>
- Kramer, J. (2017). Not who we are. Slate. Recuperado de: <https://slate.com/news-and-politics/2017/02/trumps-muslim-ban-and-the-long-history-of-american-nativism.html>
- López Obrador, A. M. (2020). *Hacia una economía moral*. México: Planeta.
- Lovely, M. E., y Schott, J. J. (2019). The usmca: New, modestly improved, but still costly. Peterson Institute for International Economics. Recuperado de: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/usmca-new-modestly-improved-still-costly>
- Mexicomáxico (2020). Economía mexicana 1821-2019. Recuperado de: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/introsuper.htm>
- Méjico ¿Cómo Vamos? (2018). Del TLCAN al T-MEC. Todo lo que tienes

- que saber. México ¿Cómo Vamos? Recuperado de: <https://mexicoComo-Vamos.mx/new/md-multimedia/1543604492-904.pdf>
- OCDE (2019). OECD.Stat. OCDE. Recuperado de: <https://stats.oecd.org>
- OIT (2020). Ilostat. Recuperado de: <https://ilo.stat.ilo.org/>
- Palmer, D. (2020). Trump's 2020 trade vision: More disruption. Politico. Recuperado de: <https://www.politico.com/news/2020/01/06/trump-2020-trade-vision-094746>
- Polite, J. (2018). Donald Trump's latest NAFTA blast highlights risks to deal. *Financial Times*. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/d0c28814-ae78-11e8-8d14-6f049d06439c>
- Puyana, A. (2015). A never ending recession? The vicissitudes of economics and economic policies from a Latin American perspective. *Real-World Economics Review*, (72), 16-46. Recuperado de: <http://www.paecon.net/PAEReview/issue72/Puyana72.pdf>
- Puyana, A. (2018). Trump politics towards Mexico. Renegotiating NAFTA while invoking the Monroe Doctrine. *Real-World Economics Review*, (85), 123-141. Recuperado de: <http://www.paecon.net/PAEReview/issue85/Puyana85.pdf>
- Puyana, A., y Romero, J. (2009). *México: de la crisis de la deuda al estancamiento económico*. México: El Colegio de México.
- Puyana, A., y Romero, J. (2019a). La convergencia económica y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Renegociar o no renegociar, ése es el asunto. En J. L. Calva (ed.), *La economía de México en el TLCAN. Balance y alternativas*. México: Juan Pablos Editor.
- Puyana, A., y Romero, J. (2019b). La economía mexicana ante el fin de una era. Balance de políticas ante la renegociación del TLCAN. En J. L. Calva (ed.), *La economía de México en el TLCAN. Balance y alternativas*, vol. 19. México: Colección de Libros México, 2018-2024.
- Romero, J. (2020). La herencia del experimento neoliberal. *El Trimestre Económico*, 87(1), 13-49. Recuperado de: <http://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/1029>
- Skidelsky, R. (2018). Proteccionismo para liberales. *Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/protectionism-for-liberals-by-robert-skidelsky-2018-08/spanish?>
- Stiglitz, J. (2019). Trump's deficit economy. *Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-trade-and-fiscal-deficits-by-joseph-e-stiglitz-2019-08>

- Syrquin, M., y Chenery, H. (1989). Three decades of industrialization. *The World Bank Economic Review*, 3(2), 145-161. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/887781468766222564/Three-decades-of-industrialization>
- The Conference Board (2020). The Conference Board. Recuperado de: <https://www.conference-board.org/us/global-economy>
- The University of Texas (2018). The first responsibility of the state. Austin: Failed State. Recuperado de: <https://sites.utexas.edu/failedstate/2018/06/>
- The White House (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D. C.: The White House. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- The White House (2020). Statement from the Press Secretary Regarding Senate Passage of the USMCA. The White House. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-senate-passage-usmca/>
- Trump, D. (2017). "America First": Full transcript and video of Donald Trump's inaugural address. *The Wall Street Journal*. Recuperado de: <https://blogs.wsj.com/washwire/2017/01/20/america-first-full-text-of-donald-trumps-inaugural-address/>
- Trump, D. (2018a). Remarks by President Trump to the American Farm Bureau Annual Convention. The White House. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-american-farm-bureau-federation-annual-convention-trade-show/>
- Trump, D. (2018b). President Donald J. Trump's State of the Union Address. The White House. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>
- Trump, D. (2019). Coyotes and Illegal Immigrants. Recuperado de: <https://twitter.com/realdonaldtrump>
- Trump, D. (2020a). Remarks by President Trump on the announcement of guidance on constitutional prayer in public schools. The White House. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-announcement-guidance-constitutional-prayer-public-schools/>
- Trump, D. (2020b). State of the Union 2020. The White House. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/sotu/>
- Trump, D. (2020c). Remarks by President Trump at a signing ceremony

- for the United States-Mexico-Canada Trade Agreement. The White House. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-ceremony-united-states-mexico-canada-trade-agreement/>
- U. S. Embassy and Consulates in Mexico (2018). Secretary of State Rex Tillerson—On U. S. Engagement in the Western Hemisphere. U. S. Embassy. Recuperado de: <https://mx.usembassy.gov/secretary-state-rex-tillerson-u-s-engagement-western-hemisphere/>
- USITC (2019). *U. S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U. S. Economy and on Specific Industry Sectors*. Washington, D. C.: USITC. Recuperado de: <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4889.pdf>
- USITC (2020). *2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*. Washington, D. C.: USITC. Recuperado de: https://ustr.gov/sites/default/files/2020_National_Trade_Estimate_Report.pdf
- USTR (2017). *The President's 2017 Trade Policy Agenda*. Washington, D. C.: USTR. Recuperado de: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>
- USTR (2018). *USTR 2019 Trade Agenda an 2018 Annual Report*. Washington, D. C.: USTR. Recuperado de: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2019/2019-trade-policy-agenda-and-2018>
- USTR (2019). *2019 National Trade Report on Foreign Trade Barriers*. USTR. Washington, D. C.: USTR. Recuperado de: http://www.sice.oas.org/ctyindex/USA/USTR_Reports/2019/2019_NTE_Report_e.pdf
- USTR (2020). *The USMCA Factsheet*. Washington, D. C.: USTR. Recuperado de: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/fact-sheets/modernizing>
- Wong, D., y Chipman Koty, A. (2020). *The US-China Trade War: A Timeline*. Hong Kong: China Briefing. Recuperado de: <https://www.china-briefing.com/news/the-us-china-trade-war-a-timeline/>