

EL TRATADO MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ:

# ¿INTEGRACIÓN o DESINTEGRACIÓN?

Transformaciones recientes  
en América del Norte

Elisa Dávalos López  
Roberto Zepeda Martínez  
Marco Augusto Gómez Solórzano  
(editores)







EL TRATADO MÉXICO, ESTADOS UNIDOS  
Y CANADÁ: ¿INTEGRACIÓN O DESINTEGRACIÓN?  
TRANSFORMACIONES RECIENTES EN AMÉRICA DEL NORTE

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

**EL TRATADO MÉXICO, ESTADOS UNIDOS  
Y CANADÁ: ¿INTEGRACIÓN O DESINTEGRACIÓN?  
TRANSFORMACIONES RECIENTES  
EN AMÉRICA DEL NORTE**

Elisa Dávalos López  
Roberto Zepeda Martínez  
Marco Augusto Gómez Solórzano  
(editores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Centro de Investigaciones sobre América del Norte

---

México, 2020



Primera edición, 9 de julio de 2020

D.R. © 2020 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, alcaldía de Coyoacán,  
C. P. 04510, Ciudad de México.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10  
Ciudad Universitaria, 04510, Ciudad de México.  
Tels.: (55) 5623 0000 al 09  
<http://www.cisan.unam.mx>  
[cisan@unam.mx](mailto:cisan@unam.mx)

ISBN 978-607-30-3286-5

Diseño de la portada: Patricia Pérez Ramírez

La traducción de los textos de Marco Augusto Gómez Solórzano, Stéphane Paquin y Laurece Marquis y Hubert Rioux son de Paula Andrea Vázquez Villegas.

Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio conocido o por conocerse, sin el consentimiento por escrito de los legítimos titulares de los derechos.

Impreso en México / Printed in Mexico

# ÍNDICE

Introducción. El contexto mundial en el que se firma el T-MEC .....	9
<b>ASPECTOS GENERALES PARA UN ANÁLISIS DEL T-MEC .....</b>	<b>29</b>
Balance preliminar de la renegociación del TLCAN: el T-MEC. Escenarios y perspectivas.....	31
<i>Jorge Alfonso Calderón Salazar</i>	
El papel de México en la estructura de integración global.....	69
<i>Marco Augusto Gómez Solórzano</i>	
El nacionalismo económico canadiense frente al “America First”: una perspectiva histórica .....	103
<i>Hubert Rioux</i>	
<b>SECTORES CULTURALES Y MEDIOS .....</b>	<b>135</b>
¿Colaboración? El documental: entre el TLCAN, el T-MEC y una contradictoria excepción .....	137
<i>Graciela Martínez-Zalce</i>	
Posibles implicaciones geopolíticas del T-MEC para el sistema mediático y de telecomunicaciones en América del Norte .....	151
<i>Juan Carlos Barrón Pastor</i>	
Ecologías de proyectos transnacionales como una forma de integración de las industrias culturales y creativas en América del Norte.....	163
<i>Alejandro Mercado Celis</i>	
<b>ACTORES SUBNACIONALES .....</b>	<b>191</b>
Federalismo y negociación comercial: una práctica compartida de facto. El papel de Ontario y Quebec en las renegociaciones del T-MEC .....	193
<i>Stéphane Paquin y Laurence Marquis</i>	

Paradiplomacia económica en América del Norte: del TLCAN al T-MEC.....	219
<i>Roberto Zepeda Martínez</i>	
<b>SECTORES ECONÓMICOS</b> .....	245
Los trabajadores mexicanos de la industria automotriz. Del TLCAN al T-MEC.....	247
<i>Huberto Juárez Núñez</i>	
La industria automotriz en América del Norte y las reglas de origen del T-MEC .....	283
<i>Elisa Dávalos López</i>	
Inestabilidad financiera en México y política monetaria ante el T-MEC .....	303
<i>Claudia Maya</i>	
Del TLCAN al T-MEC: ¿continuidad minera o transición social?.....	323
<i>Aleida Azamar Alonso</i>	
Los corredores de transporte de América del Norte. Una alternativa al proteccionismo .....	345
<i>Ernesto Carmona Gómez</i>	
Regionalización e integración de la educación superior en la relación México-Estados Unidos en el TLCAN (1994-2018) .....	371
<i>Paola Virginia Suárez Ávila</i>	

## **INTRODUCCIÓN. EL CONTEXTO MUNDIAL EN EL QUE SE FIRMA EL T-MEC**

El mundo actual no deja de sorprendernos cada día; sus niveles de complejidad en todos los ámbitos parecen crear una atmósfera de incertidumbre y caos. Los procesos de globalización cultural y social de las últimas décadas parecieran encontrar resistencia en los correspondientes a la globalización económica con el surgimiento de tendencias proteccionistas y nacionalistas, por lo que las formas de gobernanza mundiales que venían funcionando hacía décadas son cuestionadas cada vez más radicalmente por el acontecer acelerado de los acontecimientos.

La migración se torna cada vez más compleja, constituyéndose como un escenario de conflicto cada vez más violento, y en este contexto surge cada vez con mayor claridad un nuevo país que se desarrolla rápidamente como líder mundial con aspiraciones claramente hegemónicas, rivalizando con los grandes centros de poder mundial, especialmente con Estados Unidos.

Junto a su enorme crecimiento y desarrollo económico, también se promueve un modelo en el que el Estado juega un papel central. Aunque Occidente guarde fuertes recelos hacia lo que considera un Estado autoritario, examina sus modos y resultados. En este contexto, el presidente Donald Trump reacciona abruptamente buscando recuperar el liderazgo que va perdiendo, y el eje de su respuesta son el proteccionismo y el nacionalismo. Es en este marco global en el que se gesta el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) (United States-Mexico-Canada Agreement [USMCA] o Accord Canada-États Unis-Mexique [ACEUM]).

La forma en la cual se renegoció el TLCAN (NAFTA o ALÉNA) es un reflejo de este complejo entorno en transformación, el cual determina nuevas situaciones que Estados Unidos está enfrentando y cuyos móviles van más allá del presidente estadounidense en turno y las dificultades para liderar su país.

En el siglo XXI vemos con claridad el legado del neoliberalismo: una mayor concentración del poder económico en pocas manos y un considerable incremento de la desigualdad económica y social en el mundo.<sup>1</sup> Las políticas desregulatorias y de privatización, combinadas con la integración regional y la globalización neoliberal, le allanaron el camino a las empresas transnacionales productivas y financieras para que el poder económico mundial pudiera centralizarse de manera vertiginosa y sin trabas en el camino, haciendo del Estado un actor marginal, cuando antes —en el modo de producción fordista— fungió como un agente redistribuidor del ingreso en el entramado social nacional.

Existe una incertidumbre, cada vez mayor, ante una eventual escasez de recursos naturales diversos y una crisis del medio ambiente que afectarían de fondo la funcionalidad de la sociedad y la economía globales dentro de pocas décadas; también por las transformaciones tecnológicas que tienden a modificar los patrones tecnoeconómicos de los procesos productivos (las tecnologías 3D, la internet de las cosas, entre otras) y el creciente *reshoring*,<sup>2</sup> el cual generará cambios en las fuentes de trabajo de miles de personas, acrecentando la desigualdad mundial del ingreso no sólo por desempleo, sino también por la tendencia a la creación de empleos de mala calidad, mediante la subcontratación y otros mecanismos utilizados a nivel global, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>3</sup>

Los cambios tecnológicos acarrear transformaciones sociales y culturales, así como en los patrones industriales, modificaciones del predominio entre actividades económicas, de las jerarquías internacionales y, por tanto, fluctuaciones en la correlación de fuerzas entre países, además de redistribución

<sup>1</sup> Tan sólo en Estados Unidos, la concentración de la riqueza crece aceleradamente desde los años ochenta. Según Bernie Sanders, los 400 ciudadanos estadounidenses más acaudalados tienen una riqueza superior a la de los 150 millones más pobres de su país. A pesar de ser la primera economía mundial, presenta una enorme brecha de desigualdad que se ha acentuado en décadas recientes, especialmente en el periodo de reformas neoliberales. Así, el 1 por ciento concentra un tercio de la riqueza de ese país (Stiglitz, 2012).

<sup>2</sup> Se ha traducido como “revertimiento”, y se refiere al regreso hacia los países industrializados, de las fases productivas —por lo general intensivas— del trabajo que se habían exportado a países como México, India y China, con miras a disminuir los costos de producción.

<sup>3</sup> Las malas condiciones de trabajo predominan a nivel global, de acuerdo con un reporte reciente de la OIT. Se destaca que el principal problema de ese mercado es el empleo de mala calidad. Por ejemplo, en 2018, la mayoría de los 3 300 millones de trabajadores en el mundo no gozaba de un nivel suficiente de seguridad económica, bienestar material e igualdad de oportunidades. Aunque se redujo el desempleo a nivel mundial, esto no ha significado una mejora de la calidad del trabajo. Actualmente, alrededor de 700 millones de personas viven en situación de pobreza extrema o moderada, pese a tener empleo (OIT, 2018).

de la riqueza mundial. En medio de esta atmósfera, atestiguamos una aceleración del proceso de relevos en el liderazgo de la economía con el ascenso cada vez más fuerte de China.

En tiempos de Trump, el TLCAN se encuentra sujeto a negociaciones, modificándolo con miras a contar con un acuerdo más proteccionista, teniendo como divisa el “America First” enarbolado en campaña. La política comercial de este mandatario ha propiciado esa atmósfera de incertidumbre en la economía mundial de la que antes hablábamos.

Los organismos internacionales señalan que está disminuyendo el crecimiento económico global, y hay indicios de una desaceleración del ciclo económico. En febrero de 2019, la Organización Mundial del Comercio (OMC) publicó que el incremento del comercio global se desaceleraría en los primeros tres meses de ese año, el menor nivel desde marzo de 2010 (La República, 2019). Los pronósticos tienden a la baja, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en particular los de China y Estados Unidos. Este organismo considera las pugnas comerciales protagonizadas por el presidente Trump y el estrechamiento de las condiciones financieras mundiales como las razones primordiales para esta disminución desde una perspectiva de corto plazo, mientras que, en el mediano plazo, ubica al calentamiento global y al crecimiento en la desigualdad económica mundial como sus causales (FMI, 2019).

Parece desacelerarse la integración económica, cuyo crecimiento fue impulsado por un auge de países emergentes, la disminución muy notable en los costos de transporte,<sup>4</sup> el desarrollo de las cadenas globales de valor (CGV), las mejoras tecnológicas de la Tercera Revolución Industrial, que impulsan el crecimiento acelerado y la integración plena de los espacios económicos en la economía capitalista (BBVA, 2018), las cuales surgen con gran fuerza durante los años noventa del siglo pasado.

Desde la gran crisis mundial del bienio 2008-2009, la economía mundial ya no ha vuelto a ser la misma. Organismos como el McKinsey Institute advierten que está disminuyendo la globalización. Dado que este organismo

<sup>4</sup> La disminución de los costos del transporte acuático está asociada al uso de contenedores y, en el caso del desplazamiento por aire, al desarrollo de motores jets que han facilitado la reducción de 3.87 dólares km/t a 0.30 centavos (de mediados del siglo pasado hasta 2004). A esta tendencia hay que agregar la caída de los costos de las comunicaciones gracias a la revolución del microprocesador y la internet. Otro costo que se ha reducido considerablemente ha sido el de los aranceles al comercio internacional: de 1950 a 2010, en promedio han descendido del 8.3 por ciento al 3.2 por ciento a nivel mundial (Van Assche, 2012).

cuenta con facilidades para entrevistar a un amplio conjunto de importantes empresas transnacionales, genera información de primera mano<sup>5</sup> y, con base en ésta, Lund y otros (2019) plantean que la participación de las cadenas globales de valor ha llegado a ser menos intensiva en el comercio mundial, pues, si bien el comercio y la producción crecen, un porcentaje cada vez menor de bienes se traslada por las líneas de ensamble de dichas cadenas. Añade que está habiendo una transformación en éstas, pues son cada vez más intensivas en conocimiento y en trabajo calificado, de modo que la inversión en activos intangibles, como la investigación y el desarrollo, casi se ha triplicado, pasando del 5.5 al 13.1 por ciento del total del ingreso de las corporaciones entre 2000 y 2017. También señala que tales cadenas son cada vez más regionales y menos globales, especialmente en Asia y Europa. Un dato central en esta tendencia es que China ha dado un viraje hacia la integración nacional de esas cadenas, fortaleciendo así su economía nacional para depender menos de la global (Lund *et al.*, 2019).

Por su parte, un artículo de *The Economist* (2019) señala que las tensiones en el comercio actual están ligadas a cambios gestados desde la crisis del bienio 2008-2009. Plantea que la inversión y el comercio mundiales, así como las cadenas globales de valor han experimentado crecimientos lentos o se han estancado en relación con el PIB mundial, y para describir este proceso emplea el término *slowbalization* —acuñado por el escritor Adjiedj Bakas—. El texto explica que el comercio mundial pasó del 58 por ciento del PIB mundial en 1990, al 39 por ciento en 2018; que el de insumos intermedios ha caído, las ganancias globales de las transnacionales también y que la inversión extranjera directa bajó del 3.5 por ciento del PIB mundial en 1990 al 1.3 por ciento en 2018.

Retomando a McKinsey, el medio señala que China ha fortalecido sus cadenas de valor nacionales, por lo que al elaborar sus insumos ha ocasionado en gran medida la caída del comercio de insumos intermedios a nivel mundial.

Si bien estos indicadores del proceso de globalización pueden disminuir, algunos rasgos esenciales de la dinámica de corte neoliberal no parecen retroceder, como es el caso de la centralización del capital. La globalización ha sido la fase más reciente de la mundialización —inherente a la historia del capitalismo— y tuvo como condición *sine qua non* la tercera revolución tec-

<sup>5</sup> Para obtener su información, el McKinsey Institute realiza múltiples entrevistas con actores clave, además de analizar las cadenas globales de valor de veintitrés industrias en cuarenta países, con el fin de observar las formas en las que responden a las oportunidades y presiones globales.

nológica, así como el ascenso y liderazgo del sector tecnológico-informático en la economía mundial (Dabat *et al.*, 2006). Una de las formas en que se expresa dicha “globalización a nivel productivo” (Robinson, 2013) es la proliferación de las cadenas globales de valor como formas prioritarias de organización de las empresas transnacionales.

Los movimientos a la baja en los indicadores de la globalización no significan que desaparezcan esas cadenas, aunque es posible que se exporten menos fases intensivas en mano de obra o que sean adaptadas a nuevas formas organizacionales para la producción internacional de las empresas transnacionales por las nuevas tecnologías 3D y la internet de las cosas. Si bien es muy probable que presenciemos nuevas formas de desenvolvimiento de la globalización y la producción internacional, esto no negará su naturaleza esencialmente global ni el visible incremento de la centralización del poder económico mundial.

Todos estos cambios en la economía mundial constituyen la atmósfera que rodea la política comercial de Trump hacia sus socios en América del Norte. La renegociación del TLCAN y la firma del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá son resultado directo de su declarado proteccionismo. Luego de su salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (Trans-Pacific Partnership o TPP), de establecer aranceles al resto del mundo, por ejemplo, a paneles solares, lavadoras, acero y aluminio; en medio de disputas comerciales constantes con China, se impulsa la renegociación del TLCAN, para finalmente modificarlo y quitar el término “libre comercio” de su nombre como clara expresión de su carácter. Así se acuñaron las siglas T-MEC. Las intenciones básicas de ese mandatario de “proteger” el mercado interno de su país quedan reflejadas en la mencionada consigna “America First”, con el fin de “Make America Great Again”.

Asimismo, intenta de manera poco efectiva hacerle frente a los enormes retos que tiene por delante, pues imponer aranceles a las economías del resto del mundo, y especialmente a sus socios comerciales más cercanos, es finalmente afectar a las filiales de las empresas transnacionales estadounidenses, debido a la organización de la producción internacional en las mencionadas cadenas globales de valor y al elevado nivel de transnacionalización de la economía de la Unión Americana (Lovely y Liang, 2018).

Cuando se firmó el TLCAN, las condiciones eran muy distintas de las que hoy prevalecen en la economía mundial y en las cuales se firma el T-MEC. En

el contexto de las relaciones económicas internacionales de los noventa del siglo xx, la principal rivalidad que enfrentaba Estados Unidos era la formación de la Unión Europea, en cuyo escenario la competencia central se dio a través de los bloques económicos regionales, y así nació el TLCAN.

Actualmente hay un agudizamiento del interés de China por el liderazgo económico mundial, y estos procesos de transición históricamente nunca han sido fáciles. Por ello, el país asiático ha estado en el centro del debate proteccionista en Estados Unidos, donde se ha llevado a cabo una investigación sobre prácticas comerciales desleales en tecnología y propiedad intelectual en apego a la sección 301 de la Ley de Comercio (*Trade Act*) de 1974, con el fin de averiguar si a través de alguna ley, política, práctica o acción, China pudiera estar incurriendo en discriminación y estar dañando los derechos de propiedad intelectual, innovación o desarrollo tecnológico estadounidense.

En marzo de 2018, se reportó que ese país estaba realizando prácticas desleales, por lo que se elaboró una lista de aranceles, se inició una disputa en la OMC y se advirtió que se incrementarían las reglas para la inversión en Estados Unidos (Bown y Kolb, 2018); no obstante, como señala Lovely: “Los aranceles de la sección 301 del presidente Trump son un excelente ejemplo de herramientas del siglo xx dirigidas a los flujos comerciales de conocimiento del siglo xxi. Los aranceles y las cuotas no son efectivos para contener los flujos de conocimiento” (Lovely y Liang, 2018: 9).<sup>6</sup> En todo esto, además, hay que considerar que China, al inicio, se centró en actividades intensivas en mano de obra, usando para ello capital extranjero, pero actualmente está abocada a otras de alta tecnología y planea funcionar cada vez más con empresas e inversiones propias. Esto representa un reto fundamental para Estados Unidos si pretende mantener una supremacía tecnológica sobre China en el mediano plazo,<sup>7</sup> constituyendo la amenaza central para nuestro vecino del Norte.

<sup>6</sup> La traducción de esta cita es propia.

<sup>7</sup> En 2016, China superó a Estados Unidos como el principal productor de artículos científicos. En 2018, el tamaño del mercado de comercio electrónico del primero alcanzó los 1.1 billones de dólares estadounidenses o el 42 por ciento del valor de las transacciones mundiales, y podría alcanzar los 1.8 billones en 2022, el doble que Estados Unidos. Además, los pagos móviles de China son aproximadamente once veces el valor de las transacciones de Estados Unidos. De hecho, el 92 por ciento de los consumidores en el país asiático usan billeteras móviles y casi el 80 por ciento de los usuarios de teléfonos inteligentes realizan compras desde ellos, en comparación con el 25 por ciento de los usuarios estadounidenses. China también alberga un tercio de las compañías “unicornio” del mundo, es decir, aquellas de nueva creación con un valor de mercado superior a los mil millones

De hecho, existen multitud de áreas de rivalidad, centradas básicamente en cada uno de los pilares en los que Estados Unidos basó su hegemonía: el dólar como moneda mundial,<sup>8</sup> la inversión extranjera directa (IED),<sup>9</sup> el rol de acreedor mundial,<sup>10</sup> etc., en torno a los cuales hay batallas constantes, donde va perdiendo terreno.

Desde su perspectiva de libre mercado y sus políticas cortoplacistas gobernadas por el cabildeo y las grandes empresas transnacionales, en combinación con ciertas medidas de política industrial de mediano alcance,<sup>11</sup> ese

---

de dólares estadounidenses, y representa el 24 por ciento del capital de riesgo mundial, lo que supone un aumento con respecto al 5 por ciento de hace una década (Blazheski *et al.*, 2019: 4).

<sup>8</sup> Por ejemplo, en febrero de 2019, Rusia e Irán anunciaron que pusieron fin al uso del dólar en sus relaciones económicas bilaterales, y a esto se suman multitud de acciones en la misma dirección. Por ejemplo, en agosto de 2018, el presidente de Turquía, Erdogan, anunció que su país se preparaba para adoptar pagos en moneda nacional con Rusia, China, Irán y Ucrania, y explicó que le gustaría usar el euro en sus relaciones comerciales con la Unión Europea. Un mes después, Teherán informó de la supresión del dólar estadounidense en su lista de monedas utilizadas en transacciones comerciales con Bagdad, reemplazándolo por el euro, el dinar iraquí y el rial iraní. En 2018 Rusia también redujo sus depósitos de billetes, pagarés y bonos de Estados Unidos en casi un 80 por ciento, reemplazándolos por oro para afrontar las sanciones occidentales. China, asimismo, ha incrementado sus reservas en oro de manera vertiginosa para hacerle frente al dólar y quitarle fuerza (RT, 2019).

<sup>9</sup> A mediados de los años ochenta del siglo xx inició el fin de Estados Unidos como el gran acreedor; en todo caso, su posición inversora internacional neta lo mostraba como deudor mundial. Dentro de este proceso, también dejó de ser el gran inversor empresarial del planeta para convertirse en un importante receptor de inversión extranjera directa. Una de las formas en las que Trump ha respondido recientemente en este terreno ha sido la ley que pasó el Congreso en agosto de 2018, vetando inversiones extranjeras directas con el criterio de proteger la tecnología de las empresas locales. A la empresa ZTE, de tecnología china, se le prohibió temporalmente comerciar con Estados Unidos. Finalmente, luego de llevar a cabo negociaciones, se eliminó la restricción. A Huawei, empresa diseñada para competir y dominar no sólo el mercado chino en telefonía celular, sino también los del resto del mundo, también se le impusieron restricciones temporales.

<sup>10</sup> China ha llevado a cabo una política de acreedor mundial sobre todo en países del hemisferio sur, muy ricos en recursos naturales, cumpliendo así dos cometidos: aumentar su presencia y control en África, Latinoamérica y Asia, y asegurarse el abastecimiento de insumos estratégicos. Por ejemplo, en África, invirtió cerca de 90 mmd tan sólo en 2018, dejando muy atrás a Estados Unidos. Asimismo, está construyendo fuertes alianzas y dependencias a lo largo de la llamada Ruta de la Seda, mientras que Estados Unidos gasta millones en guerras muy caras en detrimento de sus proyectos de “poder suave”. A las instituciones internacionales que con tanto cuidado construyó la Unión después de la segunda guerra mundial —la OTAN, la ONU, el BM— las está dejando caer cada vez más (Monck, 2018).

<sup>11</sup> A diferencia de lo que se opinó durante mucho tiempo, Estados Unidos siempre ha tenido una política industrial. Desde su nacimiento, acudió al proteccionismo, el que, de hecho, constituye una política industrial. En 1791, Alexander Hamilton, el primer secretario del Tesoro, presentó al Congreso el Informe sobre Manufacturas, en el cual planteaba una estrategia para desarrollar este sector en el país, y entre otras medidas propuso aranceles de protección. Los principales sectores manufactureros considerados fueron el cobre, el hierro, el algodón, el grano, el vidrio, la pólvora y los libros. Los aranceles altos eran la norma desde Lincoln hasta la primera guerra mundial. Los impuestos promedio a las manufacturas extranjeras oscilaban entre el 40 y el 50 por

país observa cómo el Estado en China se torna un poderoso instrumento a través del cual le va arrebatando el liderazgo económico. El creciente peso de su rival en la economía mundial, adquirido a través de una sorprendente economía de mercado planificada por el Estado —aunque con políticas autoritarias muy evidentes—, aunado al exorbitante aumento de la desigualdad e incertidumbre ocasionadas por el neoliberalismo, han hecho que el debate sobre el rol del Estado en la economía recobre un lugar preponderante.

Ante esto, Estados Unidos se pregunta cómo mantener su liderazgo, y para ello el presidente responde con una política proteccionista hacia el mundo, incluyendo sus amenazas a los principales aliados comerciales: México y Canadá. En este escenario, mucho más complejo que hace algunas décadas, el TLCAN parece estratégicamente menos relevante, y esto va más allá de la perspectiva nacionalista de Trump, debido a la reconfiguración económica mundial, donde las políticas de desarrollo tecnológico serán la clave para preservar un sitio central.

Así, este libro es producto de un ejercicio de reflexión sobre lo que representa el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá para la región: su punto de partida, es decir, lo que se construyó con el TLCAN, hacia dónde se podría dirigir, en qué medida se preservaría lo anterior o si originaría algún cambio trascendente en caso de aprobarse e implementarse.

La temática es abordada desde diferentes perspectivas sectoriales y analíticas. En este volumen participan investigadores con disímboles formaciones, disciplinas, enfoques y objetos de estudio, reflexionando sobre los escenarios previos al T-MEC, su contenido y posibles efectos sobre la realidad económica, social, cultural y sectorial de América del Norte.

En el primer texto, “Balance preliminar de la renegociación del TLCAN: el T-MEC. Escenarios y perspectivas”, Jorge Alfonso Calderón Salazar muestra que el objetivo de la presunta modernización era imponer condiciones proteccionistas al comercio y a la estructura productiva integrada de América del Norte, así como una mayor desregulación. A continuación desarrolla, con una perspectiva crítica, un análisis preliminar de los resultados de la renegociación del

---

ciento. De hecho, fueron altos hasta los años cuarenta del siglo xx. Desde entonces, se ha apoyado la liberalización comercial y presionado al mundo para lograr el libre comercio, mientras su arancel promedio ha disminuido significativamente (Stensrud, 2016). Desde entonces, la nación ha sido proteccionista a través de otros medios, como las barreras no arancelarias. Con el discurso de Trump, sólo se retoma con más vigor esa práctica.

instrumento. Posteriormente, revisa los capítulos de mecanismos de solución de controversias, inversión, servicios financieros, propiedad intelectual, reglas de origen del sector automotriz, empresas estatales, energía, agricultura, política macroeconómica y de tipo de cambio del T-MEC, particularmente el impacto previsible de estas normas en la profundización de la vulnerabilidad externa, los desequilibrios y la agudización de la dependencia de la economía mexicana respecto de Estados Unidos. En la tercera y última parte describe el proceso de ratificación del T-MEC e incorpora comentarios sobre la postura del presidente Andrés Manuel López Obrador y su gabinete ante el nuevo tratado. La tesis central es que el T-MEC que aprobó el Senado de México en junio de 2019 debe ser renegociado exhortando a estos servidores (Senado y Presidencia) a que en el futuro realicen una profunda y detallada revisión del texto (incluyendo los anexos) del instrumento, evalúen los puntos fundamentales de lo negociado y definan una agenda de propuestas de modificaciones en defensa del interés nacional.

En el trabajo “El papel de México en la estructura de integración global”, Marco Augusto Gómez Solórzano describe la actual globalización como un proceso que tiende a la integración de una estructura productiva mundial. La conformación de conexiones automáticas globales en comunicaciones, redes de sensores y energéticas, envíos por tuberías y en transportes es la base material sobre la que se extienden las cadenas globales de valor o de suministros; sin embargo, el sistema de competencia capitalista mundial, más concentrado en grandes corporaciones transnacionales, cuya estructura política asimétrica basada en Estados nacionales coloca fronteras políticas que separan y oponen, dificulta la construcción de redes globales de producción y es un obstáculo al libre movimiento de trabajadores (que crearía un solo subsistema de trabajo) y a la homogenización de normas ambientales.

Marco Gómez muestra que la concentración del capital y la formación de monopolios a escala mundial constituyen mecanismos importantes de la globalización. También que la integración de México a la economía mundial ocurre en un contexto en el que los Estados nación se ven forzados a competir con las corporaciones globales, muchas de las cuales las rebasan en dimensiones (en términos de volumen de ventas *versus* el PIB).

México emprendió el camino de la industrialización mediante la producción maquiladora, siguiendo el ejemplo de países asiáticos. La estructura creada con el TLCAN, así como la negociada con el T-MEC son parte de este proceso; no obstante, señala el autor, es necesario analizar su resultado.

Hubert Rioux, en “El nacionalismo económico canadiense frente al ‘America First’: una perspectiva histórica”, muestra que el proteccionismo de Estados Unidos ha mantenido una continuidad en diferentes formas, y que aun cuando las políticas nacionalistas de la actual administración parecieran representar un cambio radical *versus* los gobiernos neoliberales que la precedieron, en realidad son sólo el más reciente ciclo proteccionista desde la guerra civil. Rioux también analiza las relaciones comerciales Canadá-Estados Unidos, las cuales han estado marcadas claramente por dicho nacionalismo, si bien —señala— Canadá también ha seguido trayectorias profundamente proteccionistas durante el siglo xx. De este modo, contextualiza la evolución de las políticas comerciales de ambos socios buscando los entornos que han generado “nacionalismos económicos”. Concluye mostrando que, durante el TLCAN, en realidad estuvieron definidas por una constante tensión entre liberalización comercial y proteccionismo de ambas partes.

En “¿Colaboración? El documental: entre el TLCAN, el T-MEC y una contradictoria excepción”, Graciela Martínez-Zalce habla de la obsesión canadiense con la excepción cultural, resaltando como ejemplo las reflexiones en torno al T-MEC y la cláusula de excepción cultural que Canadá estableció como condición para la firma del instrumento. Observa que los mandatos de instituciones culturales federales en Canadá demuestran tanto la voluntad de sobreponerse al imperialismo del sistema estadounidense como, simultánea y consecuentemente, la de reforzar la frontera de diferencias culturales que defienda la identidad nacional. Asimismo, advierte que tanto en el acuerdo de libre comercio que firmó con Estados Unidos en 1987 y en el TLCAN de 1994, “Canadá negoció la excepcionalidad cultural, apelando a la desventaja frente a su vecino del Sur y a la vocación identitaria de sus instituciones”. Es por ello “que no sorprende que, en su comunicado acerca del resultado de las negociaciones del T-MEC, el gobierno canadiense inicie la síntesis sobre el capítulo cultural refiriéndose a las identidades nacionales como sustento de la soberanía, antes que al intercambio comercial”. La autora también se refiere al documental como una de las formas cinematográficas que mayor prestigio le han dado a ese país, ya que “los documentales han sido formadores de comunidad al discutir temas álgidos durante las diversas etapas del siglo xx y xxi, en un entorno de responsabilidad, cooperación y diálogo entre los equipos de filmación y los sujetos filmados”.

Juan Carlos Barrón Pastor escribe sobre las “Posibles implicaciones geopolíticas del T-MEC para el sistema mediático y de telecomunicaciones en América del Norte”, y menciona algunos elementos contextuales presentes durante la renovación del TLCAN y parte de la problemática que se ha identificado en el sector de los medios de comunicación, así como su creciente interdependencia con las telecomunicaciones. El investigador ofrece un análisis de cómo el acuerdo alcanzado en noviembre de 2018 ha buscado actualizar la regulación regional en la materia, particularmente de los capítulos 18 (sobre telecomunicaciones) y 19 (sobre comercio electrónico). Argumenta que el marco jurídico parece responder únicamente a las necesidades de actores preponderantes estadounidenses, favoreciendo su dominio y expansión en México y Canadá. También alerta sobre algunos temas que habría sido conveniente incluir en esta propuesta de regulación, como, por ejemplo, dar certidumbre a las industrias culturales, establecer lineamientos para el uso ético del análisis de grandes datos, la internet de las cosas y la ciberseguridad.

“Ecologías de proyectos transnacionales como una forma de integración de las industrias culturales y creativas en América del Norte”, trabajo de Alejandro Mercado Celis, aborda cómo las industrias creativas y culturales (ICC), en el marco de los tratados comerciales (TLCAN y T-MEC), se han concentrado en analizar, por una parte, el grado de penetración de las importaciones (consumo) y, por la otra, el desempeño nacional de estas industrias (producción). El autor afirma que en estos estudios es necesario incluir procesos particulares a este tipo de industrias y sugiere tratar el problema con un marco novedoso: el desarrollo de redes en las industrias creativas y culturales que sean alternativas a las creadas por las empresas transnacionales y estimuladas por la integración económica. Se trata de impulsar formas organizacionales en las que no predomine la lógica de la ganancia, sino el desarrollo creativo de redes interpersonales como forma de producción-consumo de la industria. Este tipo de planteamientos van más allá de lo acordado tanto en el TLCAN como en el T-MEC. De manera más concreta, Mercado Celis propone incorporar la “organización por proyecto” y la formación de “ecologías de proyectos” como modos dominantes de organización en estas industrias.

A diferencia de otros sectores económicos, el predominio de la organización por proyecto obliga a mirar como elemento central las relaciones interpersonales y no entre empresas ligadas en cadenas de producción. Se presentan primero las diferencias en la organización de las ICC y la necesidad de analizar-

las con un nuevo enfoque. A partir de esta característica de organización se introduce la discusión teórica sobre la existencia de vínculos transnacionales entre conglomerados (*clusters*) económicos de ICC. Utilizando a la industria del cine como ejemplo, se propone un esquema de análisis a partir de cuatro tipos de producción transnacional: producción extranjera (*runaway productions*), coproducciones, movilidad temporal de creativos y subgrupos transnacionales permanentes formados por la migración de creativos. Se concluye con una propuesta de agenda de investigación sobre redes transnacionales de las ICC en América del Norte.

Stéphane Paquin y Laurence Marquis, en “Federalismo y negociación comercial: una práctica compartida de facto. El papel de Ontario y Quebec en las renegociaciones del T-MEC” señalan que, dada la evolución de los acuerdos comerciales, las provincias canadienses, especialmente Quebec y Ontario, están cada vez más involucradas en las negociaciones comerciales. A pesar de que la Constitución confiere al gobierno federal poderes plenos sobre el comercio internacional y plena responsabilidad en los tratados creados para estos fines, cuando se observan las actuales negociaciones, dicho comercio aparece como una “práctica compartida de facto”. Los autores señalan que la “nueva generación” de acuerdos comerciales involucra cada vez más áreas de jurisdicción provincial, como, por ejemplo, el abastecimiento público, el área laboral, los monopolios públicos y privados, la inversión, el desarrollo sustentable y el medio ambiente. Asimismo, analizan el papel que Ontario y Quebec desempeñaron en el TLCAN y en su renegociación, y encuentran que se ubica en un punto intermedio entre el desplegado en las relativas al Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá (Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement o CETA) y el TPP.

Roberto Zepeda Martínez, en “Paradiplomacia económica en América del Norte: del TLCAN al T-MEC”, plantea que cada vez más los Estados subnacionales se involucran en la toma de decisiones respecto de la política económica adoptada por los gobiernos nacionales, por ejemplo, en la negociación e implementación de los acuerdos comerciales internacionales.

El término paradiplomacia económica se refiere, por tanto, a la participación de los Estados subnacionales en dinámicas internacionales para promover sus intereses económicos, es decir, las exportaciones e importaciones, así como el turismo y la especialización de actividades productivas para atraer inversión extranjera. La de los gobiernos subnacionales en Estados Unidos

y Canadá, y, en menor medida, México, en las negociaciones internacionales ha cobrado relevancia en las últimas décadas, especialmente durante las del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (TLC o CUSFTA) y el TLCAN, así como en la renegociación de este último. Aunque no tienen facultades constitucionales explícitas para negociar y firmar acuerdos internacionales, en Canadá las provincias tienen la potestad de implementar aquéllos que afecten áreas dentro de su jurisdicción, mientras que, en Estados Unidos, los Estados subnacionales tienen margen de maniobra en la ratificación de los acuerdos internacionales que les compete a los poderes legislativos mediante su participación y cabildeo en comités del Congreso.

Huberto Juárez Núñez trabaja el tema “Los trabajadores mexicanos de la industria del automóvil. Del TLCAN al T-MEC”, en el que señala que en México, en los últimos años, ese rubro ha tenido un desarrollo espectacular, especialmente a partir de 2010, cuyo segmento exportador explica el dinamismo alcanzado. Es esencialmente una industria de procedencia extranjera, en la cual dominan corporaciones transnacionales. En la cara oculta se ubican los ingredientes nacionales que han propiciado la expansión de su presencia y la homologación con estándares internacionales de la productividad y la calidad de sus productos. En primer lugar, el apoyo irrestricto del Estado mexicano por vía de los Decretos de Apoyo a la Industria Automotriz (1972, 1977, 1983 y 1989) y, en los años noventa, con la incorporación al TLCAN.

De singular importancia es, asimismo, la cobertura de la regulación laboral que ha propiciado una industria con bajos salarios y contratos colectivos de trabajo que favorece las prerrogativas gerenciales. El T-MEC, sin embargo, agrega un capítulo laboral (el 23) que abre la posibilidad de que los trabajadores puedan recuperar derechos básicos como la libertad para elegir a sus dirigentes y participar directamente en las negociaciones contractuales. Este documento contempla las diversas etapas de modificaciones contractuales a partir de las cuales las gerencias han ganado facultades en detrimento de los trabajadores; la coyuntura que se crea con el T-MEC, así como el cambio de gobierno efectuado el 1° de diciembre de 2018.

Elisa Dávalos López analiza “La industria automotriz en América del Norte y las reglas de origen del T-MEC” mostrando que, en medio de un complejo contexto internacional de transformación del sector, Estados Unidos cambia las reglas del juego basándose en la divisa de campaña de Trump: “Make America Great Again”. A pesar del discurso proteccionista aplicado a

una industria profundamente transnacionalizada en cadenas regionales de valor, el nuevo tratado, si bien cambia ciertas reglas, las transnacionales automotrices pueden seguir funcionando incluso con ciertos puntos de ventaja, dependiendo de la organización de su cadena de valor. Asimismo, en relación con los requerimientos de contenido laboral de valor de dicho tratado, los cuales parecieran representar una amenaza para la localización de la producción en México, en realidad no lo serán, pues se ofrece suficiente flexibilidad como para no afectar el funcionamiento de las corporaciones transnacionales. Al igual que con el TLCAN, las transnacionales estadounidenses seguirán teniendo un margen de maniobra bastante amplio, y todo esto se conjunta con “un logro” del presidente Trump quien así parece “cumplir” con sus promesas de campaña e incrementar su prestigio político con miras a la reelección.

Para concluir, señala que, si el gobierno de Estados Unidos quiere realmente fortalecer el papel de su país en esta industria, su perspectiva de acción debería ser mucho más amplia, pues, como se ha mencionado, China está abordando el cambio de la industria desde una perspectiva muy profunda y ambiciosa rumbo al liderazgo mundial.

Claudia Maya aborda la “Inestabilidad financiera en México y política monetaria ante el T-MEC”. De acuerdo con la especialista, este instrumento representa un nuevo régimen legal de comercio e inversión en América del Norte y quizá lo más relevante sea lo establecido en el capítulo 33, relacionado con las políticas macroeconómicas, pues marca un cambio significativo respecto de los tratados tradicionales y confirma una política defensiva de los intereses de Washington en la materia.

Se establece que no se manipulará el tipo de cambio como objetivo fundamental de la política económica de cada signatario, lo cual restringe el manejo de sus políticas monetarias, en particular de México, con miras a promover el crecimiento y desarrollo de la economía, en aras del control de la inflación, la estabilidad macroeconómica y el cumplimiento de las normas del T-MEC. Asimismo, se analiza, particularmente, la relevancia e implicaciones de lo anterior para nuestro país.

En “Del TLCAN al T-MEC: ¿continuidad minera o transición social?”, Aleida Azamar Alonso informa que desde la firma del TLCAN la región se ha convertido en uno de los polos comerciales más importantes del mundo, tanto por el tamaño de las economías implicadas, como por los resultados de fomentar una industria conjunta entre los tres actores con mayor relevancia económica

del continente. La privilegiada situación geográfica de América del Norte facilita el comercio internacional y esto ha favorecido su inserción en las cadenas globalizadoras, potenciando el interés y la inversión de los negocios que surgieron en el contexto del TLCAN; no obstante, prevalece una asimetría en las estructuras productivas, así como entre los universos empresariales de cada localidad, por lo que los beneficios han tendido a concentrarse en Estados Unidos y Canadá, cuyas industrias presentan mayor nivel de competencia que la de México; ejemplo de ello es el sector minero en nuestro país, donde más del 80 por ciento está concentrado en manos extranjeras, mayormente inversores canadienses, y esto es resultado del tratado —entre otras leyes secundarias que se han modificado aquí—, sin que reporte un beneficio sustancial para México, pero sí múltiples riesgos socioambientales asociados con esta actividad, condiciones de desventaja para nuestro país que se mantienen en el T-MEC.

En “Los corredores de transporte de América del Norte. Una alternativa al proteccionismo”, Ernesto Carmona Gómez subraya los impactos de las políticas proteccionistas en la configuración de los corredores de transporte y comercio, entendiéndolos como una expresión física de las cadenas globales de valor. América del Norte, como región económica, se encuentra en un proceso de involución debido a la política proteccionista del actual gobierno de Estados Unidos, que, de acuerdo con Carmona, afectará la composición de las cadenas de valor, lo que se traducirá en una reconfiguración de las redes de comercio y transporte generadas por décadas de libre comercio; esto impactará de manera directa en las relaciones bilaterales, pero más específicamente en las áreas vinculadas con las cadenas globales de valor.

Los actores políticos y económicos deben buscar alternativas para reconfigurar su participación en dichas cadenas a través de la cooperación subnacional. América del Norte ya ha experimentado adversidades en el proceso de integración económica, como el cierre de fronteras y la intensificación de las medidas de seguridad tras los ataques terroristas de septiembre de 2001, así como el incumplimiento de las disposiciones del TLCAN en materia de transporte y, actualmente, con las medidas proteccionistas.

En el pasado, se implementaron las asociaciones público-privadas (APP), conocidas como corredores de comercio y transporte, que promovían la coordinación entre instituciones gubernamentales, empresas, instituciones académicas, así como organizaciones civiles con la finalidad de agilizar el comercio y promover las buenas prácticas entre los actores. Carmona señala que al

momento de la firma del TLCAN había en la región una suerte de consenso neoliberal, del que participaron los tres gobiernos de los países socios y esto confluyó en un proyecto de integración económica que priorizaba la eliminación de las barreras comerciales y la integración transfronteriza de cadenas productivas. En este sentido, las actuales tendencias proteccionistas de Estados Unidos podrían generar un impacto negativo de largo plazo en el comercio mundial de cambiarse las reglas.

En el último artículo, Paola Virginia Suárez Ávila explora un tema no menos fundamental: la “Regionalización e integración de la educación superior en la relación México-Estados Unidos en el TLCAN (1994-2018)”, analizando la actual crisis de valores de la enseñanza pública, lo que nos lleva a reflexionar sobre los modelos de educación superior que coexisten en la región —espacio económico, cultural, social y político diverso, y con grandes desigualdades que nos enfrentan día a día con la necesidad de elaborar nuevas propuestas, a fin de concretar proyectos de desarrollo ante la renovación del instrumento que dio vida al T-MEC.

Se habla de la importancia de realizar estudios en el marco de la política pública y la gobernanza de la educación superior con una metodología enfocada en reconocer las interacciones del Estado, la sociedad civil y la sociedad mercantil. El objetivo es entender el motivo de la supuesta reducción de la injerencia del Estado en dicha gobernanza, así como ponderar aquellos análisis de políticas públicas donde se observen las variables que han propiciado la modificación de los valores morales. Para ello, reconocer a los actores y su lectura en las políticas públicas nos ayudan a comprender las nociones de gobernanza y economía del conocimiento en espacios regionales y nacionales, en este caso, en el contexto del TLCAN.

Podemos concluir que, en esta amplia gama de investigaciones, el lector encontrará una gran riqueza de abordajes académicos que conducen hacia una reflexión profunda sobre los tiempos que viven tanto la región de América del Norte como nuestro país, en tanto parte sistémica de la globalización dentro de la cual se desarrolla la renegociación del TLCAN, y se dibujan escenarios nacionalistas y proteccionistas que ponen en riesgo el crecimiento económico y los procesos de integración que hasta hoy han prevalecido.

Elisa Dávalos López  
Roberto Zepeda Martínez  
Marco Augusto Gómez Solórzano

## Fuentes

BBVA

2018 *World Trade at a Crossroads*, BBVA Financial Institutions Conference, en <<https://www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/2018/06/180613-BBVA-Research-BBVA-FIC-World-Trade-VF.pdf>>, consultada el 12 de febrero de 2019.

BLAZHESKI, F., K. CHEN, N. KARP,

B. NASH-STACEY y M. NAVA

2019 “United States Economic Outlook. First quarter 2019”, BBVA RESEARCH, 20 de febrero, en <[https://www.bbvarsearch.com/en/publicaciones/united-states-economic-outlook-first-quarter-2019/?utm\\_source=instant&utm\\_medium=enlace%20publicaci%C3%B3n&utm\\_campaign=20190220&utm\\_content=Situaci%C3%B3n20Estados20Unidos.20Primer20trimestre202019&cid=eml:oem:oth:---situacion\\_estados\\_unidos\\_primer\\_trimestre\\_2019\\_219000---:lnkpubl:::20190220::oth:instant](https://www.bbvarsearch.com/en/publicaciones/united-states-economic-outlook-first-quarter-2019/?utm_source=instant&utm_medium=enlace%20publicaci%C3%B3n&utm_campaign=20190220&utm_content=Situaci%C3%B3n20Estados20Unidos.20Primer20trimestre202019&cid=eml:oem:oth:---situacion_estados_unidos_primer_trimestre_2019_219000---:lnkpubl:::20190220::oth:instant)> , consultada el 22 de febrero de 2019.

BOWN, C. P. y M. KOLB

2018 “Trump’s Trade War Timeline: An up to Date Guide”, Peterson Institute for International Economics (PIIE), 19 de abril en <<https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf>>, consultada el 11 de octubre de 2019.

DABAT, A., M. A. RIVERA y J. W. WILKIE

2006 *Globalización y cambio tecnológico. México en el nuevo ciclo industrial global*. México: UG /UNAM /UCLA.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

2019 “World Economic Outlook Update, January 2019”, enero, en <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>>.

## LA REPÚBLICA

2019 “La OMC advierte la desaceleración del comercio mundial”, *La República*, 21 de febrero, en <<https://www.republica.com.uy/la-omc-advierte-la-desaceleracion-del-comercio-mundial-id697597/>>.

## LOVELY, M. E. e Y. LIANG

2018 “Trump Tariffs Primarily Hit Multinational Supply Chains, Harm US Technology Competitiveness”, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 18-12, mayo, en <<https://www.piie.com/publications/policy-briefs/trump-tariffs-primarily-hit-multinational-supply-chains-harm-us>>.

## LUND, S., J. MANYIKA, J. WOETZEL, J. BUGHIN,

M. KRISHNAN, J. SEONG y M. MUIR

2019 “Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains”, McKinsey & Company, enero, en <<https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/globalization-in-transition-the-future-of-trade-and-value-chains>>.

## MONCK, A.

2018 “The Choice Facing a Declining United States”, *The Atlantic*, 28 de agosto, en <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/08/americas-global-influence-is-declining/568708/>>.

## ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

2018 *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2018*. Ginebra: OIT, en <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_631466.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_631466.pdf)>, consultada el 12 de enero de 2019.

## ROBINSON, W.

2013 *Una teoría sobre el capitalismo global: producción, clase y Estado en un mundo transnacional*. México: Siglo XXI.

## RUSSIA TODAY (RT)

2019 “Rusia e Irán abandonan el dólar en su actividad económica bilateral”,

RT, 5 de febrero, en <[https://actualidad.rt.com/actualidad/304630-rusia-iran-abandonar-dolar-actividad-economica?utm\\_source=Email-Message&utm\\_medium=Email&utm\\_campaign=Email\\_daily](https://actualidad.rt.com/actualidad/304630-rusia-iran-abandonar-dolar-actividad-economica?utm_source=Email-Message&utm_medium=Email&utm_campaign=Email_daily)>, consultada el 12 de noviembre de 2019.

STENSRUD, C.

2016 “Industrial Policy in the United States”, Briefing Note, Civitas, en <<https://www.civitas.org.uk/content/files/IndustrialpolicyintheUnitedStates.pdf>>.

STIGLITZ, J. E.

2012 *El precio de la desigualdad: el 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita*. Madrid: Taurus.

THE ECONOMIST

2019 “The Global List. Globalisation Has Faltered”, *The Economist*, 24 de enero, en <<https://www.economist.com/briefing/2019/01/24/globalisation-has-faltered>>.

VAN ASSCHE, A.

2012 “Global Value Chains and Canada’s Trade Policy”, Institute for Research on Public Policy, 5 de junio, en <<https://irpp.org/research-studies/global-value-chains-and-canadas-trade-policy/>>.



# Aspectos generales para un análisis del T-MEC



# **BALANCE PRELIMINAR DE LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN: EL T-MEC. ESCENARIOS Y PERSPECTIVAS**

*Jorge Alfonso Calderón Salazar\**

## **Introducción**

La economía mundial contemporánea tiene, como una de sus características fundamentales, un acelerado proceso de internacionalización del capital y del proceso productivo. Esto se expresa con mayor fuerza en una dinámica de globalización del capital financiero y la tecnología. Nuevas formas de confrontación económica y comercial han aparecido en los últimos tiempos. Se fortalecen bloques regionales de comercio y emerge China como una potencia económica de alcance global.

En los años noventa, la respuesta de Estados Unidos a la creciente competencia internacional, especialmente de China y la Unión Europea, fue impulsar el establecimiento de tratados de libre comercio con sus vecinos inmediatos, particularmente el TLCAN. Este tratado abrió las fronteras, permitiendo la libre circulación de bienes, servicios y capitales, pero la circulación de mano de obra sigue restringida. Disminuyeron las barreras arancelarias de los países signatarios, las diferentes ramas agrícolas e industriales se integraron bajo la hegemonía de Estados Unidos y, con el tiempo, los consorcios de la región profundizaron su dominación sobre México y algunos países de Centroamérica y el Caribe.

## **Desventajas comerciales y productivas del TLCAN para México**

Además, en este lapso, se redujo el financiamiento a la reconversión productiva y el cambio tecnológico; se desreguló la inversión extranjera y se le

\* Profesor titular de Economía Internacional, Facultad de Economía, UNAM. <calderonsalazarj@gmail.com>.

dio trato como nacional; asimismo hubo dos serias crisis económicas (1994-1995 y 2008-2009), cuyos efectos negativos se acentuaron debido a la eliminación de controles a flujos de capital especulativo que estableció el TLCAN.

Las políticas de apertura comercial, ajuste estructural y desregulación de inversión extranjera aplicadas en las dos últimas décadas del siglo XX y principios del XXI profundizaron el control de sectores estratégicos de nuestra economía por empresas transnacionales. El TLCAN aceleró la transnacionalización de la economía mexicana y acentuó su vulnerabilidad externa. Los desequilibrios de la balanza de pagos son testimonio de esta vulnerabilidad. *Además*, generó una crisis agrícola en el sector de granos básicos, pues puso a competir a los campesinos mexicanos con la agricultura más importante de mundo, que además se beneficia de altos subsidios.

En los cinco lustros de vigencia del TLCAN, se han profundizado los desequilibrios sociales y regionales, la contracción del mercado interno de México, la crisis social, la elevada concentración de sus exportaciones en Estados Unidos (alrededor del 80 por ciento) y la crónica dependencia de los flujos de inversión extranjera (directa, en cartera y créditos) provenientes de ese país.

### **Proceso de renegociación del TLCAN**

Desde el inicio de su mandato como presidente de Estados Unidos, Donald Trump pretendió imponer elevados aranceles a las exportaciones mexicanas, renegociar el TLCAN, deportar a compatriotas indocumentados y construir un muro en la frontera.

El 18 de mayo de 2017, el presidente estadounidense, con fundamento en el artículo 2202, activó oficialmente el mecanismo para renegociar el TLCAN, la cual estuvo en marcha desde agosto de 2017 y se concluyó, en el ámbito bilateral México-Estados Unidos, el 27 de agosto de 2018; mientras que en el plano trilateral fue el 30 de septiembre del mismo año.

A Donald Trump también le interesaba cerrar el acuerdo previo a las elecciones legislativas del 6 de noviembre de 2018, en las que se renovó la tercera parte del Senado y la totalidad de la Cámara de Representantes. Con el nuevo tratado renegociado con México y Canadá, mandó una señal doble: de victoria política y de cumplimiento de sus promesas hacia su electorado más

duro y de permanencia de una relación comercial que ha traído grandes beneficios a Estados Unidos.

El documento base de los objetivos del gobierno de Estados Unidos en la renegociación del TLCAN fue enviado al Congreso de ese país el 17 de julio de 2017 y se denominó “Resumen de los objetivos para la renegociación del TLCAN”. Fue elaborado por la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos y la Oficina Ejecutiva del presidente Donald Trump (Office of the United States Trade Representative, 2017). En el citado texto, se responsabilizó al intercambio comercial de Estados Unidos con los países del TLCAN de que “los déficits comerciales han explotado” ocultando los elevados desequilibrios comerciales de Estados Unidos con China, Alemania y otros países. Además, presentó la desindustrialización de Estados Unidos como resultado exclusivo del TLCAN al señalar que “miles de fábricas se han cerrado y millones de estadounidenses se han quedado varados, incapaces de utilizar las habilidades para las que han sido entrenados” (Office of the United States Trade Representative, 2017).<sup>1</sup>

México tiene un superávit comercial con Estados Unidos, pero es necesario destacar que el elevado déficit comercial mexicano con China, Corea del Sur, Japón y Unión Europea hace que se anule este superávit y el país tiene un persistente déficit comercial global originado por las cadenas de suministro de insumos, equipos y tecnología proveniente de esos países, donde se ensamblan autos, equipos electrónicos y otras manufacturas que se exportan a Estados Unidos.

Desde mediados de 2017, el gobierno de Estados Unidos dejó claro que su objetivo era que México aceptara mantener la apertura a inversión transnacional del sector energético, telecomunicaciones y sector financiero, desregular en mayor grado el comercio electrónico y el sector servicios, y durante trece meses trató de que esto lo aprobara el gobierno mexicano, con el argumento de que, si no lo aceptaba Estados Unidos, con base en el artículo 2205 del TLCAN, se retiraría del mismo. La postura de ese país era imponer a México la eliminación de preferencias arancelarias, establecer restricciones no arancelarias y aplicar, unilateralmente, obstáculos a las exportaciones mexicanas, incluidas las agropecuarias; eliminar el capítulo 19 sobre solución de controversias para subordinar las disputas comerciales a la legislación interna

<sup>1</sup> La traducción al español de ésta y otras citas es propia.

de Estados Unidos y tener la libertad de instrumentar medidas *antidumping*, restricciones cuantitativas y sanciones comerciales unilaterales, así como mayor control y dominio del sector energético, de telecomunicaciones y del sector financiero.

Las reiteradas presiones de los negociadores de Estados Unidos lograron, el 27 de agosto de 2018, que los representantes del gobierno federal de México aceptaran sus exigencias, y el 30 de septiembre nuestro país y Canadá aceptaron firmar el United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), con la inclusión, en lo fundamental, de las posturas de Estados Unidos, aunque, por presión de Canadá, se mantiene el capítulo 19, hoy 31, de solución de controversias.

El 30 de noviembre de 2018, los presidentes Enrique Peña Nieto y Donald Trump, así como el primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, firmaron en Buenos Aires el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que sustituirá al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

### **La renegociación total de los capítulos del TLCAN**

En los trece meses que duró la renegociación del TLCAN, el gobierno federal mexicano no definió una propuesta integral para defender el interés nacional. Faltó diálogo y consulta con organizaciones civiles, sindicatos, organizaciones campesinas, universidades y pequeños empresarios. Una vez más, como en 1991-1993, los únicos consultados fueron los representantes del Consejo Coordinador Empresarial.

El 1° de diciembre de 2018, el licenciado Andrés Manuel López Obrador tomó posesión como presidente de la República. Un atento examen de información disponible, la contenida en declaraciones de los negociadores mexicanos y un análisis preliminar de contenidos de capítulos del nuevo acuerdo comercial trilateral, muestran que, ante la perspectiva de que el nuevo gobierno modificara la política económica instrumentada en los últimos veinticinco años, la administración del expresidente Enrique Peña Nieto negoció acuerdos comerciales internacionales con cláusulas que pretenden impedir que el nuevo gobierno revierta la privatización del sector energético y la apertura a la inversión transnacional en telecomunicaciones y el sector financiero. Por ello incluyeron los puntos centrales de las llamadas “reformas estructurales” en varios tratados comerciales internacionales negociados en 2018.

Esto explicaría la precipitación con la que se aprobó en el Senado de México el tratado TPP-11 el 24 de abril de 2018<sup>2</sup> y el sorpresivo anuncio, el 21 de abril de ese mismo año, del fin de las negociaciones del nuevo tratado de libre comercio con la Unión Europea.<sup>3</sup> Esto sería también la causa de que el gobierno mexicano tratara de culminar la renegociación del TLCAN antes de las elecciones federales del 1º de julio. Si bien esto último no se logró, hubo un sorpresivo anuncio el 27 de agosto de que la negociación bilateral México-Estados Unidos había concluido. Durante más de un mes, continuaron las pláticas entre los representantes de ese país y Canadá y, finalmente, a fines de septiembre, lograron concluir la renegociación. El 30 de septiembre de 2018, Estados Unidos, México y Canadá alcanzaron un nuevo acuerdo trilateral con la incorporación de este último país, en lo que se denominó Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (United States-Mexico-Canada Agreement). El subsecretario mexicano de Comercio Exterior, Juan Carlos Baker,

<sup>2</sup> El 8 de marzo de 2018, en la ciudad de Santiago de Chile, el secretario de Economía, Ildefonso Guajardo Villarreal, participó en nombre de México en la ceremonia de firma del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), junto a los ministros de comercio de Australia, Brunéi Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. El CPTPP es un nuevo acuerdo que incorpora el contenido del TPP original, cuyo texto no sufrió cambio alguno, *con excepción de una lista de 22 disposiciones que quedarán suspendidas*.

En México, el texto del tratado fue enviado inmediatamente por el Ejecutivo Federal al Senado de la República, para su análisis y aprobación. El CPTPP entrará en vigor sesenta días después de que, al menos seis de los países signatarios, notifiquen por escrito la ratificación del Tratado a Nueva Zelanda, país depositario del Tratado.

El Senado de México ratificó el 24 de abril de 2018 un acuerdo con diez países de la región Asia-Pacífico. Tras una ardua discusión, en la que algunos senadores alzaron la voz en defensa de las industrias textil y del calzado, la Cámara Alta ratificó, con 73 votos a favor y 24 en contra, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), siendo el primer país del bloque en hacerlo (Secretaría de Economía, 2018a).

<sup>3</sup> México y la Unión Europea (UE) firmaron el 21 de abril de 2018 un principio de acuerdo para la actualización de su pacto comercial. Las secretarías de Relaciones Exteriores y de Economía, y el gobierno de México anunciaron la conclusión de las negociaciones de un nuevo acuerdo global con la Unión Europea que incluye aspectos políticos, económicos y de cooperación.

La entrada en vigor del nuevo acuerdo, no obstante, no será efectiva hasta recibir el visto bueno de los legislativos a ambos lados del Atlántico. “Los negociadores”, subraya la Secretaría de Economía mexicana en un comunicado, “continuarán su trabajo para resolver las cuestiones técnicas pendientes y finalizar el texto legal”.

Los capítulos de inversión y contratación pública están prácticamente concluidos. La Secretaría de Economía declaró que en el nuevo TLCUEM se “amplía también la cobertura en el comercio de servicios, al incorporar telecomunicaciones, entrada temporal de personas y servicios relacionados con la economía digital, y se refuerzan las disposiciones para la protección de las inversiones, incluyendo un moderno mecanismo de solución de controversias” (Secretaría de Economía, 2018b).

fue el encargado de llevar al Senado de la República, en la noche de ese día, el texto en inglés del acuerdo trilateral (Blanco, 2018a).

Con estos tres tratados, el gobierno federal, en el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto (diciembre de 2012-noviembre de 2018) pretendió asegurar la continuidad de los contratos a empresas transnacionales en materia energética, a fin de que no pudieran ser cancelados por reformas legislativas o por decisión presidencial. Se buscó que para revertir estas reformas se requeriría que México se retirara de estos acuerdos comerciales o los renegociara con el subsecuente costo económico y político. El objetivo era, y se cumplió en el caso del TPP-11, que los tratados comerciales fueran negociados, firmados y ratificados por el Senado antes de que concluyera su administración federal, a fin de que el presidente Andrés Manuel López Obrador tuviera menor margen de maniobra y se dificultara el cambio de política económica.

El resultado de la negociación México-Estados Unidos-Canadá que concluyó el 30 de septiembre muestra que esta pretensión en gran medida se logró.

## **Análisis de algunos capítulos del T-MEC<sup>4</sup>**

### MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Uno de los contenidos clave del documento de prioridades de la negociación, publicado por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos antes del inicio del proceso, fue la intención de derogar el capítulo 19 del TLCAN (Solución de Disputas en Materia de Dumping y Medidas Compensatorias). Washington quería dismantelar el esquema de solución de con-

<sup>4</sup> Este análisis de algunos capítulos del Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá fue elaborado a partir de la consulta del artículo “Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)”. Son las versiones finales, resultado de su revisión legal, presentados por el Ejecutivo al Senado de la República el 30 de mayo de 2019 (Secretaría de Economía, 2019). Se analizó también el artículo “Resultados de la modernización del acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá. Aprovechar las oportunidades de la economía del siglo XXI”, entregado por la Secretaría de Economía al Senado de la República el 1º de octubre de 2018. Incluye cuatro apartados introductorios y 32 resúmenes de capítulos del T-MEC (Secretaría de Economía, 2018c).

Se examinaron varios estudios sobre la renegociación del TLCAN elaborados antes de su conclusión: especialmente el titulado “Alcances y límites de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): el estado actual de la cuestión” (Senado de la República, 2018). Además, se consultaron artículos sobre el TLCAN y el nuevo T-MEC publicados en diversos periódicos y revistas de México, Estados Unidos, Canadá y Reino Unido que se enumeran en las notas y en la fuentes al final de este trabajo.

troversias por completo, porque consideraba que el panel de árbitros que fijaba el TLCAN violaba su soberanía. México, tal como lo exigió Estados Unidos, aceptó eliminar este capítulo. Esto significaba subordinar las disputas comerciales entre México y Estados Unidos a la legislación interna de la Unión Americana, lo que daba a ese país la libertad de instrumentar, discrecionalmente, medidas *antidumping*, restricciones cuantitativas y sanciones comerciales unilaterales. Canadá, desde el inicio de la negociación, sostuvo que el mantenimiento del capítulo 19 era para ellos línea roja, como ya lo fue hace un cuarto de siglo, y el 30 de septiembre logró que disposiciones clave de ese capítulo se mantuvieran en el capítulo 31 de solución de controversias. Al final, quedó prácticamente como estaba.

## INVERSIÓN

Con el capítulo 11 del TLCAN vigente se ocasionó una profunda desregulación de la inversión extranjera, en beneficio de empresas de Estados Unidos y Canadá, impidiendo establecer requisitos de desempeño y códigos de comportamiento, prohibiendo medidas regulatorias y de control de los flujos financieros y de utilidades, dando incluso derecho a que las empresas demanden al gobierno mexicano por políticas económicas o ambientales que afecten sus utilidades (Calderón, 2015).

Estados Unidos buscó ampliar los derechos de las empresas de ese país al declarar que buscaría establecer reglas que redujeran o eliminaran barreras a su inversión en todos los sectores en los países del TLCAN. Este objetivo se logró en el capítulo 14 del nuevo tratado (Secretaría de Economía, 2019).

Los artículos 14, incisos 4, 5, 8, 9 y 10 del T-MEC fijan, con toda precisión, disposiciones de carácter obligatorio que ya estaban en el capítulo 11 del TLCAN.

## REQUISITOS DE DESEMPEÑO

Se prohíben los “requisitos de desempeño”, esto es, la aplicación de medidas tendientes a regular la inversión extranjera, la obligación de proveerse de determinado porcentaje de insumos y servicios nacionales; equilibrios comerciales

o de divisas; transferir tecnología; permanencia mínima; creación de empleos, entre otros. Los requisitos de desempeño se refieren a los exigibles y no exigibles a los inversionistas y sus inversiones. Su ámbito de aplicación compromete a los firmantes del T-MEC. El párrafo 1 del artículo 14.10 señala los requisitos que no se pueden exigir para el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión:

- a) Exportar un determinado nivel o porcentaje de mercancías o servicios.
- b) Alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional.
- c) Adquirir, utilizar u otorgar preferencia a una mercancía producida o un servicio suministrado en su territorio, o para adquirir una mercancía o un servicio de una persona en su territorio.
- d) Relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con la inversión.
- e) Restringir ventas de una mercancía o servicio en su territorio que la inversión produce o suministra, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o ganancias en divisas.
- f) Transferir una tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento protegido a una persona en su territorio.
- g) Proveer exclusivamente desde el territorio de la Parte una mercancía que la inversión produce o el servicio que suministra a un mercado regional específico o al mercado mundial.
- h)
  - I. Adquirir, utilizar u otorgar preferencias, en su territorio, a la tecnología de la Parte o de una persona de la Parte, o
  - II. Impedir en su territorio la adquisición o el uso de o el otorgamiento de una preferencia hacia una tecnología; o
- i) Adoptar:
  - I. una tasa o monto de regalías conforme a un contrato de licencia, o
  - II. una duración determinada del plazo de un contrato de licencia.

Al cancelar los requisitos de desempeño (Artículo 14.10 del nuevo tratado), México renuncia a exigir a empresas de Estados Unidos y Canadá regulaciones sobre transferencia de tecnología, reinversión al menos parcial de

las ganancias, balanza comercial equilibrada, preferencia por insumos producidos en el país o un porcentaje de contenido nacional. Todas estas facultades en materia de regulación de inversiones, que de manera genérica están reflejadas en los artículos 25 y 26 de la Constitución y, de manera explícita, en el 73 constitucional, fracción XXIX-F (donde se faculta al Congreso para “expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera”), permitirían aminorar las asimetrías y apoyar el desarrollo nacional. En lugar de ello, los negociadores del T-MEC se guiaron por el interés de atraer inversión en montos crecientes, ser competitivos en la atracción de dicha inversión y cancelar su regulación.

#### TRATO NACIONAL

La esencia de las normas sobre trato nacional es la obligación de dar a los inversionistas de los otros dos países en nuestro territorio un trato similar al que se da a los mexicanos. Así, se habla de un trato “no discriminatorio”.

#### Artículo 14.4: Trato nacional del T-MEC:

1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones en su territorio.
2. Cada Parte otorgará a las inversiones cubiertas un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a las inversiones en su territorio de sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones.
3. El trato otorgado por una Parte conforme a los párrafos 1 y 2 significa, respecto a un gobierno distinto del nivel central, un trato no menos favorable que el trato más favorable otorgado, en circunstancias similares, por ese gobierno a los inversionistas e inversiones de inversionistas, de la Parte de la cual forma parte.

## TRATO DE NACIÓN MÁS FAVORECIDA

## Artículo 14.5: Trato de nación más favorecida:

1. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el trato que otorga, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier no Parte en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones en su territorio.
2. Cada Parte otorgará a las inversiones cubiertas un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a las inversiones en su territorio de inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier no Parte en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones.
3. El trato otorgado por una Parte conforme a los párrafos 1 y 2 significa, con respecto a un gobierno distinto del nivel central, un trato no menos favorable que el trato más favorable otorgado, en circunstancias similares, por ese gobierno a los inversionistas en su territorio, y a las inversiones de aquellos inversionistas, de cualquier otra Parte o de cualquier no Parte.

Con el trato nacional y trato de nación más favorecida a empresas de Estados Unidos y Canadá, se dificulta la aplicación, por ejemplo, de incentivos fiscales y de otro tipo para promover y desarrollar empresas nacionales y beneficiar a empresas de carácter social y pequeña y mediana empresa nacional. Desde 1994, con el TLCAN, ello ha limitado y continuará limitando la aplicación de políticas de incentivos en favor de empresas mexicanas como las que se aplicaron en el periodo de sustitución de importaciones.

La norma de trato “no menos favorable” significa que todo incentivo a empresas nacionales se debe hacer extensivo a las de Estados Unidos y Canadá instaladas en México. El gobierno federal, en los últimos veinticinco años, con el afán de atraer inversión extranjera, ha establecido programas o apoyos especiales para aquellas, por ejemplo, del sector automotriz que, en los hechos, ha recibido subsidios superiores a los otorgados a empresas locales. Un ejemplo

de ello son los apoyos federales y estatales otorgados a la planta de la empresa Ford en Hermosillo, Sonora.

## TRANSFERENCIAS

La libre transferencia de recursos ha sido una exigencia de las corporaciones transnacionales, y con los tratados de libre comercio prácticamente desaparece toda barrera en dicho sentido. En el TLCAN, al obligarse México a permitir la libre transferencia en divisas, se renunció a la posibilidad de regulación de flujos de capital. No se protege a la nación contra la volatilidad de las inversiones bursátiles.

El artículo 1109 del TLCAN estableció que cada una de las partes debe permitir la libre transferencia de recursos relacionados con la inversión. Enlista detalladamente todo lo que se debe permitir y transferir libremente. El Estado receptor debe permitir operaciones en divisas de libre uso y al tipo de cambio de mercado. En otras palabras, debe haber libre circulación de capitales. El T-MEC mantiene estas normas. En el artículo 14.9. Transferencias del T-MEC, se establece:

1. Cada Parte permitirá que todas las transferencias relacionadas con una inversión cubierta se hagan libremente y sin demora desde y hacia su territorio. Estas transferencias incluyen:
  - a) aportes de capital;
  - b) utilidades, dividendos, intereses, ganancias de capital, pagos por regalías, gastos por administración, asistencia técnica y otros cargos;
  - c) el producto de la venta de todo o parte de la inversión cubierta o de la liquidación, total o parcial, de la inversión cubierta;
  - d) pagos realizados conforme a un contrato celebrado por el inversionista, o la inversión cubierta, incluidos los pagos realizados de conformidad con un contrato de préstamo o contrato de trabajo; y
  - e) pagos realizados de conformidad con el Artículo 14.7 (Trato en Caso de Conflicto Armado o Contienda Civil) y el Artículo 14.8 (Expropiación y Compensación).
2. Cada Parte permitirá que las transferencias relacionadas con una inversión cubierta se realicen en una moneda de libre uso al tipo de cambio vigente en el mercado en el momento de la transferencia.

México se comprometió en el TLCAN (y esto se mantiene en el T-MEC) a no establecer regulaciones, controles, obligaciones y códigos de conductas al capital extranjero. Con esto se estableció, de hecho, un código de liberalización de los movimientos de capitales, que significa cancelar facultades nacionales del control de flujos especulativos, que tanto daño han hecho a México y a otros países de Asia y América Latina, golpeados por crisis cambiarias y bursátiles. Además, se renuncia a regular bajo criterios de sustentabilidad, desarrollo regional y social a la inversión extranjera.

## EXPROPIACIONES

En el artículo 1110 del TLCAN, se incluye la prohibición de expropiar, nacionalizar o tomar medidas que, “directa o indirectamente”, tengan efectos equivalentes; salvo aspectos que estén contemplados en nuestra legislación, por causas de utilidad pública, sobre bases no discriminatorias, con apego a un debido proceso legal y previa indemnización. El T-MEC establece normas similares en los siguientes artículos:

### Artículo 14.8. Expropiación y compensación:

1. Ninguna Parte expropiará ni nacionalizará una inversión cubierta, ya sea directa o indirectamente mediante medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización (expropiación), salvo:
  - a) por causa de utilidad pública;
  - b) de una manera no discriminatoria;
  - c) mediante el pago de una indemnización pronta, adecuada y efectiva de conformidad con los párrafos 2, 3 y 4; y
  - d) de conformidad con el debido proceso legal.
2. La indemnización:
  - a) será pagada sin demora;
  - b) será equivalente al valor justo de mercado de la inversión expropiada;
  - c) se hará inmediatamente antes de que la expropiación se haya llevado a cabo (fecha de la expropiación);
  - d) no reflejará ningún cambio en el valor, debido a que la intención de expropiar se conoció con antelación a la fecha de expropiación; y
  - e) será completamente liquidable y libremente transferible.

3. Si el valor justo de mercado está denominado en una moneda de libre uso, la indemnización no será inferior al valor justo de mercado en la fecha de la expropiación, más intereses a una tasa comercialmente razonable para esa moneda, acumulados desde la fecha de la expropiación hasta la fecha de pago.
4. Si el valor justo de mercado está denominado en una moneda que no es de libre uso, la indemnización pagada —convertida a la moneda de pago al tipo de cambio vigente en el mercado en la fecha de pago— no será inferior a:
  - a) el valor justo de mercado en la fecha de la expropiación, convertido a una moneda de libre uso al tipo de cambio vigente en el mercado en esa fecha; más
  - b) los intereses, a una tasa comercialmente razonable para esa moneda de libre uso, acumulados desde la fecha de la expropiación hasta la fecha del pago.
5. Para mayor certeza, si una acción o serie de acciones de una Parte constituyen una expropiación se determinará de conformidad con el párrafo 1 de este Artículo y el Anexo 14-B (Expropiación).

Las normas permiten al inversionista extranjero exigir al gobierno mexicano o autoridades locales indemnización por medidas gubernamentales que sean consideradas como causa de pérdida de una inversión en operación; pero incluso se va más allá, al considerar la expropiación indirecta, en donde un acto o serie de actos de una Parte tienen un efecto equivalente a la expropiación directa, sin la transferencia formal del título o del derecho de dominio.

Respecto de las indemnizaciones, éstas deben ser pagadas sin demora; equivalente al valor de mercado de la inversión expropiada inmediatamente antes de que se realizara la expropiación: no reflejar ningún cambio en el valor porque la expropiación prevista se había conocido anteriormente, y ser completamente realizable y libremente transferible.

Al inversionista extranjero se le asegura el pago convertido a una moneda de libre uso al tipo de cambio vigente en el mercado más intereses acumulados desde la fecha de expropiación hasta la de pago.

La desregulación acordada en movimientos de capital en el TLCAN y mantenida en el T-MEC es un factor que aumenta el riesgo de inestabilidad del

crecimiento económico y vulnerabilidad financiera y cambiaria, tal como se mostró con las crisis de 1995-1996 y 2008-2009.

No hay mecanismos en el TLCAN y en el nuevo T-MEC para que la inversión extranjera sea regulada y contribuya a la modernización de la planta productiva nacional. No se puede exigir que transfiera determinada tecnología en términos favorables para el país. No contienen mecanismos para evitar que los inversionistas extranjeros agudicen el déficit de la balanza comercial o especulen en la Bolsa de Valores para desestabilizar la economía de México.

#### CLÁUSULA DE TERMINACIÓN (SUNSET CLAUSE)

Estados Unidos propuso una disposición según la cual el T-MEC expire automáticamente a los cinco años, salvo que las tres partes decidan explícitamente mantenerlo vigente. Una cláusula de esta naturaleza anularía en los hechos cualquier beneficio potencial del tratado, al sujetar sus efectos a la incertidumbre de una expiración quinquenal. Al principio, México y Canadá coincidieron en su oposición a esta propuesta. La renegociación bilateral del 27 de agosto y la trilateral del 30 de septiembre no incluyó la cláusula de terminación automática del TLCAN cada cinco años, tal como la propuso Estados Unidos, pero lo acordado es ambiguo y se presta a conflictos de interpretación. El T-MEC estipula que las tres naciones revisarán el acuerdo después de seis años. Si todas las partes lo deciden, el acuerdo continuará por el periodo completo de dieciséis años. Esto significa que cada seis años el acuerdo se someterá a revisión y que en diez años más, podrá darse por terminado el tratado o podrá renovarse otros dieciséis años. Este periodo parece muy amplio, pero para empresas que programan sus inversiones a treinta o cuarenta años, esto introduce un elemento de incertidumbre negativo para México.

#### SERVICIOS FINANCIEROS

Estados Unidos pretendió: “Ampliar las oportunidades competitivas de los proveedores de servicios financieros de Estados Unidos” (Office of the United States Trade Representative, 2017). El nuevo capítulo de servicios financieros consolida y garantiza la liberalización y transnacionalización de este sector

de la economía mexicana, en donde bancos estadounidenses como Citibank (propietario de City Banamex) y otros tienen una importante presencia en nuestro país. El objetivo del gobierno de Estados Unidos fue evitar que México impusiera restricciones que limiten el negocio de sus firmas financieras. Por tanto, logró el objetivo expuesto en agosto de 2017.

Desde 1994, la desregulación de la inversión extranjera propició el incremento del control extranjero en el sector financiero de México y en general de empresas industriales y de servicios; sin embargo, cabe resaltar que los límites a la inversión foránea de los socios del TLCAN en sectores como la banca y las finanzas fueron ampliados por modificaciones a la legislación interna realizados en 1999, a seis años de la entrada en vigor del TLCAN, lo que profundizó la apertura financiera establecida en ese tratado:

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

México estableció reservas de carácter permanente al cumplimiento de las obligaciones que, sobre servicios financieros, impone el Tratado a las partes contratantes.

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

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

El T-MEC consolida e incorpora en el clausulado del tratado las reformas legales que propiciaron la transnacionalización del sector financiero de México. El texto del nuevo capítulo 17 del T-MEC (Secretaría de Economía, 2019) establece que a las instituciones financieras de Estados Unidos y Canadá se les otorgará trato nacional y trato de nación más favorecida, y no se les impondrá ningún obstáculo en lo referente a actividades o acceso al mercado mexicano;

además, no habrá restricciones para que éstas presten nuevos servicios financieros. En el capítulo 17, Servicios financieros, el T-MEC expone lo siguiente:

Artículo 17.3: Trato nacional

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

Artículo 17.4: Trato de nación más favorecida

1. Cada Parte otorgará a:
  - a) inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue a inversionistas de cualquier otra Parte o de una no Parte, en circunstancias similares;
  - b) instituciones financieras de otra Parte, un trato no menos favorable que el que otorgue a instituciones financieras de cualquier otra Parte o de una no Parte, en circunstancias similares.

Artículo 17.7: Nuevos servicios financieros:

Cada Parte permitirá a una institución financiera de otra Parte suministrar un nuevo servicio financiero que la Parte permitiría suministrar a sus propias instituciones financieras, en circunstancias similares, sin adoptar una ley o modificar una ley existente.

Al respecto, la Secretaría de Economía reitera los contenidos expuestos previamente y en su resumen de este capítulo afirma que [éste] incluye: cláusulas de Trato Nacional y Trato de la Nación Más Favorecida que tienen la virtud de eliminar cualquier trato que pudiera poner en desventaja a los prestadores de servicios financieros en general, frente a sus competidores de la otra parte o de terceros países; prohibiciones particulares en materia de acceso a mercados que tienen la finalidad de facilitar y fomentar el establecimiento de instituciones financieras entre las Partes.

## COMERCIO DIGITAL

Estados Unidos buscó que no se impusieran aranceles a productos digitales. Esto lo logró. El nuevo acuerdo comercial incluye un nuevo capítulo dedicado al comercio de libros electrónicos, música, videojuegos y programas informáticos. En el T-MEC se prohíbe la aplicación de aranceles a productos digitales y otras medidas discriminatorias para facilitar las transacciones en este sector.

## PROPIEDAD INTELECTUAL

El objetivo de Estados Unidos era “Garantizar el cumplimiento estricto de los derechos de propiedad intelectual, incluso exigiendo mecanismos civiles, administrativos y penales accesibles, rápidos y eficaces” (Office of the United States Trade Representative, 2017) y lo logró. Este capítulo era otra de las prioridades para proteger a sus multinacionales como Amazon, Apple o Microsoft, e incentivar su crecimiento. El nuevo capítulo de IP tiene 63 páginas y contiene protecciones más estrictas para patentes y marcas comerciales, incluso para biotecnología, servicios financieros y nombres de dominio. Las nuevas provisiones para la protección de patentes también tendrán efectos en la industria mexicana de medicamentos genéricos, porque se prolonga la vida de estos derechos de propiedad intelectual.<sup>5</sup>

## REGLAS DE ORIGEN DEL SECTOR AUTOMOTRIZ

La postura de Estados Unidos fue clara: “asegurar que los beneficios del TLCAN se destinen a productos genuinamente fabricados en Estados Unidos y América del Norte (y) [...] que las normas de origen incentiven el aprovisionamiento de bienes y materiales de Estados Unidos” (Office of the United States Trade Representative, 2017). Durante veinticuatro años, la norma de origen del sector automotriz ha sido del 62.5 por ciento de contenido de los tres países inte-

<sup>5</sup> “Un acuerdo que esquivo el peor escenario y mantiene las reglas del juego. México y Canadá ceden a exigencias de Trump para conservar, en lo sustancial, los puntos clave del pacto comercial de 1994” (Fariza y Pozzi, 2018).

grantes del TLCAN. Esto significaba que en los autos que México exporta a Estados Unidos, deberían cubrir este porcentaje en las autopartes. Desde el principio, Estados Unidos buscó que se elevara al 80 o el 85 por ciento. Logró el 75 por ciento. Washington espera que este nuevo requisito incentive su producción automotriz y sus exportaciones a México, permita que retorne a Estados Unidos parte de la producción de componentes perdida en las dos últimas décadas y limite las importaciones de insumos asiáticos o europeos.<sup>6</sup>

Además, se estableció que entre el 40 y el 45 por ciento de las autopartes fabricadas en los países del tratado deben ser manufacturadas con trabajadores que ganen 16 dólares la hora, condición que no cumple México, pero sí Estados Unidos y Canadá. En la realidad actual, las empresas de autopartes instaladas en México no podrían cubrir en el corto plazo este porcentaje, ya que su salario medio es de 3 a 5 dólares la hora, y aunque triplicara sus sueldos, cosa que es deseable, seguirían debajo de los salarios de Estados Unidos. Esto significa fortalecer con medidas proteccionistas establecidas en el T-MEC a la industria automotriz de ese país:

Si bien muchos economistas piensan que estas nuevas reglas ayudarán a algunos trabajadores norteamericanos, también advierten que los precios de los automóviles podrían aumentar y que algunos modelos pequeños ya no se fabricarán en América del Norte porque serían demasiado costosos, según los nuevos requisitos. También existe la preocupación de que los fabricantes no puedan hacer tantos autos en América del Norte para exportar a China y otros lugares en el extranjero porque los costos serían más altos en la región [del] USMCA que los vehículos en Asia [...]. Este cambio elevará los costes de producción de las ensambladoras y obligará a ajustes en la cadena productiva, ya que casi la mitad

<sup>6</sup> A partir de 2020, para calificar para aranceles cero, un automóvil o camión debe tener el 75 por ciento de sus componentes fabricados en Canadá, México o Estados Unidos, un aumento sustancial del requisito actual del 62.5 por ciento. También hay una nueva regla que establece que un porcentaje significativo del trabajo realizado en el automóvil debe ser completado por los trabajadores que ganan al menos 16 dólares por hora, o aproximadamente tres veces lo que hace el trabajador mexicano típico. A partir de 2020, los carros y camiones deberían tener al menos el 30 por ciento del trabajo realizado en el vehículo por trabajadores que ganan 16 dólares por hora. Que se mueve gradualmente hasta un 40 por ciento para los coches en 2023. Trump ha amenazado repetidamente con imponer fuertes aranceles a partes de automóviles y vehículos que vienen del extranjero a Estados Unidos. Junto con el nuevo acuerdo comercial, su administración firmó “cartas secundarias” que permiten a las dos naciones esquivar las tarifas de automóviles de Trump. Las cartas laterales dicen que Canadá y México pueden continuar enviando aproximadamente los mismos vehículos y partes a través de la frontera, sin importar si los aranceles a los automóviles entran en vigor en el futuro. Sólo partes por encima de esa cuota podrían enfrentar aranceles (*El Mundo*, 2018).

de los turismos que fabrica México no cumple con el nuevo umbral. “Va a ser complejo aumentar el contenido regional porque Norteamérica va a tener que seguir comprando insumos asiáticos”, complementa José Luis de la Cruz, director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC). El ensamblaje mexicano de vehículos (de exportación a Estados Unidos) queda, en cambio, protegido ante un futuro arancel estadounidense del 25 por ciento sobre este sector [...]: mientras el resto del mundo lo sufriría. (México) aún tendría un margen de crecimiento del 40 por ciento sobre su producción actual (Fariza y Pozzi, 2018).

## EMPRESAS ESTATALES

Estados Unidos exigió eliminar las últimas barreras y normas regulatorias que subsisten en Pemex y CFE, a fin de que adquieran más productos de sus empresas al definir que ese país busca “asegurar que las empresas estatales otorguen un trato no discriminatorio con respecto a la compra y venta de bienes y servicios” (Office of the United States Trade Representative, 2017). En el capítulo 22 del USMCA sobre empresas del Estado, se establece que en las contrataciones de éstas (obviamente Pemex y CFE incluidas), se traten igual a las firmas de Estados Unidos y Canadá que a las mexicanas; es decir, con esta medida se obliga a las empresas productivas del Estado a hacer partícipes a sus pares de Estados Unidos y Canadá del programa de compras, contratos e inversiones en el sector energético de los próximos años.

## ENERGÍA

Manuel Aguilera y colaboradores sostienen que:

Los cambios constitucionales de 2013 modificaron el ámbito de participación del Estado en el funcionamiento del sistema energético nacional: restringieron la propiedad de la nación a los hidrocarburos alojados en el subsuelo; acortaron las actividades exclusivas del Estado a las de exploración y extracción; hicieron permisible, mediante contratos, la participación de los particulares en dichas actividades [...].

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

Ante el estancamiento crónico de la capacidad instalada de refinación y petroquímica, con la reforma se acentuará el sesgo exportador de petróleo crudo, característico del sector petrolero mexicano durante las últimas décadas, y se acentuará también el sesgo importador de hidrocarburos transformados.

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

El único artículo del capítulo 8 del T-MEC (Secretaría de Economía, 2019) establece que México tiene el derecho soberano de modificar el marco legal de su sector energético. Este artículo tiene una importancia fundamental, ya que reafirma la soberanía energética de nuestro país:

Artículo 8.1: Reconocimiento del Dominio Directo y la Propiedad Inalienable e Imprescriptible de los Estados Unidos Mexicanos de los Hidrocarburos

1. Según lo dispone este Tratado, las Partes confirman su pleno respeto por la soberanía y su derecho soberano a regular con respecto a asuntos abordados en este Capítulo de conformidad con sus respectivas Constituciones y derecho interno, en pleno ejercicio de sus procesos democráticos.
2. En el caso de México, y sin perjuicio de sus derechos y remedios disponibles conforme a este Tratado, Estados Unidos y Canadá reconocen que:
  - (a) México se reserva su derecho soberano de reformar su Constitución y su legislación interna; y
  - (b) México tiene el dominio directo y la propiedad inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos en el subsuelo del territorio nacional, incluida la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, Andrés Manuel López Obrador, en declaraciones realizadas el 1º de octubre en San Luis Potosí, antes de tomar posesión de su cargo como presidente de la República, expresó que el acuerdo reconoce la soberanía de México, específicamente respecto de nuestros recursos naturales:

Se aceptó nuestra propuesta de reducir al mínimo el capítulo de energéticos. Originalmente era un capítulo muy amplio, se hablaba, inclusive, de una comunidad energética para América del Norte. Esto, consideramos, no era conveniente para nuestro país, y ese capítulo se redujo a dos pequeños párrafos que, podría

decirles, [son] dos pequeños párrafos históricos porque quedó a salvo la soberanía de nuestro país en materia energética. Es decir, los mexicanos vamos a decidir libremente sobre el uso de nuestros recursos naturales, y en especial del petróleo y de la industria eléctrica.

Su tesis es correcta. El presidente electo envió a Washington, junto con la comitiva negociadora, a Jesús Seade Kuri, para asegurarse de que estas letras quedaran en el acuerdo comercial trilateral, y, afortunadamente, se incorporaron; sin embargo, cabe destacar que existen alrededor de cien empresas con contratos de extracción de hidrocarburos derivados de las rondas petroleras que, al amparo de la reforma energética, obtuvieron este derecho. El capítulo 14, Inversiones, en la práctica las protege con la garantía de trato nacional y otras garantías, aplicando un blindaje a la reforma energética y, además, prohíbe las expropiaciones, por lo que existe la posibilidad que estas empresas pudieran exigir, en caso de que en el futuro el Congreso de la Unión de México apruebe cambios legislativos que reviertan las reformas constitucionales de 2013 y las leyes secundarias que privatizan la energía, continuar sus actividades con fundamento en lo establecido en los capítulos 14 y 22 del nuevo acuerdo (Secretaría de Economía, 2019).

De esta forma, los negociadores de Estados Unidos y Canadá, pese a lo establecido en el capítulo 8, lograron proteger las empresas energéticas de sus países con contratos en México. Esto significaría que, si se modifican las leyes del sector energético mexicano, podría plantearse el debate sobre la no retroactividad de las aplicaciones de estas reformas para las empresas que ya tenían contratos de extracción asignados o para las transnacionales que son propietarias de plantas de generación de energía eléctrica (Torres, 2018).

La pretensión de Estados Unidos fue propiciar la desregulación y privatización del sector energético y garantizar su seguridad energética. El texto “Resumen de los objetivos para la renegociación del TLCAN” enunció claramente esto: “Preservar y fortalecer las inversiones, el acceso al mercado y las disciplinas de las empresas estatales que benefician a la producción y transmisión de energía y apoyen la seguridad e independencia energética de América del Norte, al tiempo que promueven reformas continuas de apertura del mercado de la energía” (Office of the United States Trade Representative, 2017). Con los capítulos 14 y 22 del T-MEC, Estados Unidos logró el objetivo de proteger a sus empresas en este sector.

## AGRICULTURA

Estados Unidos propuso un esquema de comercio regulado en materia agrícola, limitando o permitiendo las importaciones, según el calendario de cosecha de sus productores internos. En el capítulo 3 del T-MEC no se establecen límites a exportaciones mexicanas en ciertos periodos del año; sin embargo, Estados Unidos mantiene el acceso privilegiado al mercado mexicano que tiene desde hace veinticinco años y preserva una zona libre de aranceles, lo que significa que México seguirá cubriendo el 40 por ciento de su consumo alimentario con importaciones, la mayor parte proveniente de Estados Unidos. Además, un asunto preocupante es que se incluyó en este capítulo la liberalización del comercio de biotecnología. Esto incluiría mayor compra de productos transgénicos de Estados Unidos y mayores negocios para empresas como Monsanto. La Secretaría de Economía expone en el resumen de este capítulo lo siguiente:

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 (Secretaría de Economía, 2018c).

Un documento de la Embajada y consulados de Estados Unidos titulado “Fortalecimiento del TLCAN para la agricultura” (U.S. Mission to Mexico, 2018) dice explícitamente: “Bajo un acuerdo modernizado, los aranceles a productos agrícolas comercializados entre Estados Unidos y México *se mantendrán en cero*”. Y añade: “*el acuerdo incluye específicamente a la biotecnología agrícola para impulsar las innovaciones agrícolas del siglo XXI. El texto abarca todos los tipos de biotecnología*” (U.S. Mission to Mexico, 2018).<sup>7</sup>

Además, se incorporan normas que pretenden limitar el derecho de México a otorgar subsidios a sus agricultores; mientras que, en los hechos, Estados

<sup>7</sup> Excepto donde se señale, las cursivas siempre son nuestras.

Unidos mantiene, como lo ha hecho durante estos cinco lustros, altísimos subsidios a los suyos, incluidos los de la exportación. Al respecto, el referido documento expone: “Si se apoya a productores, considerar el uso de medidas de apoyo interno que tengan el mínimo o ningún tipo de distorsión comercial o efectos en la producción” (U.S. Mission to Mexico, 2018).

Y para evitar que, en el futuro, el gobierno mexicano impulse la seguridad alimentaria del país, estableciendo restricciones a importaciones para estimular la producción interna, el multicitado texto expone que se acordó “la consulta en torno a la aplicación de restricciones a importaciones con motivos de seguridad alimentaria” (U.S. Mission to Mexico, 2018). Adicionalmente se acordó prohibir barreras a bebidas alcohólicas, lo que beneficia a productores de whisky de Estados Unidos y a multinacionales instaladas en México que exportan cerveza.

El citado documento de la embajada destaca avances en la transparencia sobre medidas sanitarias y no obstáculos técnicos al comercio agropecuario. Detrás del lenguaje técnico, esto significa que México abdica en su derecho de proteger a sus campesinos, su biodiversidad y su salud, aceptando la importación desregulada de productos transgénicos y similares provenientes de Estados Unidos.

El fundamento legal de lo antes expuesto se encuentra en el punto 1 del “Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá” (Secretaría de Economía, 2019) que a la letra dice:

Los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá (las “Partes”), *Teniendo en consideración el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, el cual entró en vigor el 1° de enero de 1994 (el “TLCAN”), *Habiendo emprendido* negociaciones para enmendar el TLCAN de conformidad con el Artículo 2202 del TLCAN que resultaron en el Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá (el “T-MEC”)

HAN ACORDADO LO SIGUIENTE:

1. *A la entrada en vigor de este Protocolo, el T-MEC, adjunto como un Anexo a este Protocolo, sustituirá el TLCAN, sin perjuicio de aquellas disposiciones establecidas en el T-MEC que refieran a disposiciones del TLCAN.*

Esto significa que lo fundamental del capítulo agrícola del TLCAN vigente se mantiene y se incorpora al T-MEC. Por tanto, el gobierno de Donald Trump logró el objetivo estratégico que enunció el 17 de julio de 2017 en el “Resumen de los objetivos para la renegociación del TLCAN”, en el cual se expone que “un nuevo TLCAN dará a nuestros agricultores, ganaderos, proveedores de servicios y otros negocios nuevas oportunidades para hacer crecer sus exportaciones y recuperar la prosperidad americana. [Y] mejorar la balanza comercial de Estados Unidos y reducir el déficit comercial con los países del TLCAN [...], ampliar las oportunidades de mercado competitivas para los productos agrícolas de Estados Unidos en los países del TLCAN”.

### **Balanza de pagos y supervisión de Estados Unidos del tipo de cambio del peso mexicano**

El gobierno estadounidense expresó que buscaría tener armas legales para imponer sanciones comerciales a México si, a su juicio, sus exportaciones afectan su balanza de pagos por supuestas ventajas derivadas del tipo de cambio. El texto de objetivos de Estados Unidos de julio de 2017 es muy claro: “asegurarse de que los países del TLCAN eviten manipular los tipos de cambio para evitar un ajuste efectivo de la balanza de pagos o para obtener una ventaja competitiva desleal” (Office of the United States Trade Representative, 2017).

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

El artículo 33.4 del nuevo acuerdo establece la creación del Comité Macroeconómico que tendrá como principal *objetivo vigilar la política monetaria de los tres países para evitar la manipulación del tipo de cambio* como una forma de obtener ventajas competitivas para el comercio de determinado país.<sup>8</sup> Este comité tendrá como principal misión supervisar la implementa-

<sup>8</sup> Artículo 33.4: del TMEC: Prácticas cambiarias:

- 1) Cada Parte confirma que está obligada conforme al Convenio Constitutivo del FMI a evitar la manipulación de tipos de cambio o del sistema monetario internacional con el fin de prevenir un ajuste efectivo en la balanza de pagos o de obtener una ventaja competitiva desleal.
- 2) Cada Parte debería:
  - a) lograr y mantener un régimen cambiario determinado por el mercado;
  - b) abstenerse de una devaluación competitiva, incluida mediante la intervención en el mercado de divisas; y

ción de este capítulo. Si hubiera algún incumplimiento en la transparencia o presentación de informes por parte de Estados Unidos, México o Canadá, se podrá solicitar al FMI emprender una *vigilancia rigurosa de las políticas macroeconómicas y cambiarias* y las de transparencia de datos e información del país requerido (Flores, 2018).

Los tres países se comprometen a ser transparentes en el manejo de su política monetaria y fiscal, lo que implicará publicar datos mensuales de reservas de divisas, de flujos de capital, balanza comercial, e intervenciones mensuales en los mercados de divisas.

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

## Proceso de ratificación del T-MEC

El 1° de octubre de 2018, antes del inicio de su gestión como presidente de la República, en conferencia de prensa realizada en León, Guanajuato, Andrés Manuel López Obrador dio a conocer su respaldo a los términos en que se aprobó el acuerdo comercial entre los tres países de América del Norte, porque consideró que da garantías a los inversionistas y promueve equilibrios macroeconómicos. Afirmó, además, que México podrá decidir de manera soberana sobre sus recursos naturales y será posible aumentar paulatinamente los salarios de trabajadores del sector automotriz.<sup>9</sup> Quizá lo más destacado

---

c) fortalecer los fundamentos económicos subyacentes, lo cual refuerza las condiciones para la estabilidad macroeconómica y cambiaria.

3) Cada Parte debería informar con prontitud a otra Parte y discutir si fuera necesario cuando la Parte haya llevado a cabo una intervención con respecto a la moneda de esa otra Parte.

<sup>9</sup> AMLO declaró: “en nuestro carácter de observadores avalamos el que mejoren los salarios de los trabajadores de la industria automotriz. Va a ser un proceso, no va a ser de un día para otro, pero está establecido en el tratado que deben mejorar los salarios de los trabajadores de la industria automotriz y de la industria de autopartes [...]. El acuerdo reconoce la soberanía de México [...] respecto a nuestros recursos naturales [...]: quedó a salvo la soberanía de nuestro país en materia energética [...], los mexicanos vamos a decidir libremente sobre el uso de nuestros recursos naturales y en especial del petróleo y de la industria eléctrica” (López Obrador, 2018).

de su postura es que, en su opinión, el tratado trilateral: “genera certidumbre macroeconómica [...], se dan garantías a inversionistas, se evitan riesgos y se promueven los equilibrios macroeconómicos que permitan mayor inversión y más empleos en nuestro país. Es un acuerdo que da confianza a los inversionistas, un acuerdo de mediano y largo plazo” (López Obrador, 2018).

Estas declaraciones son testimonio de que los asesores económicos del presidente consideraron que el impacto de las medidas neoproteccionistas del gobierno de Estados Unidos y la eventual retirada de Estados Unidos del TLCAN serían significativas para la economía mexicana, provocarían desequilibrios macroeconómicos, fuga de capitales y quizá devaluación.

Durante octubre y noviembre de 2018, el presidente electo y su equipo asesor en asuntos económicos y de relaciones exteriores dijeron que respetarían el tratado con Estados Unidos y Canadá, negociado por la administración del entonces presidente Enrique Peña Nieto.

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

El problema fundamental de la designación de Jesús Seade como representante del nuevo gobierno es que se incorporó de manera tardía, cuando los capítulos principales estaban prácticamente concluidos y sólo faltaba definir la cláusula de terminación, reglas de origen del sector automotriz, eliminación del capítulo 19 y estacionalidad agrícola. Estados Unidos cedió en las cláusulas de terminación, estacionalidad y en el capítulo 8 de energía y aceptó, por presión de Canadá, mantener el capítulo 19 del TLCAN, convertido en capítulo 31 del nuevo tratado, pero en todo el capitulado del T-MEC obtuvo ventajas de gran importancia en inversión, agricultura y otros asuntos muy importantes, y, en los hechos, impuso reglas de origen que obligan a elevar sustancialmente las compras de autopartes de Estados Unidos.

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

Quiero destacar que, desde el día 1° de julio, desde el día de mi elección, he recibido un trato respetuoso del presidente Donald Trump, a quien agradezco que en plan de amistad haya enviado a esta ceremonia a su hija Ivanka.

La misma atención he recibido del primer ministro de Canadá, Justin Trudeau. Con ellos, con los dos mandatarios, con el presidente de Estados Unidos y con

el primer ministro de Canadá, estoy hablando para ir más allá del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y lograr un acuerdo de inversión entre empresas y gobiernos de las tres naciones, para impulsar el desarrollo de los países centroamericanos y también del nuestro, y enfrentar de esta forma, y no con medidas coercitivas, el fenómeno migratorio.

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

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

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

Tras la firma del T-MEC, el 30 de noviembre de 2018, el acuerdo pasó a los Congresos de los tres países para su ratificación, con miras a que el nuevo pacto comercial inicie su vigencia en 2020. Mientras ese proceso dure, las reglas del TLCAN seguirán vigentes.

Hasta hoy, el único país que lo ha ratificado es México. El Senado mexicano ratificó el 19 de junio de 2019 el tratado comercial, con la aprobación de todos los grupos parlamentarios, con cinco votos en contra y seis abstenciones, y queda pendiente de las que lleven a cabo los parlamentos de Estados Unidos y Canadá.

El dictamen aprobatorio del T-MEC en el Senado de México reproduce, punto por punto, la visión neoliberal que está presente en los documentos

de la Secretaría de Economía en el sexenio del entonces presidente Peña Nieto (Senado de la República, 2019).

El nuevo acuerdo no inició en 2019. Las disposiciones claves podrían entrar en vigor en 2020 o incluso hasta 2021 (*si fuera aprobado por Estados Unidos y Canadá*). Una vez que los líderes de los tres países lo firmaron el 30 de noviembre de 2018 en Buenos Aires y , como se expuso previamente, el Senado de México lo aprobó en junio de 2019, los congresos de Estados Unidos y Canadá tienen que hacer su ratificación (proceso que se llevó a cabo en enero de 2020 en el caso de Estados Unidos); o incluso podría prolongarse hasta una fecha posterior a las elecciones presidenciales y legislativas de Estados Unidos de noviembre de 2020. En términos formales, de haberse cumplido los procedimientos legislativos en 2019, habría iniciado su vigencia el 1° de enero de 2020. De aprobarse en 2020, su vigencia iniciaría en 2021 o en la fecha que acordaran las tres naciones.

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

Hasta antes de publicarse este trabajo existía la duda sobre la viabilidad de que el Congreso estadounidense aprobara el tratado, pues en la Cámara de Representantes (elegida en noviembre de 2018) tienen mayoría los demócratas. A lo largo de 2019, el proceso de ratificación del T-MEC en la Cámara de Representantes fue un proceso complejo. Su aprobación se ha enfrentado al “tortuguismo” legislativo, o incluso al bloqueo por parte de los demócratas en la Cámara de Representantes,<sup>10</sup> por tanto, todavía en el mes de octubre

<sup>10</sup> James Politi expuso el 22 de enero de 2019 en *The Financial Times*: “La Casa Blanca y los demócratas del Congreso se dirigen a un enfrentamiento por la ratificación del acuerdo NAFTA revisado, lo que plantea la posibilidad de un enfrentamiento prolongado y posiblemente nuevas negociaciones con Canadá y México. Apenas unas semanas después del nuevo Congreso, los demócratas principales dicen que quieren cambios en el acuerdo [...]. Algunos demócratas creen que el acuerdo no incluye disposiciones lo suficientemente fuertes para hacer cumplir las normas laborales y ambientales [...]. Sin esas modificaciones, los demócratas advierten que el ‘nuevo NAFTA’ podría dejar de ganar los votos suficientes para lograr la aprobación del Congreso” (Politi, 2019).

de 2019 resultaba difícil hacer una predicción sobre si el T-MEC se aprobaría sin modificar el texto acordado; si se cambiaría su contenido o si se incorporarían acuerdos paralelos para asegurar su cumplimiento en lo referente a los capítulos laboral y ambiental.

En 2019 no se dio la aprobación legislativa del T-MEC y si este proceso se prolongase durante todo 2020, México enfrentaría desequilibrios macroeconómicos si los mercados financieros pretendieran desestabilizar su economía.

En diciembre de 2017 hice una crítica al TLCAN y la postura de los funcionarios del gobierno del entonces presidente Enrique Peña Nieto respecto del proceso de renegociación:

Los negociadores de México han aplicado una política de “apaciguamiento”. La historia mostró que la estrategia seguida a finales de los años treinta del siglo xx por el primer ministro de Inglaterra, Neville Chamberlain, de ceder ante el expansionismo de la Alemania fascista sólo alentó una mayor agresividad de ese régimen y finalmente no evitó el desencadenamiento de la segunda guerra mundial [...]. De pretender imponer la administración del presidente Trump un tratado comercial que profundice la subordinación estratégica de la economía mexicana a los intereses de Estados Unidos, el gobierno federal mexicano no debe adoptar una política de “apaciguamiento” y mantenerse firme ante las amenazas de Trump [...].

Considero absolutamente necesario que el nuevo gobierno federal, el nuevo presidente de la República, el Lic. Andrés Manuel López Obrador, y el Senado de la República de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, elegido el 1° de julio que inició sus funciones el 1° de septiembre de 2018, tengan la responsabilidad de revisar el texto y los anexos de la totalidad de los capítulos del nuevo tratado comercial, a fin de analizar qué es más lo conveniente para el país [...].

Tiene una importancia estratégica que el nuevo gobierno federal y el nuevo Senado revisen los puntos fundamentales de lo ya renegociado y definan una agenda propia de propuestas en todas las áreas en defensa del interés de México.

Ante el hecho de que se consumó una renegociación que considero contraria a la soberanía y el interés nacional que va a profundizar la dependencia y subordinación de nuestro país a los intereses hegemónicos de Estados Unidos, el nuevo gobierno debiera renegociar el tratado comercial que negoció el presidente Peña Nieto y sus [secretarios] de Economía y Relaciones Exteriores. En última instancia, si Estados Unidos se negara a ello, México tiene el derecho soberano de regir sus relaciones comerciales con Estados Unidos y Canadá bajo las normas multilaterales establecidas en la Organización Mundial de Comercio [...]. La multipolaridad representa para nuestro país retos y posibilidades para reformular la dinámica de inserción de México en la economía internacional (Calderón, 2017b).

A poco más de año y medio de distancia, y pese a que el Senado de México aprobó sin modificaciones en junio de 2019 el T-MEC negociado por la pasada administración, sigo considerando que ésta debió ser la postura del gobierno de México.

Por otra parte, varios autores han expuesto opiniones críticas a la estrategia de la diplomacia mexicana frente a Trump. Mauricio de María y Campos expresó:

AMLO y Ebrard tienen un gran dilema: cómo llevar la relación con Estados Unidos y Trump sin que se produzca un choque de trenes y, al mismo tiempo, defender una posición nacional digna y eficaz en lo general, y frente a temas claves en la relación bilateral como los migrantes, la seguridad, el crimen organizado —en especial la cooperación sobre narcotráfico— y las cuestiones económicas —comercio, inversiones, hidrocarburos— [...]. Hasta ahora la estrategia de apostarle a la convivencia y a evitar reacciones a temas simbólicos como el muro y alardes para el consumo interno norteamericano parecía estar funcionando. ¿Por cuánto tiempo y a qué costo? No mucho más. Somos numerosos los mexicanos a los que, después de las concesiones del gobierno anterior, nos gustaría ver una posición más firme ante los excesos de Trump [...]. Lo que está claro es que no puede la opinión pública, cansada de las concesiones de Calderón y Videgaray-Peña Nieto, aceptar que nuestro gobierno siga dando su brazo a torcer [...] y menos aun a cambio de nada, sin reciprocidad visible alguna del gobierno de Trump (De María, 2019).

Sobre este mismo asunto, Arturo Sarukhán señaló:

¿Cómo debe responder México a Trump? [...] Creerles a quienes han vendido el argumento erróneo de que no confrontar a Trump garantizará en Washington la aprobación del T-MEC en el Congreso o, peor aun, escuchar los susurros evangélicos de personajes cercanos tanto a la Casa Blanca como a Palacio Nacional que advierten que todo pasará si se les sigue dando la vuelta a los ultimátums de Trump, tampoco cambiará la realidad [...], en la diplomacia jamás se deben combatir la estridencia y las diatribas con más de lo mismo; dos realidades que el presidente [...] Andrés Manuel López Obrador parece entender bien. Pero el reverso tampoco es bueno: evitar siempre la confrontación, buscando apaciguarlo, solamente envalentonará a Trump a seguir arrinconando al país [...]. México debe rechazar el paradigma de política migratoria impuesto por la Casa Blanca y desarrollar en su lugar uno propio que cumpla de manera irrestricta con nuestras obligaciones internacionales en materia de refugio y asilo (Sarukhán, 2019).

## Conclusiones y propuestas

El T-MEC que aprobó el Senado de México debe ser renegociado. Espero que en el futuro el gobierno federal de México y el Senado de la República realicen una profunda y detallada revisión del texto y los anexos de la totalidad de los capítulos del nuevo tratado comercial, que evalúen los puntos fundamentales de lo negociado y definan una agenda propia de propuestas de modificación del T-MEC en defensa del interés de México a fin de analizar qué es lo más conveniente para el país. Ahora bien, si existiera la posibilidad de renegociar el T-MEC, estimo que sería conveniente que nuestro país hiciera las siguientes propuestas:

- Renegociación del capítulo agrícola, que ha sido profundamente desfavorable para nosotros.
- Definir nuevas reglas de regulación de la inversión extranjera y restablecer las facultades regulatorias del Estado mexicano.
- Cancelar la norma establecida en el T-MEC de que México se obliga a mantener un régimen de tipo de cambio determinado por el mercado y establecer su derecho a intervenir en el mercado de divisas cuando así lo requiera la defensa de su interés nacional y de su estabilidad financiera.
- Eliminar los privilegios a empresas transnacionales que representan el otorgarles, de manera genérica, trato nacional y trato de nación más favorecida. Esto implica modificar los capítulos de inversión, servicios financieros, telecomunicaciones y empresas estatales.
- Reelaborar normas en materia de inversiones establecidas en el capítulo 14 del T-MEC, con el objetivo de otorgar al gobierno federal de México la facultad de establecer requisitos de desempeño, regular transferencias y eliminar el derecho de empresas privadas a demandar al Estado mexicano si una política gubernamental o legislativa afecta sus intereses.

El gobierno federal de México que encabeza Andrés Manuel López Obrador, ante las políticas antiinmigrantes de Donald Trump que afectan los derechos humanos de nuestros compatriotas (documentados o indocumentados), debe tener una postura firme, congruente con los principios constitucionales de política exterior, exigiendo al gobierno de Estados Unidos respeto

a México y a los mexicanos, a sus derechos, empleos, remesas, integridad, seguridad, educación; además de rechazar deportaciones forzadas, violatorias incluso de la legislación de aquel país.

El presidente López Obrador, el 1º de diciembre de 2018, en su discurso pronunciado en el Zócalo expresó: “Como nos comprometimos, los cincuenta consulados que México tiene en Estados Unidos se van a convertir en defensorías para la defensa de migrantes. Vamos a defender los derechos humanos de nuestros paisanos”. Es un compromiso importante, pero considero que se requiere proponer un acuerdo paralelo al T-MEC en materia migratoria para promover los derechos de los connacionales.

Hay que cambiar la política económica y la comercial y promover, así sea con décadas de retraso, la diversificación de nuestras exportaciones para depender menos de Estados Unidos. También fortalecer el mercado interno y, mediante una diversificación, promover una nueva política económica centrada en investigación y desarrollo, competitividad, reconversión industrial, aumento de productividad, en suma, generación de ventajas competitivas dinámicas. Diversificación de importaciones de alimentos para reducir la dependencia de Estados Unidos y ampliar las fuentes de abastecimiento además de promover la producción nacional.

## Fuentes

AGUILERA, M., F. ALEJO, J. NAVARRETE y C. TORRES

2016 “Contenido y alcance de la reforma energética”, *Economía* 13, no. 37, en <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/54736>>.

BLANCO, D.

2018a “Pactan TLC trilateral”, *El Financiero*, 9 de septiembre, en <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/canada-acepta-sumarse-a-acuerdo-con-mexico-y-eu-segun-el-washington-post>>.

2018b “Senadores ven posibles limitaciones en USMCA para firmar acuerdos con China”, *El Financiero*, 10 de octubre, en <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/senadores-ven-posibles-limitaciones-en-usmca-para-signar-acuerdos-con-china>>.

2018c “Aranceles de Canadá a México, golpe de 200 MDD, estima Guajardo”, *El Financiero*, 12 de octubre, en <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-buscara-exclusion-arancelaria-antes-de-responder-a-canada-con-gravamenes-guajardo>>.

BRINKLEY, J. F.

2018 “House Democrats Won’t Accept USMCA in Its Present Form”, *Forbes*, 16 de noviembre, en <<https://www.forbes.com/sites/johnbrinkley/2018/11/16/house-democrats-wont-accept-usmca-in-its-present-form/#8dff2123c430>>.

CALDERÓN SALAZAR, J.A.

2017a “Frente a la renegociación del TLCAN, qué cambios debe impulsar el nuevo gobierno”. México: conferencia presentada en el XV Seminario de Política Fiscal y Financiera, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 25 de septiembre.

2017b “Presente y futuro de la política económica y comercial de México y del TLCAN”, *Economía Informa*, no. 407, en <<http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/407/01CalderonSalazar.pdf>>.

2015 *20 años del TLCAN. Su impacto en la balanza de pagos, agricultura y vulnerabilidad externa de la economía mexicana*. México: Miguel Ángel Porrúa.

CUETO, R. DEL y A. ESPINOSA

2005 “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la extranjerización del sistema bancario mexicano”, en Jorge Witker, coord., *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, evaluación jurídica: diez años después*. México: Lexis-Nexics-Universidad Central-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

DINERO EN IMAGEN

2018 “Lo que dice el Banco Mundial sobre el USMCA”, *Dinero en imagen*, 6 de octubre, en <<https://www.dineroenimagen.com/economia/lo-que-dice-el-banco-mundial-sobre-el-usmca/103750>>.

*EL FINANCIERO*

2018 “AMLO gana y se queda T-MEC como nombre para acuerdo comercial trilateral”, *El Financiero*, 17 de octubre, en <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/amlo-gana-y-se-queda-t-mec-como-nombre-para-acuerdo-comercial>>.

*EL MUNDO*

2018 “Canadá y Estados Unidos llegan a un acuerdo para renovar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, *El Mundo*, 1º de octubre, en <<https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/01/5bb185b346163f5d568b466d.html>>.

*EXPANSIÓN*

2018 “México pierde en pacto bilateral con Estados Unidos, señala *The Economist*”, *Expansión*, 30 de agosto, en <<https://expansion.mx/economia/2018/08/30/mexico-pierde-en-pacto-bilateral-con-eu-senala-the-economist>>.

## FARIZA, I. y S. POZZI

2018 “Un acuerdo que esquiva el peor escenario y mantiene las reglas del juego”, *El País*, 2 de octubre, en <[https://elpais.com/internacional/2018/10/01/mexico/1538418018\\_963203.html](https://elpais.com/internacional/2018/10/01/mexico/1538418018_963203.html)>.

## FLORES, LEONOR

2018a “México, afectado por evasión de multinacionales”, *El Universal*, 12 de octubre, en <<https://www.eluniversal.com.mx/cartera/mexico-afectado-por-evasion-de-multinacionales>>.

2018b “AMLO tiene todo para emprender sus reformas: FMI”, *El Universal*, 13 de octubre, en <<https://www.eluniversal.com.mx/cartera/amlo-tiene-todo-para-emprender-sus-reformas-fmi>>.

## FLORES, Z.

2018 “USMCA crea comité macroeconómico para evitar manipulación del tipo de cambio”, *El Financiero*, 1º de octubre, en <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/usmca-crea-comite-macroeconomico-para-evitar-manipulacion-del-tipo-de-cambio>>.

*FORBES*

2018 “Banco Mundial ve positivo el USMCA; México atraería más inversiones”, *Forbes*, 5 de octubre, en <<https://www.forbes.com.mx/banco-mundial-ve-positivo-el-usmca-mexico-podria-atraer-mas-ied/>>.

## LÓPEZ OBRADOR, A. M.

2018 “Apoyamos la renegociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá”, AMLO, 1º de octubre, en <<https://lopezobrador.org.mx/2018/10/01/apoyamos-la-renegociacion-del-tratado-de-libre-comercio-con-estados-unidos-y-canada-amlo/>>.

## MANUFACTURA

2017a “Un capítulo de energía en el TLCAN será positivo”, *Manufactura*, 4 de septiembre, en <<http://www.manufactura.mx/industria/2017/09/04/un-capitulo-de-energia-en-el-tlcan-sera-positivo>>.

2017b “Shell pide un TLCAN 2.0 favorable a la inversión en energía”, *Manufactura*, 6 de septiembre, en <<http://www.manufactura.mx/energia/2017/09/06/shell-pide-un-tlcan-20-favorable-a-la-inversion-en-energia>>.

## MARÍA Y CAMPOS, M. DE

2019 “La relación entre México y Estados Unidos: a cien días de AMLO”, *El Financiero*, 19 de marzo, en <<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mauricio-de-maria-y-campos/la-relacion-entre-mexico-y-los-eua-a-100-dias-de-amlo>>.

## Moss, D.

2018 “¿Por qué el USMCA aísla más a México del comercio mundial?”, *El Financiero*, 9 de octubre, en <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/por-que-el-usmca-aisla-mas-a-mexico-del-comercio-mundial>>.

## OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE

2017 *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*, en <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>>, consultada el 15 de agosto de 2017.

PALETTA, D. y E. WERNER

2018 “Trump Says USMCA Trade Deal with Mexico and Canada Proves Tough Talk and Tariffs Work”, *The Washington Post*, 1º de octubre, en <<https://www.allsides.com/news/2018-10-01-0908/canada-agrees-join-trade-accord-us-and-mexico-sending-new-nafta-deal-congress>>.

POLITI, J.

2019 “US Democrats Seek Changes to Revamped Nafta Deal”, *Financial Times*, 22 de enero, en <<https://www.ft.com/content/6f1b275a-1b43-11e9-9e64-d150b3105d21>>.

RBC DIRECT INVESTING

2018 “From NAFTA to USMCA the Good, the Bad and... the Rest”, RBC Direct Investing, en <<https://www6.royalbank.com/en/di/hubs/ideas-and-motivation/article/nafta-to-usmca/jmlcpxyh>>.

RODRÍGUEZ, I.

2017 “El TLCAN requiere de un capítulo sobre energía”, *Manufactura*, 25 de octubre, en <<http://www.manufactura.mx/energia/2017/10/25/el-tlcan-requiere-de-un-capitulo-sobre-energia>>.

SARUKHÁN, A.

2019 “México debe decir basta a Estados Unidos”, *The New York Times*, 29 de agosto, en <<https://www.nytimes.com/es/2019/08/29/espanol/opinion/mexico-donald-trump.html>>.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

2019 “Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)”, Gobierno de México, 30 de mayo, 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>>.

2018a “México firma el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)”, Gobierno de México, 8 de marzo, en <<https://www.gob.mx/se/prensa/mexico-firma-el-tratado-integral-y-progresista-de-asociacion-transpacifico-cptpp?idiom=es>>.

- 2018b “Concluyen las negociaciones para un nuevo acuerdo integral entre México y la Unión Europea”, Gobierno de México, 21 de abril, en <<https://www.gob.mx/sre/prensa/concluyen-las-negociaciones-para-un-nuevo-acuerdo-integral-entre-mexico-y-la-union-europea>>.
- 2018c “Resultados de la modernización del acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá. Aprovechar las oportunidades de la economía del siglo XXI”, en <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394785/TLCAN-factsheet\\_aprovechar.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394785/TLCAN-factsheet_aprovechar.pdf)>.

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

- 2019 *Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá*, en <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465881/T-MEC\\_Protocolo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465881/T-MEC_Protocolo.pdf)>.
- 2018 “Alcances y límites de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): el estado actual de la cuestión”, Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques” del Senado de la República, en <<https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/analisisinvestigacion/contexto/nc-limites-tlcan-140518/viewdocument>>.

#### SIN EMBARGO

- 2018 “Acuerdo firmado entre México, Estados Unidos y Canadá es una descarada cesión de soberanía: Cárdenas”, *Sin Embargo*, 24 de octubre, <<https://www.sinembargo.mx/24-10-2018/3488859>>.

#### THE ECONOMIST

- 2018 “La renegociación del TLCAN es un alivio, pero no es un éxito”, *The Economist*, 4 de octubre, en <<https://www.economist.com/leaders/2018/10/04/the-renegotiation-of-nafta-is-a-relief-but-it-is-not-a-success>>.
- 2018 “America’s Deal with Mexico Will Make NAFTA Worse”, *The Economist*, 30 de agosto, en <<https://www.economist.com/leaders/2018/08/30/americas-deal-with-mexico-will-make-nafta-worse>>.

TORRES, A.

2018 “Pemex y CFE, monedas de cambio en el acuerdo”, *El Financiero*, 3 de octubre, en <<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/atzayaelh-torres/pemex-y-cfe-monedas-de-cambio-en-el-acuerdo>>.

U.S. MISSION TO MEXICO

2018 “Fortalecimiento del TLCAN para la agricultura”, Embajada y consulados de Estados Unidos en México, 27 de agosto, en <<https://mx.usembassy.gov/es/fortalecimiento-del-tlcan-para-la-agricultura/>>, consultada el 5 de septiembre de 2018.

WASSON, E. y A. MAYEDA

2018 “Key Democrat Demands Changes to New North America Trade Deal”, *Bloomberg*, 14 de noviembre, en <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-14/senior-house-democrat-says-trump-must-change-usmca-trade-deal>>.

WITHNALL, A.

2018 “US and Canada Reach Last-Minute Deal to Replace Nafta with New Trade Agreement”, *Independent*, 1º de octubre, en <<https://www.independent.co.uk/news/world/americas/nafta-us-canada-trade-deal-trump-trudeau-mexico-usmca-a8562531.html>>.

# EL PAPEL DE MÉXICO EN LA ESTRUCTURA DE INTEGRACIÓN GLOBAL

*Marco Augusto Gómez Solórzano\**

## **Introducción. La integración global**

Para este trabajo, tomaremos como referente el contexto social configurado tras la segunda guerra mundial, a pesar de que hay quienes sugieren que no presenta rasgos distintivos lo suficientemente claros para diferenciarlo de procesos de globalización previos.<sup>1</sup> Intentaremos sintetizar algunas de las discusiones sobre la formación de la infraestructura global y de las estructuras de producción en los Estados nacionales, además de ofrecer un análisis sucinto de la integración de México en el sistema mundial, incluyendo una breve alusión al marco político creado con el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

## **¿Qué es la globalización?**

Ari Nieminen (1997: 3) considera que en un mundo globalizado los subsistemas son partes de un todo, lo que lo convierte en un sistema social cerrado; sin embargo, reconoce que dicho sistema está en proceso, pues continuamente se llevan a cabo “externalizaciones”.<sup>2</sup> Como ejemplo de ello menciona la continua exportación de desechos, la reubicación de industrias peligrosas

\* Profesor del Departamento de Relaciones Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Xochimilco; <marcoagomez.gomez@gmail.com>. Este artículo fue traducido del inglés por Paula Andrea Vázquez Villegas y publicado con el permiso del autor.

<sup>1</sup> Por ejemplo, Hirst y Thompson (1996) ponen en tela de juicio las tesis centrales de la globalización tal como se entienden ahora, y Murshed (2003) considera que la globalización del siglo XIX sentó las bases para lo que se vive actualmente, entorno donde la transparencia informativa permite mayor visibilidad.

<sup>2</sup> No se debe confundir el término “externalities” (externalidades) con otros que parezcan similares.

hacia otros países y la replicación de un esquema de condiciones laborales deficiente y riesgoso.<sup>3</sup> El estudioso lo concibe, además, como una entidad abstracta.

Coincidimos en que el mundo se encuentra en un proceso de globalización enmarcado en el sistema capitalista. En ese contexto, una nueva división internacional del trabajo (particularmente en forma de red global de producción maquiladora o de zonas de proceso de exportación [ZPE]) sienta las bases tanto para dicha estructura global, como para las “externalizaciones” a que se refiere Nieminen, debido a que tal división depende, en gran medida, de la consolidación de zonas laborales y ambientales no reguladas y de bajo costo, en países ricos y pobres, en donde se registra acumulación de capital.

En una estructura mundial de producción completamente integrada, las condiciones laborales no estarían tan polarizadas como lo están hoy, porque la libre circulación de mano de obra basada en la oferta y la demanda tendería a nivelar los salarios y las condiciones laborales a nivel global. El mundo se está integrando cada vez más, y dicha nivelación se daría en el largo plazo, pero la existencia de fronteras políticas entre Estados asimétricos constituye un obstáculo a la libre circulación de trabajadores, condición para crear un único subsistema laboral y homogenizar las normas ambientales. El deterioro de los estándares en ambos entornos a nivel mundial puede precipitar una “carrera hacia el abismo”, en palabras de Brecher y Costello (1994):

En un mercado competitivo, quien ofrece el precio más bajo es el que suele vender más. Como resultado, los otros tienden a igualarse con los de este productor. Cuando esta tendencia logra que se reduzca el precio de los bienes y servicios, debido a una mayor eficiencia promovida por los defensores de las fuerzas del libre mercado, el efecto puede ser benéfico, pero cuando las corporaciones y los gobiernos bajan costos reduciendo los recursos destinados a la

<sup>3</sup> “Quizá la consecuencia más importante del carácter cerrado de este esquema global sea que, mientras el mundo se encuentre completamente globalizado, los actores sociales no pueden externalizar las consecuencias negativas de sus acciones”. Véase la explicación de Waters (1995: 58-62) sobre la “sociedad del riesgo” de Ulrich Beck; sin embargo, hoy en día, dicha “externalización” es parte de la globalización (Korten, 1995). Además, “[e]n términos de la vida laboral, que un sistema social mundial se considere cerrado implica que mientras más globalizado esté más difícil será externalizar las actividades riesgosas, contaminantes o pesadas hacia las zonas más pobres del sur del mundo o asignarlas a otros grupos en desventaja. Esto se debe a que los problemas que acarrea “externalizar” también ponen en jaque al centro del poder, pues la contaminación, los conflictos sociales y las presiones migratorias se incrementan a nivel mundial” (Nieminen, 1997: 4).

protección ambiental, los sueldos, los salarios, la atención médica y la educación, el resultado puede ser perjudicial, al deteriorarse las condiciones ambientales, laborales y sociales (Brecher y Costello, 1994: 4).

A través de su libro *La riqueza de las naciones* (1776), Adam Smith hizo famosa aquella paradójica situación en la que un individuo, al buscar su propia ganancia, pareciera guiado por una “mano invisible” que lo lleva, sin proponérselo, a promover el bien común. Esto coincide con el dilema planteado en la llamada “tragedia de los bienes comunes”, descrito por Garrett Hardin:

La tragedia de los bienes comunes se gesta así: imaginemos un campo abierto, para todos. Sabemos que cada pastor intentará reunir tanto ganado como le sea posible en el área común. Este esquema puede funcionar satisfactoriamente durante siglos porque las guerras tribales, la caza furtiva y las enfermedades mantienen las cifras de población humana y de animales lo suficientemente bajas para que la tierra pueda soportarlas; sin embargo, llega el día de ajustar cuentas, pues la meta de estabilidad social largamente esperada se ha alcanzado. En este punto, la lógica inherente a los bienes comunes da pie a una tragedia. Como es de esperarse, cada pastor busca maximizar su ganancia. Explícita o implícitamente, de manera más o menos consciente, se pregunta: “¿Qué utilidad *obtengo* si agrego otro animal a mi pastizal?” Dicha utilidad tiene un componente negativo y uno positivo. El positivo es que se incrementa un animal al rebaño y, ya que el pastor recibe todo el ingreso por su venta, la utilidad es casi de +1. El componente negativo es la labor de pastoreo adicional; sin embargo, este trabajo se comparte con todos los pastores, de tal manera que la utilidad negativa de cualquier decisión que tome un pastor representa una fracción de -1. Al sumar las utilidades parciales, el pastor concluye que el camino más sensato es agregar un animal a su rebaño y luego otro y otro...; sin embargo, todos los pastores que comparten bienes llegan a esta misma conclusión. Ahí radica la tragedia, pues cada cual se encierra en un sistema que lo lleva a incrementar sin límite su rebaño, en un mundo limitado. Los hombres se encaminan hacia su ruina buscando satisfacer su propio interés en una sociedad que cree en la libertad de los bienes comunes (Hardin, 1968: 1244).

Haciendo una analogía con el tema tratado, visualizamos los bienes comunes como el entorno natural y humano global abierto a todos, donde cada empresa capitalista busca maximizar su ganancia reduciendo costos, por ejemplo, al destinar menos recursos a la protección ambiental, a los sueldos, los salarios, el cuidado de la salud y la educación, como mencionan Brecher y

Costello (1994), y donde los gobiernos compiten con las empresas transnacionales y viceversa. Las corporaciones globales trasladan su producción y sus servicios operacionales a países que pueden garantizarles menores costos en términos ambientales y de mano de obra, y dichas naciones compiten unas con otras racionalizando costos, es decir, bajándolos tanto como les sea posible. El resultado es la afectación negativa de ambos entornos, el natural y el laboral.

En el mundo descrito por Adam Smith, donde predomina el sistema de intercambio del mercado capitalista entre particulares, resulta ilusorio esperar que una ausencia de regulación en las ganancias individuales (“libre competencia”) promueva el interés público, por ejemplo, los mencionados “bienes comunes”. La globalización basada en la división internacional del trabajo capitalista, donde cada uno de sus agentes busca el lucro individual, está provocando un deterioro de los bienes comunes a nivel mundial, en este caso, de la fuerza laboral y del medio ambiente, tendencias que podrían destruir el sistema global.

Por tanto, la sociedad mundial es un complejo organismo que experimenta procesos conflictivos de integración y desintegración. Lo que sucede en el mercado, en la división del trabajo y en la acumulación de capital definitivamente se expresa en la esfera política y se ve afectado por ella en las relaciones políticas dentro y entre países.

## **La estructura de la globalización**

### LAS INTERCONEXIONES

La Ruta de la Seda, que opera desde la Antigüedad, es un gran ejemplo de comercio de mercancías a larga distancia, que conecta China con Europa. Desde el siglo xv, los investigadores tomaron conciencia del carácter global de la acumulación capitalista, a través del movimiento de mercancías, créditos y personas (en su mayoría, esclavizadas) entre fronteras. Para entonces, los transportes terrestres y marítimos tenían un alcance planetario, pues interconectaban todos sus rincones mediante el mercado global.

Hoy en día, un ejemplo de la acumulación global del capital es la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda, que comenzó en 2013 y en la cual se invir-

tieron miles de billones de dólares en infraestructura para conectar China con el resto del mundo. Esto ha implicado la edificación de canales intercontinentales, tendido de ductos, redes de energía eléctrica, enlaces de comunicación, rieles de alta velocidad y autopistas que cruzan fronteras de Asia, Europa central y occidental. Además, se están construyendo puertos en tres continentes para albergar líneas navieras que transitan por los corredores marítimos de toda el área. Esto pretenden replicarlo, en menor escala, gobiernos y grupos de interés occidentales para contrarrestar a China. Parag Khanna (2016) investiga estos fenómenos usando la conectografía.

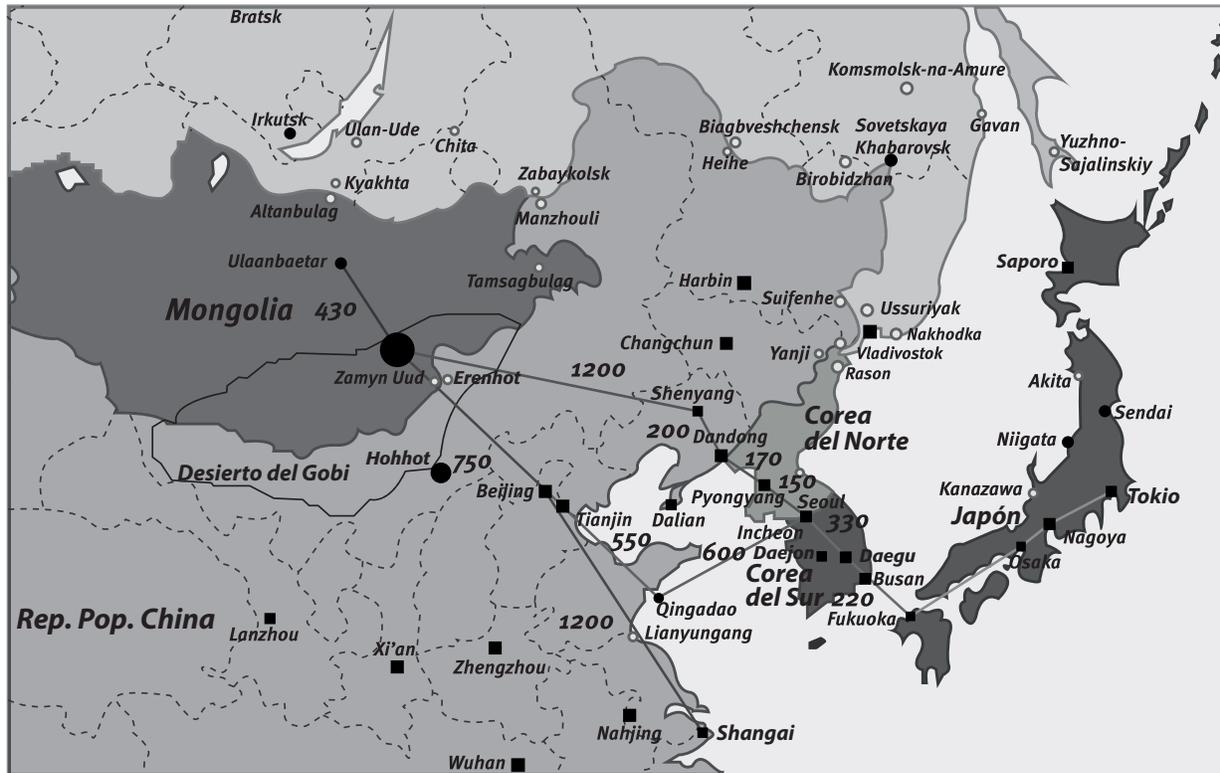
Con el desarrollo de la electricidad, fue posible inventar el telégrafo a principios del siglo XIX; esto permitió conectar instantáneamente puntos a larga distancia. Después vinieron el teléfono, la radio y la televisión. Hoy en día las redes mundiales de comunicación crecen exponencialmente y en varias direcciones, haciendo que la conexión entre personas y objetos sea instantánea.

Las terminales móviles, las redes sociales, la nube y el creciente uso de la internet para la fabricación y los servicios globales estimulan la demanda de una producción y transmisión de energía más eficientes y menos costosas. La integración de redes eléctricas es, en el largo plazo, la estrategia menos costosa y perjudicial para el medio ambiente.

La electricidad mueve el mundo desde el siglo XIX. Las actuales redes de servicio se construyen con infraestructura de conectividad regional y global. Los acuerdos intergubernamentales proveen los marcos normativos que permiten abastecer amplias regiones continentales. Las redes más integradas se encuentran en Asia. El esquema Asia Super Grid (ASG) y el proyecto Gobitec desempeñan un papel significativo conectando las redes de Corea del Sur, China, Japón, Mongolia y Rusia.

Los proyectistas de Renewable Energy World visualizan la interconexión de redes regionales para conformar una súper red global eléctrica (para mayor información, véase Safiuddin, 2014).

MAPA 1  
PROYECTO GOBITEC



FUENTE: Versión propia a partir del publicado en Mano *et al.* (2014: 10).

### LA RED GLOBAL DE SENSORES

Un sensor es un aparato que puede detectar temperaturas, velocidades, presiones, volúmenes, movimientos o cualquier otro evento o condición que se encuentre en ambientes determinados, sean éstos locales, domésticos, oficinas, plantas manufactureras, etcétera, o bien, su radio de acción puede ser mayor, incluso planetario (como cuando se requiere información, sobre el clima y otros fenómenos atmosféricos), incluso registrar datos del espacio exterior. Lo obtenido se transmite a centros procesadores de información en donde se puede utilizar para monitorear o controlar procesos productivos, económicos y sociales. Su uso en un amplio rango de actividades económicas promueve el desarrollo de la automatización, como ocurre con las llamadas manufacturas inteligentes en las cuales encontramos todo tipo de sensores en sistemas de control propios del sector, con lo que el empleo de mano de obra se ha reducido.

En la actualidad, las redes de sensores globales se construyen para controlar flujos de producción, así como la distribución de información y objetos. La internet, que conecta globalmente terminales de información de todo tipo, con la aplicación de microsensores y microchips integrados en las cosas puede detectar y supervisar la ruta de dichos flujos, optimizados por la logística.

Desde 2008, durante la última recesión financiera y económica, IBM centró gran parte de sus esfuerzos en una iniciativa para un planeta más inteligente (“Smarter Planet Initiative”), al mejorar la infraestructura para la interconectividad global entre la información y las cosas, la llamada internet de las cosas (*internet of things*, IoT).

Líderes y ciudadanos de todo el mundo empezaron a prestar atención a ideas innovadoras como la transportación centrada en las necesidades del viajero, la energía eléctrica también centrada en las necesidades del consumidor y los sistemas inteligentes destinados a proporcionar servicios de salud, de agua, seguridad pública y alimentación. A un año del lanzamiento de la iniciativa para un planeta más inteligente, ya eran cientos los clientes de IBM beneficiados por esa capacidad para diseñar esos sistemas, y además era posible medir las ventajas para sus compañías y comunidades (IBM, s.a.a).

Y, además de ello, “la ciudad moderna cuenta con una variedad de sistemas de alto volumen que operan muy cerca unos de otros. En una urbe más inteligente, dichos sistemas pueden constituir redes interconectadas que funjan como un poderoso motor de inteligencia, capturando información en tiempo real sobre cómo está funcionando la ciudad” (IBM, s.a.b).

#### LAS REDES GLOBALES Y REGIONALES DE TRANSPORTE

El transporte global, en su mayoría regional, existe desde la invención de la rueda, los canales, la construcción naval y la de los imperios. En el siglo XVIII, dos grandes creaciones de la Revolución industrial —el motor de vapor y el transporte ferroviario— transformaron la industria de la movilidad de manera radical. El transporte aéreo, así como el de líquidos y gas por tuberías han revolucionado los sistemas de traslado. Como se mencionó, China, y Asia en general, son la vanguardia de la globalización en la materia. Quizá la red de movilidad terrestre en Europa sea la segunda más grande e integrada, seguida por los supercorredores en Norteamérica (North America’s Super-corridor

Coalition [Nasco]).<sup>4</sup> Además, hay una estrecha relación entre los transportes terrestre, aéreo y marítimo, gracias a la cual las mercancías y las personas pasan de uno al otro.

#### LAS ESTRUCTURAS DE PRODUCCIÓN GLOBAL

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD o UNCTAD) destacó un rasgo que diferencia la globalización capitalista actual de procesos anteriores: “A pesar de que, en términos cualitativos, la economía mundial de 1913 quizá estaba tan integrada como hoy —y en algunos aspectos se podría decir que más— la forma era muy diferente. Hoy vivimos en un mundo donde la *integración profunda*, principalmente por corporaciones transnacionales, es cada vez más generalizada” (CNUCYD, 1993: 113).<sup>5</sup>

Por tanto, la integración global contemporánea implica:

- Una más amplia y densa interconexión de las condiciones materiales de producción.
- El desarrollo correspondiente de las redes productivas, comerciales y financieras de las empresas transnacionales.
- La conformación de clases sociales mundiales y políticas globales.
- La conflictiva subordinación de gobiernos e instituciones (locales y globales) al funcionamiento de las empresas transnacionales.

Entendemos la “integración profunda” más que como improntas culturales efímeras o transacciones de mercado fugaces, como algo basado en la estructura material de producción. Asimismo, es justo dicha liberalización de transacciones financieras y comerciales entre los países la que ha sentado las bases para infraestructuras y estructuras de producción más duraderas.

Actualmente, grandes corporaciones transnacionales y gobiernos configuran redes de producción global sostenidas por infraestructuras globales de co-

<sup>4</sup> Se trata de una alianza de empresarios privados, autoridades estatales y municipales de los tres países signatarios del TLCAN, que conforman un conglomerado dedicado a alcanzar objetivos que redunden en un mayor aprovechamiento de las oportunidades que brinda el instrumento para hacer negocios mediante la creación de corredores comerciales eficientes, la estandarización de los procesos de gestión de las autoridades y la generación de una clase trabajadora certificada en sus actividades logísticas (véase <https://www.nasconetwork.com/> [n. de los editores]).

<sup>5</sup> Las cursivas son nuestras.

municación, energía y transporte. Históricamente, sólo una parte de los bienes que circulaban en el mercado mundial era resultado de la producción global. Quizá el ejemplo más conocido sea la moneda de oro, una mercancía mundial que data de la Antigüedad. Hoy, muchos de los bienes y servicios están trascendiendo el entorno local y nacional, para convertirse en productos globales y mundiales. Desde el automóvil, hace un par de décadas, muchas otras mercancías y servicios se han ido desarrollando y produciendo con base en una nueva división internacional del trabajo.

Las aplicaciones embrionarias de modularidad en diseño, manufactura y organización [...] definen futuros desarrollos y transformaciones en las arquitecturas de productos y de organización en la industria automotriz [...] en una estrategia global, la modularización y el *outsourcing*, a pesar de que siguen siendo conceptos diferentes, tienden a ser, en la práctica, inseparables. La modularización del diseño, la producción y la organización están íntimamente relacionadas con cómo, al pretender ahorrar costos, reducir las inversiones de riesgo y gestionar las restricciones institucionales derivadas de la globalización, los fabricantes de equipo original y los proveedores se dividen las tareas definiendo una nueva división internacional del trabajo [...]. Producir y vender en diferentes lugares un automóvil que involucra la movilidad entre países de la identidad de un diseño de interiores y exteriores, de piezas y estándares de calidad (de un “automóvil mundial”) constituye una estrategia innovadora y sostenible (Camuffo, 2002: 2).

Entre los productos globales más buscados o estudiados, además del automóvil, podríamos mencionar el avión, la playera y los periódicos con estándares y cobertura mundiales. La globalización de la producción ha dado lugar a una metodología *ad hoc* para analizar los fenómenos, lo cual involucra el seguimiento de la cadena o red de tareas y flujos de producción y de circulación de bienes y servicios por el mundo: la cadena global de valores, la de proveedores, la de mercancías y la red global.

#### LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

En nuestra opinión, además de la perspectiva que proporciona la cadena de valor (que informa sobre cómo los capitalistas controlan la producción), otra visión es la de una red compleja y flexible de vectores (física y en términos de valor)<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Wassily Leontief (Munich, 1906-Nueva York, 1999) desarrolló esta idea en su modelo económico de *input-output* o Matrices IO.

que conectan múltiples nodos. Actualmente, los nodos representan, principalmente, empresas transnacionales que externalizan tareas u operaciones hacia centros de producción y distribución en todo el mundo. La red es flexible en el sentido de que se encuentra en un estado de cambio continuo, de acuerdo con las innovaciones tecnológicas, las condiciones del mercado y las fuerzas políticas.

#### LA COMPETENCIA Y EL MONOPOLIO

Norbert Elias (2000) afirma que el proceso resultante de la construcción de un monopolio conduce a mayores niveles de dominación política sobre la sociedad por medio de la competencia económica. Esto significa que en un mundo de monopolios globales esta forma de dominación estaría monopolizada. A lo largo de la historia, el territorio ha sido el primer motivo de competencia entre individuos o comunidades. Aquélla (o su otra cara, la guerra) conduce al monopolio, ya que algunos individuos o comunidades se apropian, pacíficamente (por medio de intercambios) o por la fuerza (mediante guerras), de los territorios y objetos que les pertenecen a otros. Posteriormente, el dinero y el comercio, como formas de riqueza que traen aparejadas relaciones sociales, se convierten en los principales disparadores para la competencia y el monopolio. Monopolizar todas las formas de riqueza y poder en los niveles regionales propicia la creación de modalidades regionales del monopolio de la dominación política, como por ejemplo, el Estado nación.

Una vez constituido el Estado, la competencia y la consolidación del monopolio, que sigue existiendo, primero entre los terratenientes y la burguesía, después entre los propietarios y la clase trabajadora, toman el control de dicho Estado. Al profundizar en el argumento de Elias, se puede reflexionar sobre el proceso actual de competencia y monopolización de las relaciones sociales contemporáneas de creación de riqueza, tanto como proceso de formación de un Estado global como de quien lo controla. Además, conduce a una estructura de clase polarizada cada vez más global, como manifestación de competencia entre una clase capitalista global y una clase trabajadora, también global; sin embargo, para los fines de este ensayo, es esencial que siga adelante este proceso de competencia y construcción de monopolios, de manera simultánea, a nivel nacional, regional e incluso local, y entender

que pueden presentarse oposiciones y rupturas en dichos niveles (como se observa en la disolución de la Unión Soviética, Yugoslavia, las tensiones en Bolivia, etc.). En este proceso, la globalización como hoy la conocemos lleva a la formación de monopolios industriales y de servicios globales que extienden sus actividades por todo el mundo, creando una compleja red de interacciones entre las zonas de alta tecnología de los paraísos laborales y las zonas proveedoras de mano de obra barata, ubicadas en los países en desarrollo.

En la fase actual de la globalización, el monopolio se construye mediante la concentración del servicio capitalista y de las estructuras manufactureras. De acuerdo con Weston y Chung (1990), la estructura de la producción mundial ha pasado por cuatro fases importantes. Durante las primeras dos, de 1900 a 1964, la concentración de capital en las economías capitalistas del mundo industrializado tomó la forma de integración horizontal y vertical de las grandes corporaciones nacionales. En la tercera fase (1965-1969), los conglomerados resultantes se fusionaron creando enormes empresas monopólicas nacionales. Por último, en la que hoy nos encontramos —la cuarta— una vez traspasadas las fronteras nacionales, la concentración de empresas capitalistas se globalizó, dando lugar al establecimiento de las llamadas transnacionales o multinacionales.<sup>7</sup>

La eliminación de políticas nacionales proteccionistas y la privatización de las paraestatales en la mayoría de las economías periféricas debilitaron las fronteras nacionales en beneficio de las altas concentraciones de capital de las economías centrales, mediante un proceso que David Harvey (2003) llamó “acumulación por desposesión”; no obstante, los monopolios nacionales de algunas economías en desarrollo también se han vuelto globales.<sup>8</sup> La maquila

<sup>7</sup> Hasta el momento, hablar de empresas “transnacionales” (o “multinacionales”) remite a grandes corporaciones de naciones industrializadas que adquieren empresas locales —estatales o privadas—, de otros países, en especial en el tercer mundo, extendiendo sus operaciones a estos lugares, mientras que las unidades de control sobre las corporaciones multinacionales siguen en manos de los capitalistas del primer mundo, y además se aseguran de que la gobernanza corporativa también lo esté. Véase, por ejemplo, Kotz (2008), quien habla sobre el control financiero que ejercen los bancos estadounidenses sobre las empresas de su país, y Hirst y Thompson (1996) acerca de las bases nacionales de las compañías transnacionales.

<sup>8</sup> Sirkin *et al.* (2009) presentan una lista de cien empresas monopólicas, de catorce países industrializados, que constituyen una competencia para los monopolios globales establecidos en los países desarrollados (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón). Naturalmente, China, India y Brasil encabezan la tendencia, y México participa con siete compañías, aunque no todas son totalmente mexicanas.

es parte de ese proceso general de construcción de monopolios, dada su conexión con las corporaciones globalizadas.

#### LA CONCENTRACIÓN DEL CAPITAL

Además de los aspectos físicos de la integración global, cabe considerar el tema de la propiedad. La de carácter privado es un pilar central de la estructura social capitalista, la cual ha pasado por diversas etapas, que van desde las varias modalidades de derechos sobre pequeños y extensos territorios, de la producción artesanal a las grandes fábricas, y de diversos tipos de propiedad comercial y financiera, hasta el desarrollo de las sociedades anónimas y el modelo financiero del siglo XIX. Como se mencionó, durante los siglos XIX y XX, la concentración de propiedad capitalista se registró en los principales países capitalistas, y a este fenómeno se le llamó era del capital monopolista o corporativo. Fue cuando se formaron las grandes corporaciones nacionales, como la Boston Manufacturing Co. en 1813, la American Telephone and Telegraph en 1885 y la Standard Oil of New Jersey en 1889. Las grandes empresas financieras se fusionaron con sus pares industriales y comerciales, lo cual llevó a la formación de grandes concentraciones de capital, llamadas “capital financiero” (Hilferding, 1981).

Tras la segunda guerra mundial, se gestó un nuevo fenómeno, la concentración global de capital. Un estudio de los sistemas complejos elaborado por un grupo de científicos (Vitali *et al.*, 2011) muestra que una buena cantidad de grandes corporaciones domina la economía mundial mediante los porcentajes de participación de sus accionistas. En una base de datos sobre treinta y siete millones de compañías e inversionistas, figura que son cuarenta y tres mil transnacionales las que rigen la economía global. Asimismo, se observa que 737 accionistas, principalmente de instituciones financieras, detentan el 80 por ciento de los valores de dichas compañías, además de que 146 de las instituciones antes mencionadas controlaban colectivamente el 40 por ciento del valor de las transnacionales.

En el cuadro 1, aparece la lista de las cincuenta corporaciones, en su mayoría financieras, que encabezan la economía mundial, de las cuarenta y tres mil ya mencionadas.

CUADRO 1  
LA RED CAPITALISTA QUE CONTROLA LA ECONOMÍA MUNDIAL  
(LAS CINCUENTA EMPRESAS GLOBALES MÁS INTERCONECTADAS)

---

1. Barclays PLC	26. Lloyds TSB Group PLC
2. Capital Group Companies Inc.	27. Invesco PLC
3. FMR Corporation	28. Allianz SE
4. AXA	29. TIAA
5. State Street Corporation	30. Old Mutual Public Limited Company
6. JP Morgan Chase & Co.	31. Aviva PLC
7. Legal & General Group PLC	32. Schroders PLC
8. Vanguard Group Inc.	33. Dodge & Cox
9. UBS AG	34. Lehman Brothers Holdings Inc.*
10. Merrill Lynch & Co., Inc.	35. Sun Life Financial Inc.
11. Wellington Management Co., LLP	36. Standard Life PLC
12. Deutsche Bank AG	37. CNCE
13. Franklin Resources Inc.	38. Nomura Holdings Inc.
14. Credit Suisse Group	39. The Depository Trust Company
15. Walton Enterprises LLC	40. Massachusetts Mutual Life Insurance
16. Bank of New York Mellon Corp.	41. ING Groep NV
17. Natixis	42. Brandes Investment Partners LP
18. Goldman Sachs Group Inc.	43. UniCredito Italiano SPA
19. T Rowe Price Group Inc.	44. Deposit Insurance Corporation of Japan
20. Legg Mason Inc.	45. Vereniging Aegon
21. Morgan Stanley	46. BNP Paribas
22. Mitsubishi UFJ Financial Group Inc.	47. Affiliated Managers Group Inc.
23. Northern Trust Corporation	48. Resona Holdings Inc.
24. Société Générale	49. Capital Group International Inc.
25. Bank of America Corporation	50. China Petrochemical Group Company

---

FUENTE: MacKenzie y Coghlan (2011).

\*NOTA: Existió hasta 2007.

## EL PAPEL DE MÉXICO EN LA ECONOMÍA GLOBAL

El cambio en la regulación de la economía mundial de una estatal (regulación normativa monetaria y financiera, fundamentalmente) a una regida por el mercado privado, aunado a un viraje en la producción, al transitar de la organización “fordista” (grandes empresas integradas verticalmente) a otras modalidades más flexibles y descentralizadas (reticuladas), a lo que se suman la fragmentación y externalización de algunos procesos hacia países “en desarrollo”, inauguran la era de integración de la producción global. En las llamadas economías en desarrollo, las empresas globales han recurrido a la maquila,

pues la producción va de un lado a otro, en particular hacia zonas que ofrecen regulaciones flexibles y bajo costo.<sup>9</sup>

#### LA FRAGMENTACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

La maquila es propia de la actual estructura productiva capitalista y global. Varios de los procesos y rasgos típicos del modelo “fordista” —como las corporaciones integradas de manera vertical— se están descentralizando por dos vías: reestructurándolos para que encajen en un nuevo ambiente (como una compañía contratada o especialmente diseñada para tal propósito, o bien, subrogando los procesos o funciones a otras).<sup>10</sup> En ambos casos, el resultado es una compleja red de procesos y empresas interrelacionados, tanto a nivel local como global, denominada cadena de valor (Porter, 1985), cadena de mercancías (Gereffi y Fernandez-Stark, 2016), empresa red (Castells, 2010), cadena de servicios (Yale, 2005), red de producción global (Berenbeim y Shakya, 2012), conectividad global (Khanna, 2016) y más. En otro orden, es interesante subrayar que, como resultado de dichas prácticas mundiales, ha resurgido una antigua ciencia, colocándose al centro de esta nueva práctica administrativa: la logística.

Mientras más se fragmenten, reconfiguren y dispersen la producción y los servicios, más compleja será la tarea de transportar, comunicar y administrar para las empresas y los gobiernos. Lo anterior ha dado lugar a innovaciones tecnológicas, como el desarrollo de la internet, la internet de las cosas, las plataformas digitales, las nubes, la organización matricial, la infraestructura de detección (Fok *et al.*, 2016), la fabricación aditiva, entre otros, lo cual, a su vez, ha fortalecido y profundizado la interacción global de las operaciones. El transporte cobra mayor importancia, pues la materia prima, los componentes y los productos finales deben entregarse en todo el mundo, y los crecientes flujos de información tienen que ser dirigidos a sitios de diseño, producción, distribución y consumo. Son precisamente dichas tendencias las que han colocado la logística en el centro de la globalización, entendida aquélla como ese saber

<sup>9</sup> Desde los noventa, Peter Dicken (2015) se ha involucrado en la investigación empírica de la geografía de la globalización.

<sup>10</sup> El primer equipo de investigadores que describió e intentó teorizar la fragmentación de la producción a finales del siglo xx, como mencionan Fröbel *et al.* (1978).

que posibilita el flujo de los recursos materiales y de la información de un punto a otro de las redes complejas.

#### LAS ASIMETRÍAS GLOBALES ENTRE EL CENTRO Y LA PERIFERIA

La reestructuración mundial de la producción puede lograrse bajo la conducción del núcleo de corporaciones globales del centro (en agricultura, manufactura y servicios), primero, debido al peso de dicho núcleo en la economía mundial —según se aprecia en los cuadros 2 y 3—, su control del comercio y las finanzas mundiales, así como por la magnitud del capital involucrado; en segundo lugar, por la manera en que este núcleo de empresas internacionales, en colaboración con instituciones supranacionales y gobiernos locales, consigue organizar en torno suyo las actividades financieras, comerciales y productivas de la mayor parte del mundo.

CUADRO 2  
PAÍSES ORDENADOS SEGÚN SU PIB EN DÓLARES ESTADUNIDENSES (PPA)  
(ESTIMACIÓN PARA 2017)

26	Malasia	930 750
27	Argentina	920 249
28	Países Bajos	916 078
29	Filipinas	875 572
30	Sudáfrica	765 568
31	Colombia	714 004

FUENTE: Selección y cuadro de elaboración propia, con datos del FMI (s.a.).

CUADRO 3  
VALOR COMERCIAL DE ALGUNAS COMPAÑÍAS  
(EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES ESTADUNIDENSES)

Apple	926.9
Amazon.com	777.8
Alphabet	766.4
Microsoft	750.6
Facebook	541.5
Alibaba	499.4
Berkshire Hathaway	491.9
Tencent Holdings	491.3
JP Morgan Chase	387.7
ExxonMobil	344.1

FUENTE: Statista (2019).

Como se observa, algunas de las mayores corporaciones son equiparables en magnitud (comparando el PIB con el valor de mercado corporativo) a varios países de ingresos medios e incluso altos. Esto da una idea de su influencia al momento de negociar con la mayoría de los países.

La reestructuración de la producción a nivel mundial se realiza de diferentes maneras: por un lado, como relaciones de centro a centro (Norte-Norte) y, por el otro, del centro con la periferia (Norte-Sur).<sup>11</sup> En el centro, las relaciones entre Estados nacionales y grandes corporaciones se asemejan a las que suelen darse entre socios o rivales con estructura económica, poder político y nivel de desarrollo tecnológico más o menos similares. Apenas recientemente se ha intentado establecer un acuerdo de Sur a Sur (los llamados BRICS). Las dinámicas que provocan conflictos entre las empresas internacionales y la mayoría de los gobiernos y las capitales más pequeñas de las periferias están marcadas por el subdesarrollo y subordinación de estas últimas. Éste es el caso de la producción maquiladora mexicana, cuyo gobierno patrocinó un programa para la industrialización a través de exportaciones, todo lo cual ocurre en las condiciones antes mencionadas.

## **El sistema de maquila**

### ¿QUÉ ES LA PRODUCCIÓN MAQUILADORA?

Los sustantivos “maquiladora” y “maquila” se derivan del verbo “maquilar”, el cual, originalmente, alude a la molienda de trigo para convertirlo en harina, para lo cual el agricultor debía entregar al molinero una porción extra de trigo como compensación; a dicha porción se la conocía como “maquila”.<sup>12</sup> El significado de la palabra evolucionó para describir cualquier segmento del proceso de producción, como el ensamblaje o el empaquetado, llevados a cabo por alguien diferente del manufacturero original y en un lugar distinto. Más recientemente, el término alude a una compañía establecida en México, operando con un régimen aduanero especial que la exime de impuestos sobre la importación de múltiples bienes de capital y componentes, con el propósito

<sup>11</sup> Las relaciones periferia-periferia comienzan a adquirir importancia, como lo muestra el surgimiento de las llamadas economías BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

<sup>12</sup> Etimológicamente, maquila proviene del árabe *makila*, es decir, “medida”.

de ensamblar o manufacturar para fines de exportación, en sentido estricto, de reexportación. La maquiladora es la versión mexicana de lo que suele conocerse como zona de proceso de exportación (ZPE).<sup>13</sup>

Nuestra maquiladora es una entidad extranjera o de propiedad mancomunada que opera junto con otras instalaciones de producción, usualmente de origen extranjero, con fines de manufactura o servicio local. Desde los años sesenta del siglo xx, el National Border Program pretendía estimular la inversión extranjera en dicha manufactura, lo que transformó a la maquiladora en algo propio del mundo moderno, y popularizó el término, mientras el sistema se propagaba hacia otras áreas de Latinoamérica y del mundo.

A pesar de que no se originó en México, por su extendida presencia en el país, se convirtió en un ejemplo de la producción contemporánea globalizada ubicada en la periferia. Los gobiernos propusieron tres objetivos básicos para promover la formación de zonas maquiladoras: dotar de ingresos en divisas para ayudar a aliviar la enorme deuda externa, generar empleos en áreas de gran desempleo o con empleos precarios, y atraer inversión extranjera y así compensar la falta de ahorro interno. Se decía que esto contribuiría de tal manera al desarrollo del país que le permitiría alcanzar estándares de primer mundo.

De acuerdo con Dorsati Madani, las principales metas de una zona de proceso de exportación en la periferia son

- 1) proporcionar ganancias en divisas extranjeras promoviendo exportaciones no tradicionales;
- 2) proveer empleos para aliviar el desempleo o subempleo en el país y participar en la generación de ingresos;
- 3) atraer inversión extranjera

<sup>13</sup> La ZPE es “relativamente pequeña, geográficamente delimitada, cuyo propósito es atraer las industrias orientadas a la exportación, ofreciéndoles condiciones de inversión y comercio más favorables, comparadas con las prevalecientes en el resto del país anfitrión. En particular, las ZPE proveen los bienes importados que se usarán en la producción para exportación en régimen de franquicia” (ONUDI, 1980: 7). El Banco Mundial define las zonas de proceso de exportación como polígonos industriales (con un área cercada de entre 10 y 330 hectáreas) especializados en manufactura para exportación, que ofrecen a las empresas condiciones de libre comercio y un ambiente regulatorio liberal (Banco Mundial, 1992: 7). De acuerdo con Madani (1999) permite algunas ventas nacionales e incluye empresas de procesamiento de exportaciones, las cuales se benefician de los incentivos de las ZPE sin estar cercadas. Fröbel *et al.* (1980) llaman a dichas empresas de procesamiento de exportaciones “fábricas para el mercado mundial”. Además, un estudio de la OIT/UNCTC (1988: 4) propone que: “una ZPE puede definirse como un polígono industrial que constituye un enclave de libre comercio en el régimen aduanero y comercial de un país, y en donde las manufactureras extranjeras, que producen principalmente para exportar, se benefician de cierto número de incentivos fiscales y financieros”.

directa (IED) y crear las condiciones para la transferencia tecnológica, la de conocimiento, y los efectos demostración que pueden actuar como catalizadores para que los emprendedores nacionales participen en la elaboración de productos no tradicionales (Madani, 1999: 2).

Este sistema de producción ha tomado otros nombres en diversos países. En Costa Rica, Honduras, Irlanda, así como en Trinidad y Tobago, se lo conocía como “zonas libres”. “Maquiladora” era el utilizado en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Panamá. En China, se usó la expresión “zona económica especial”; “zonas industriales libres” en Camerún, Colombia, Ghana, Madagascar, la República Árabe de Siria y en Jordania; “zonas de libre comercio”, en Bulgaria y Chile; “zonas de libre exportación”, en Jamaica; “zonas de exportación especiales” en Togo; “fábricas libres de impuestos”, en Fiyi; “polígonos industriales” en Tailandia; “puntos francos”, en Camerún, etc.<sup>14</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la maquiladora como “zona industrial con incentivos especiales para atraer inversionistas extranjeros, la cual importa materiales que son sometidos a algún tipo de proceso antes de ser exportados” (OIT, 1998: 3).

A principio de los sesenta, las grandes empresas capitalistas de las economías desarrolladas —sobre todo en Estados Unidos— comenzaron a trasladar sus instalaciones productivas a zonas de menores costos, a fin de salvar las rigideces propias de las de altos costos. Durante los setenta y ochenta, dichas rigideces dieron lugar a crisis económicas que aceleraron el giro hacia métodos de acumulación extensiva (racionalización de costos a través de la flexibilidad laboral) y la globalización. Esta combinación de flexibilidad laboral y cambio global de producción dio lugar a la producción maquiladora a finales de los sesenta en muchos lugares a nivel mundial.

Éste es el caso de la maquiladora en México, cuya producción se estableció primero en la frontera con Estados Unidos, atrayendo una fuerza laboral mayoritariamente femenina de diversas regiones del país; sin embargo, esta forma de producción tomó dos caminos: por un lado, de las operaciones simples (como el ensamblado manual para la confección de ropa) se pasó a otras, como el de componentes electrónicos (arneses electrónicos para la industria de autopartes y aeroespacial, piezas electrónicas complejas y pro-

<sup>14</sup> Recientemente, ha comenzado a usarse el término “fábrica mundial”, que incluye procesos de maquila en las cadenas de valor, controladas por transnacionales (Buckley, 2009).

ductos finales). Por el otro, en ese sector emergió una división regional del trabajo, en donde los procesos de alta calidad siguieron efectuándose en la frontera norte o en áreas de la región central debido a la proximidad estratégica con Estados Unidos, y la producción de bajo nivel se trasladó a regiones relativamente subdesarrolladas, hacia el sur o sureste del país (o a Centroamérica y el Caribe).

Se diría que el plan del actual gobierno federal de abrir las llamadas “zonas económicas especiales” en el sur-sureste de México ya había sido previsto por el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Mientras que en la primera región se ha ido consolidando un desarrollo industrial de primer nivel y una fuerza de trabajo más calificada, esto no ha ocurrido en la última, a lo que se suma una alta densidad de población local en edad laboral, que ha sido paulatinamente expulsada del sector agrícola y de otras actividades de menor impacto para facilitar el ingreso de fuerza de trabajo a la maquila.<sup>15</sup>

Dado que la mayoría de los procesos se basan en el uso intensivo de mano de obra, los trabajadores de las maquiladoras se ven obligados a trabajar largas jornadas y a hacer un mayor esfuerzo, lo que los vuelve intensamente productivos. De hecho, los más experimentados constituyen una fuerza altamente productiva de obreros calificados manuales y semimanuales que realizan operaciones de fabricación de gama baja.

La flexibilidad es la segunda característica en importancia de este modo de producción, y en las transnacionales o en los procesos de servicio puede adoptar tres formas: *flexibilidad de ubicación*, *flexibilidad operacional* y *flexibilidad de trabajo*.

Este tipo de producción es flexible por naturaleza. En la división internacional del trabajo, en el terreno de la fabricación de alta tecnología en países desarrollados y en el de los procesos de ensamblaje de los países en desarrollo, la mayoría de las maquiladoras requieren pequeñas inversiones de capital, por lo que pueden fácilmente desmantelarse y reubicarse o simplemente cerrarse, según lo demande la volatilidad del mercado o las decisiones cor-

<sup>15</sup> Si esta clase de producción evoluciona hacia una división técnica del trabajo más precisa que requiera un mayor nivel de personal técnico —como pareciera ser el caso de los países más desarrollados con presencia de estas plantas—, entonces, tal vez, no se podría seguir hablando de producción maquiladora en el sentido estricto de la palabra. Dicho cambio podría ocurrir en cualquier país de este tipo, pero parece que requiere ciertas políticas especiales para que esto suceda.

porativas. A esto se lo denominaría *flexibilidad de ubicación*, característica que diferenciaría de la producción manufacturera tradicional, pues ésta tiende a ser más estable y difícilmente se traslada.

La estructura laboral de la maquiladora es de por sí flexible, pues la mayoría de sus tareas no requieren técnicos especializados ni una división compleja de la unidad de producción. Son en su mayoría operaciones que requieren gente enfocada a supervisar procesos flexibles (líneas de ensamblado simples, *kanban*,<sup>16</sup> etc.). El cambio de personal es más frecuente (y, por ende, hay mayor desempleo) que en la producción tradicional. Por todo ello pueden reubicarse más fácilmente que las convencionales en busca de más y mejores opciones en términos de su plantilla laboral. A esto se lo llamaría *flexibilidad operacional*.

Por último, se trabaja conforme a esquemas flexibles que han surgido en procesos laborales externos al sector (manufactureros o no) por todo el mundo, lo que se denominaría *flexibilidad laboral*. Hay tres aspectos relevantes: en primer lugar, la rotación laboral es mucho más alta que en plantas tradicionales, lo que, en parte, se debe a la intensidad y monotonía del trabajo realizado, pero también a los contratos de corto plazo (formas de empleo *atípicas* o *precarias*), lo que Atkinson (1984) definió como *flexibilidad numérica*. En segundo lugar, esas plantas presentan grandes niveles de movilidad laboral en su interior. Las ausencias y la alta rotación de los trabajadores de una tarea a otra, así como las prácticas de racionalización de costos provocan que se cambie a estas personas de un trabajo a otro dentro de la planta, de acuerdo con las demandas de producción.

El hecho de que la mayoría de las tareas no sean especializadas y que las reglas de trabajo sean laxas, facilitan la rotación o lo que Atkinson llama *flexibilidad funcional*. En tercer lugar, las maquiladoras operan con base en esquemas de pago flexibles (*flexibilidad de pago*, también mencionada por el estudioso). Una parte del salario es fija —regularmente en términos del salario mínimo legal—, y la segunda está determinada por toda clase de esquemas de productividad y eficiencia, además de otros beneficios, como acceso a comedores, áreas deportivas, comisiones por reclutar a otros, etc. (Gómez, 1992).

Los efectos de las maquiladoras en las cadenas de producción de las transnacionales y en el país anfitrión son un tanto polémicas. En cuanto a los

<sup>16</sup> Criterio de producción aplicado por Toyota [n. de los editores].

efectos en el corto plazo, varias transnacionales manufactureras adoptaron ese esquema para aumentar las ganancias a través de la racionalización de la mano de obra y los costos. Debido a que las remuneraciones de los países desarrollados son altas, la mayoría de las operaciones manuales se reubicaron en zonas laborales de bajo costo en la periferia, en donde, además, estos países compiten entre sí para lograr que empresas globales instalen ahí sus maquiladoras. En el caso de México (aunque lo mismo se diría de la mayoría de las ZPE de mano de obra barata), su atractivo incluye exenciones de impuestos y aranceles, servicios subsidiados para mantener parques industriales y la garantía de un ambiente laboral libre de conflictos.

Las corporaciones que emplean el esquema de maquiladoras ven aumentar sus ingresos al reducir costos, por ejemplo, en instalaciones, administración, transporte y energía.<sup>17</sup> Además, en la medida en que la producción maquiladora se propaga por el mercado interno del país anfitrión, las transnacionales de los países industriales obtienen mayores cuotas de mercado en la economía mundial, por tanto, la globalización de la producción, siguiendo el curso de la nueva división internacional del trabajo entre las economías globales de capital intensivo y las economías maquiladoras de trabajo intensivo, significa mayores ganancias para las corporaciones globales.

Los resultados en los países donde se han instalado las maquiladoras son igualmente discutibles. Quienes defienden esa vía para la industrialización coinciden en dos argumentos: primero, que la experiencia asiática en el tema de la exportación ha reportado resultados muy positivos, no sólo en cuanto a la industrialización lograda en varios de esos países, sino también en lo tocante al incremento en la calidad de vida de la fuerza laboral local.

Si los primeros esquemas productivos de procesamiento de exportación seguidos durante la posguerra pudieran considerarse en el ámbito de la producción maquiladora,<sup>18</sup> Japón sería el principal ejemplo de cómo se construyen las relaciones de producción internas por medio de la subcontratación

<sup>17</sup> Además de los salarios y otros costos directos relacionados, estos incluyen los costos indirectos de capacitación, educación, vivienda y salud, los cuales son básicamente asumidos por el país anfitrión.

<sup>18</sup> Como indican, por ejemplo, Brune y Hwang (1996: 130): “Durante la guerra de Corea, Japón se convirtió en la base de las adquisiciones militares [de Estados Unidos] fuera del país [...]. Mientras servía a las fuerzas de la ONU durante dicha guerra, la industria militar de Japón hizo crecer rápidamente la economía nacional. Aunque ese conflicto fue primordial para la actividad de Estados Unidos, Japón se enfocó en el crecimiento de su propia economía”.

orientada a las exportaciones. China (Sargent y Matthews, 2009) también ha destacado como una historia de éxito en el tema de las maquiladoras, al igual que Corea del Sur y otros “tigres asiáticos”. El segundo argumento en favor de la industrialización orientada a las exportaciones alude a las ventajas que la producción maquiladora traería a las regiones subdesarrolladas de la periferia: la provisión de ganancias en divisas extranjeras, a través de la exportación de bienes manufacturados; la posibilidad de allegarse inversiones de capital, lo que, de otro modo, no sucedería, por medio de la inversión extranjera directa; los efectos colaterales de esas inversiones de capital en forma de transferencias tecnológicas y de conocimiento; la creación de oportunidades de empleo, que de otro modo no se generarían; la formación de vínculos productivos, comerciales y financieros recíprocos entre la economía mundial y las locales; el efecto catalizador que dichas inversiones en la maquila tendrían en el desarrollo de las políticas gubernamentales, como en la construcción de caminos, instalaciones para la capacitación laboral, de salud y vivienda, la dotación de servicios (energía, transporte, agua) a los enclaves maquiladores y, por último, la apertura de áreas del país, relativamente cerradas, a la industrialización y la modernización. Empero, ninguna de dichas ventajas ha tenido efectos duraderos en México y mucho menos sus bondades han llegado hasta la población trabajadora.

En los inicios del programa de la industria maquiladora, el gobierno mexicano era renuente a seguir la estrategia de industrialización del procesamiento de exportaciones, centrado en un modo más tradicional de industrialización del mercado interno y en la autosuficiencia; sin embargo, el cambiante contexto político internacional de los ochenta lo obligó a revisar sus estrategias y a optar por una industria orientada a las exportaciones. Todo el proyecto se mejoró con base en el que optaba por la vía maquiladora, lo que implicó diseñar medios de comunicación estratégicos para facilitar el comercio, subsidiar inversiones en maquiladoras, despojar al gobierno de industrias estratégicas (como la de los metales pesados), los bienes de capital y la energía; reorganizar, al menos en parte, el financiamiento a pequeñas y medianas empresas, a fin de facilitar la vinculación interna a la economía maquiladora; reestructurar el sistema de educación, alejándolo del objetivo tradicional de lograr autonomía cultural, científica y tecnológica, y orientándolo a la formación de obreros calificados —o no— que la maquila necesitaba, así como a la capacitación de la gran cantidad de gerentes y personal técnico y de procesos requeridos para echar a andar todo esto.

## **La intervención de la política pública: los acuerdos de libre comercio**

Ni la integración global del mercado ni la producción pueden entenderse a cabalidad sin considerar el papel de las políticas públicas en todo ello. Junto con el desarrollo de la economía de mercado y capitalista, los gobiernos de todo tipo interactúan internacionalmente para promover sus intereses nacionales. Históricamente, dichas interacciones han adoptado dos formas: guerras y otros medios de fuerza o la firma de tratados de paz, acuerdos, etc., y, por lo regular, ambos caminos están muy relacionados.

De acuerdo con las condiciones e intereses de cada una de las partes, las políticas económicas fijadas en estos acuerdos promoverían el libre comercio o el proteccionismo. Hasta ahora, ninguna economía es completamente abierta ni cerrada, pues, desde que el mercado global se consolidó, la mayoría de las políticas públicas son de una mezcla de ambas modalidades, además de que los acuerdos serían multilaterales o bilaterales, con diferentes niveles de vinculación. El acuerdo multilateral vigente más comprehensivo es el de Marrakech (1994), que dio origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. A la fecha, hay cientos de acuerdos bilaterales de todo tipo, entre naciones o entre bloques.

El gobierno mexicano ha privilegiado el acuerdo económico de América del Norte, teniendo en mente cuatro objetivos: incrementar las ganancias en divisas extranjeras, también la inversión extranjera directa (IED), crear trabajos y abrir mercados para exportaciones, en la región.

En las últimas décadas, su estrategia se ha basado en el procesamiento industrial de bienes para la exportación, principalmente en el mercado estadounidense (maquila).

Siguiendo el ejemplo de países de Asia oriental, relativamente beneficiados por dicha dinámica, las agencias gubernamentales y comerciales esperaban dar otro lugar a México en la división internacional del trabajo: que pasara de ser exportador de materias primas a uno de base industrial. Su primer intento, luego de la segunda guerra mundial, consistió en enfocarse en la sustitución de importaciones —lo cual nunca impulsó la industrialización, dada la dependencia de las importaciones extranjeras, principalmente desde Estados Unidos, de bienes de capital— y en la exportación de materias primas, sobre todo petróleo.

En los sesenta, el procesamiento industrial para exportaciones inició al establecerse plantas maquiladoras en el Norte, cuyo objetivo era atraer inversiones de capital extranjero. Desde entonces, la estructura legal del país se ha transformado, de acuerdo con las necesidades del gobierno estadounidense, para reducir o anular ciertos derechos de importación sobre bienes de capital y promover la IED; esto último incluye derechos de propiedad absoluta del parte del capital extranjero, garantías contra una posible nacionalización de la propiedad, seguridad ante conflictos industriales, garantías legales respecto de salarios adecuados (es decir, bajos) y total garantía para la transferencia de ganancias.

Los funcionarios mexicanos siempre afirman que la ventaja comparativa de México (hoy competitiva) es el esquema de bajos salarios. Por su parte, el gobierno estadounidense favorecería la importación libre de impuestos de cierta parte de la producción mexicana, evitando la doble tributación. En 1994, toda esta legislación y los acuerdos con Estados Unidos se consolidaron al firmarse el primer tratado de libre comercio con nuestros vecinos del Norte, el TLCAN.

Nuestro gobierno y los representantes empresariales esperaban que la consolidación de las cadenas de valor mundiales pudieran, de algún modo, promover la industrialización del país y la absorción del exceso de oferta laboral. También, que la cercanía con Estados Unidos y Canadá atraería inversiones de capital de Asia y Europa, al fungir como trampolín para su acceso a esos mercados. Al principio, la estrategia parecía funcionar, desafortunadamente, el crecimiento de la deuda externa de Estados Unidos, su déficit en el comercio global, la debacle económica de 2008 y el aumento del descontento social han afectado negativamente el compromiso del país con el libre comercio tradicional. Bajo dichas presiones, Donald Trump pidió una renegociación del TLCAN.

A pesar de que el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) es un acuerdo, de cierto modo multilateral, entre las tres partes, las negociaciones fueron en su mayoría bilaterales entre Estados Unidos y Canadá, entre Estados Unidos y México, y, de manera menos significativa, entre nuestro país y Canadá.

Por un lado, Estados Unidos ejerció presión sobre las negociaciones al sugerir la posibilidad de generar dos acuerdos bilaterales y, por tanto, debilitando las capacidades de negociación de sus dos socios. Por el otro, al menos

de manera formal, las negociaciones se realizaron en el marco de la Organización Mundial del Comercio, constituyendo un bloque comercial relativamente estructurado *vis-à-vis* la Unión Europea y la creciente influencia del bloque oriental, encabezado por China.

El resultado es el proteccionismo estadounidense implícito en el T-MEC, que afecta la estrategia de industrialización del gobierno mexicano de diversas maneras, porque habrá:

- a) posibles interrupciones de las cadenas globales de valor en las cuales nuestro país participe. El gobierno de Estados Unidos señala los bajos salarios en México como la causa del incremento del desempleo y de la proliferación de trabajos de baja calidad en nuestro territorio, y exige mayores salarios; también culpa a México por permitir que la IED de otras regiones distintas de Norteamérica afecten la competitividad de Estados Unidos y presiona por reglas de origen que incrementen el contenido estadounidense;
- b) mayor acceso de los productores estadounidenses al mercado mexicano, lo cual incidiría negativamente en la producción interna y las cadenas de producción;
- c) mayor presencia de capitales estadounidenses en áreas tradicionalmente restringidas, como la energía y las comunicaciones;
- d) limitantes a la capacidad negociadora de México con otros bloques o naciones, particularmente con Asia oriental.

Está claro que la estrategia actual de industrialización del país enfrentará mayores obstáculos por estas limitaciones y, dada la ausencia de medidas de protección por parte de México en el T-MEC, como las garantías de vinculación interna de las cadenas de valor al incluir mayor contenido mexicano en los procesos de producción, particularmente en las zonas de proceso de exportación (ZPE); la obligación formal de transferencias de tecnología y conocimiento por medio de inversiones extranjeras directas, no sólo lo que las corporaciones transnacionales estén dispuestas a hacer, y el establecimiento de obligaciones claras para los socios comerciales sobre cómo asumir y regular, con base en el mutuo beneficio, el proceso de integración global en curso, en contraste con la tendencia actual de dejar todo en manos de las corporaciones globales privadas o en las del gobierno estadounidense.

## Conclusiones

El actual proceso de globalización es muy contradictorio. Por un lado, está siendo impulsado por grandes desarrollos tecnológicos que tienden a crear un planeta totalmente integrado; por el otro, la búsqueda de ganancias en el corto plazo por parte de las corporaciones globales capitalistas incrementa, en gran medida, la explotación del medio ambiente mundial y de la fuerza de trabajo. Lo último conduce a la “tragedia de los bienes comunes”, explicada al principio de este trabajo, es decir, al agotamiento de los recursos naturales del mundo, mientras se incrementa el descontento social ante la desenfrenada competencia y sus avatares: la competencia entre países en materia de política fiscal y por atraer capital, reduciendo los salarios y las condiciones laborales, así como la disminución de las regulaciones ambientales, con miras a establecer industrias contaminantes.

El actual gobierno mexicano (2018-2024) prometió reintroducir una política industrial proactiva, mediante un programa estatal en favor de los sectores de energía estratégica, comunicaciones, transporte y agrícola como medio para mejorar los estándares de vida y trabajo en el país. Al mismo tiempo, planea expandir el programa de industrialización vía maquiladoras hacia el sur y el sureste del país, con la instalación de nuevas zonas económicas especiales (zonas de libre comercio) en ambas costas, y con la creación de una red de comunicación para promover la integración de esta parte del país con la economía nacional y global; sin embargo, no está claro que la política dual impuesta por Estados Unidos a través del T-MEC, sus políticas proteccionistas y una mayor liberalización por parte de sus socios sea el mejor marco para el éxito de la estrategia del gobierno mexicano.

## Fuentes

ABERER, K., M. HAUSWIRTH y A. SALEHI  
2006 “Global Sensor Networks”, *Semantic Scholar*, en <<https://www.semanticscholar.org/paper/Global-Sensor-Networks-Aberer-Hauswirth/12828f4d4497a13928c234440e1ffc928f153e45>>.

ATKINSON, J.

1984 "Manpower Strategies for Flexible Organizations", *Personnel Management* 15, no. 8: 28-31.

BANCO MUNDIAL (BM)

1992 "Export Processing Zones, Policy and Research Series", Washington, D. C.: BM.

BERENBEIM, R. E. y M. SHAKYA

2012 *Integration of Developing Countries in the Global Supply Chain. A Global Buyers' and Producers' Perspective*, The Conference Board, en <<https://www.usebackpack.com/resources/10183/download?1477989665>>.

BRECHER, J. y T. COSTELLO

1994 *Global Village or Global Pillage Economic Reconstruction from the Bottom Up*. Boston: South End Press.

BRUNE, L. H. e I. K. HWANG

1996 "Japan and the Korean War", en Lester H. Brune, *The Korean War: Handbook of the Literature and Research*. Westport: Greenwood Press.

BUCKLEY, P. J.

2009 "Internalisation Thinking: From the Multinational Enterprise to the Global Factory", *International Business Review* 18: pp. 224-235.

CAMUFFO, A.

2002 "Rolling out a 'World Car'. Globalization, Outsourcing and Modularity", *Research Gate*, en <[https://www.researchgate.net/publication/37592462\\_Rolling\\_Out\\_a\\_World\\_Car\\_Globalization\\_Outsourcing\\_and\\_Modularity](https://www.researchgate.net/publication/37592462_Rolling_Out_a_World_Car_Globalization_Outsourcing_and_Modularity)>.

CASTELLS, M.

2010 *The Rise of the Network Society*. Nueva Jersey: Wiley-Blackwell.

CIRERA, X. y R. LAKSHMAN

- 2014 “The Impact of Export Processing Zones on Employment, Wages and Labour Conditions in Developing Countries”, *Systematic Review*, no. 10, en <[https://www.researchgate.net/publication/267267127\\_The\\_impact\\_of\\_export\\_processing\\_zones\\_on\\_employment\\_wages\\_and\\_labour\\_conditions\\_in\\_developing\\_countries](https://www.researchgate.net/publication/267267127_The_impact_of_export_processing_zones_on_employment_wages_and_labour_conditions_in_developing_countries)>.

CONFEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES SINDICALES

LIBRES (CIOSL)

- 2004 *Working Conditions and Labour Rights in Export Processing Zones*, en <[https://www.nager-it.de/static/pdf/ICFTU\\_Cafod\\_EtAl\\_LR\\_CapResist04.pdf](https://www.nager-it.de/static/pdf/ICFTU_Cafod_EtAl_LR_CapResist04.pdf)>.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS

SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (CNUCYD)

- 2015 “Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals”, en <[https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2015d5\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2015d5_en.pdf)>.
- 1993 *World Investment Report 1993: TNCs and Integrated International Production*. Nueva York: United Nations.

DICKEN, P.

- 2015 *Global Shift. Mapping the Global Contours of the World Economy*. Londres: Sage.

ELIAS, N.

- 2000 *The Civilizing Process*. Oxford: Basil Blackwell.

FOK, CH-L., G. C. ROMAN y CH. LU

- 2016 *Towards a Flexible Global Sensing Infrastructure*. San Luis: Washington University Press.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

- S.A. <<https://www.imf.org/external/>>

FRÖBEL, F., J. HEINRICHS y O. KREYE

1980 *The New International Division of Labour*. Londres: Sage.

GEREFFI, G. y K. FERNANDEZ-STARK

2016 *Global Value Chain Analysis: A Primer*. Durham: Center on Globalization, Governance, and Competitiveness, Duke University, en <[https://www.researchgate.net/publication/305719326\\_Global\\_Value\\_Chain\\_Analysis\\_A\\_Primer\\_2nd\\_Edition](https://www.researchgate.net/publication/305719326_Global_Value_Chain_Analysis_A_Primer_2nd_Edition)>.

GÓMEZ SOLÓRZANO, M. A.

1992 “Las transformaciones del proceso de trabajo a escala internacional”, en Josefina Morales *et al.*, *La reestructuración industrial en México. Cinco aspectos fundamentales*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM/Nuestro Tiempo.

HARDIN, G.

1968 “The Tragedy of the Commons”, *Science* 162, no. 13: 1243-1248, en <<https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>>.

HARVEY, D.

2003 *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.

HILFERDING, R.

1981 *Finance Capital. A Study of the Latest Phase of Capitalist Development*. Londres: Tom Bottomore/Routledge/Kegan Paul.

HIRST, P. y G. THOMPSON

1996 *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.

IBM

S.A.a “Overview”, *Smarter Planet* en <<https://www.ibm.com/ibm/history/ibm100/us/en/icons/smarterplanet/>>, consultada el 22 de septiembre de 2018.

S.A.b “Transforming the World”, *Smarter Planet*, en <<https://www.ibm.com/ibm/history/ibm100/us/en/icons/smarterplanet/>>, consultada el 22 de septiembre de 2018.

KHANNA, P.

2016 *Connectography: Mapping the Future of Global Civilization*. Nueva York: Random House.

KORTEN, D. C.

1995 *When Corporations Rule the World*. West Hartford: Kumarian Press.

KOTZ, D. M.

2008 “Neoliberalism and Financialization”. Amherst: ponencia presentada el 29 de marzo, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts en <[http://people.umass.edu/dmkoetz/Neolib\\_and\\_Fin\\_08\\_03.pdf](http://people.umass.edu/dmkoetz/Neolib_and_Fin_08_03.pdf)>.

LEONTIEF, W.

1974 “Structure of the World Economy. Outline of a Simple Input-Output Formulation”, *The Swedish Journal of Economics* 76, no. 4: 387-401, en <[https://www.jstor.org/stable/3439247?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/3439247?seq=1#metadata_info_tab_contents)>.

MACKENZIE, D. y A. COGHLAN

2011 “Revealed –The Capitalist Network that Runs the World”, *New Scientist*, 19 de octubre, en <<https://www.newscientist.com/article/mg21228354-500-revealed-the-capitalist-network-that-runs-the-world/#ixzz6CNRzaEyW>>, consultada el 28 de enero de 2020.

MADANI, D.

1999 *A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones*, World Bank Policy Research Working Paper no. 2238, en <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=629169](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=629169)>.

MANO, S., B. OVGOR, Z. SAMADOV, M. PUDLIK,

V. JÜLCH, D. SOKOLOV y J. YOUNG YOON

2014 *Gobitec and Asian Super Grid for Renewable Energies in Northeast Asia*. Corea del Sur/Mongolia: Fraunhofer ISI/ Fraunhofer ISE, en <[https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/The\\_matic/Gobitec\\_and\\_the\\_Asian\\_Supergrid\\_2014\\_en.pdf](https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/The_matic/Gobitec_and_the_Asian_Supergrid_2014_en.pdf)>, consultada el 14 de julio de 2018.

MARIN, D.

2005 “A New International Division of Labor in Europe”, *Journal of the European Economic Association* 4, nos. 2-3, en <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.11162/jeea.2006.4.2-3.612>>.

MURSHED, S. M.

2003 “Marginalization in an Era of Globalization”, *Research Gate*, en <[https://www.researchgate.net/publication/228773364\\_Marginalization\\_in\\_an\\_era\\_of\\_globalization](https://www.researchgate.net/publication/228773364_Marginalization_in_an_era_of_globalization)>.

NIEMINEN, A.

1997 “Globalization, the Theory of Civilization and Regulation of the Labour Market - Some Theoretical Considerations”, ponencia presentada en la 19th Conference of the International Working Party on Labour Market Segmentation.

NTT COM GLOBAL WATCH

S.A. “Explosive Growth in Data Traffic and the Future of Global Communications Infrastructure”, NTT Global Com Watch 2, en <<https://www.ntt.com/en/resources/articles/global-watch-vol2.html>>, consultada el 21 de septiembre de 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL (ONUDI)

1980 *Export Processing Zones in Developing Countries*. Nueva York: ONU.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

1998 *Labor and Social Issues Relating to Export Processing Zones*, Ginebra: OIT.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) / UNITED NATIONS  
CENTRE ON TRANSNATIONAL CORPORATIONS (UNCTC)

1988 “Economic and Social Effects of Multinational Enterprises in Export Processing Zones”. Ginebra: OIT/UNCTC.

PORTER, M. E.

1985 *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. Nueva York: Free Press.

ROBINSON, W. I.

2010 “Beyond the Theory of Imperialism. Global Capitalism and the Transnational State”, en Alexander Ancevas, ed., *Marxism and World Politics: Contesting Global Capitalism*. Londres: Routledge.

2004 *A Theory of Global Capitalism: Transnational Production, Transnational Capitalists, and the Transnational State*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

RUDRA, N.

2008 *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

SAFIUDDIN, M.

2014 “Global Renewable Energy Grid Project: Integrating renewables via HVDC and Centralized Storage”, *Renewable Energy World*, 19 de febrero, en <<https://www.renewableenergyworld.com/2014/02/19/global-renewable-energy-grid-project-integrating-renewables-via-hvdc-and-centralized-storage/>>, consultada el 7 de octubre de 2018.

SARGENT, J. y L. MATTHEWS

2009 “China versus Mexico in the Global EPZ Industry”, *World Development* 37, no. 6 (junio): 1069-1082.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

2018a “Industria manufacturera maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX)”, en <<http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/immex>>.

2018b “Industria manufacturera maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX)”, en <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/6227/IMMEX.pdf>>.

SIRKIN, H., J. HEMERLING y A. BATTACHARYA

2009 *Globality*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

STATISTA

2019 “The 100 Largest Companies in the World by Market Value in 2019”, encuesta realizada en 2018 y publicada en agosto de 2019, en <<https://www.statista.com/statistics/263264/top-companies-in-the-world-by-market-value/>>.

VITALI, S., J. B. GLATTFELDER y S. BATTISTON

2011 “The Network of Global Corporate Control”, *PLoS ONE* 6, no. 10, en <<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0025995>>.

WATERS, M.

1995 *Globalization*. Londres: Routledge.

WESTON, F. J. y K. S. CHUNG

1990 “Takeovers and Corporate Restructuring: An Overview”, *Business Economics* 25, no. 2: 6-11.

YALE, M. B.

2005 “The Service Value Chain”, *ACM International Conference Proceeding Series* 90, no. 1: 122-127.



# EL NACIONALISMO ECONÓMICO CANADIENSE FRENTE AL “AMERICA FIRST”: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

*Hubert Rioux\**

## **Introducción**

La conocida frase de John Maynard Keynes, que dice “los hombres prácticos, creyéndose exentos de toda influencia intelectual, suelen ser esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos con autoridad, que oyen voces en el aire, destilan frenesí inspirados en algún escritorzuelo académico de algunos años atrás” (Keynes, 1997: 383), ilustra a la perfección el resurgimiento de la retórica nacionalista y las políticas proteccionistas claramente dirigidas a Canadá y México, con Donald J. Trump como presidente, Wilbur L. Ross Jr. como su secretario de Comercio y Robert Lighthizer como representante de Comercio.

A pesar de que las políticas nacionalistas del actual gobierno aparentemente se han distanciado de los enfoques liberales de sus predecesores, en realidad constituyen el último ciclo proteccionista del llamado “sistema estadounidense” en lo tocante al desarrollo industrial y el comercio, que, desde 1789 y más aun desde la Guerra Civil (1861-1865), se había caracterizado por su nacionalismo (Greenfeld, 2001: 414; Irwin, 2017: 221).

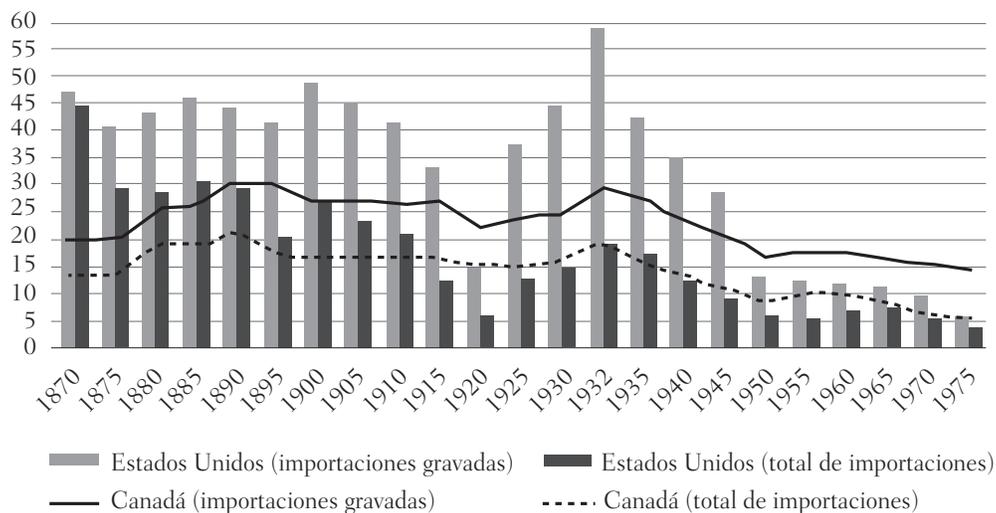
La reimposición de aranceles a la importación de acero y aluminio canadienses (justificada por la Ley de Expansión Comercial de 1962, la cual apelaba a la “seguridad nacional”) (The White House, 2018), y la amenaza de colocar aranceles adicionales a la importación de automóviles ensamblados en Canadá durante la renegociación del TLCAN, fueron, desde esta perspectiva, avatares de un siglo y medio de evolución de las relaciones comerciales entre dos países, profundamente impregnadas de los cambios en el nacionalismo económico estadounidense. Entre un periodo y otro de paz comercial relativa,

\* Investigador de la École Nationale d'Administration Publique, Quebec; <hubrioux@gmail.com>. Este artículo fue traducido del inglés por Paula Andrea Vázquez Villegas y publicado con el permiso del autor.

instituida por los Tratados de Reciprocidad de 1854 y 1935 (Goldenberg, 1936; Hart, 2002: 45, 113-124; Kottman, 1965; Latulippe, 1976; Officer y Smith, 1968), y después de 1988 por el Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (TLC) (Hart, 2002: 367; Marchildon, 1993; Watson, 1987; Wilkinson, 1987), interrumpidos por conflictos sectoriales y exabruptos proteccionistas, la naturaleza de las relaciones dependió, en gran medida, de la intensidad y las formas adoptadas por el proteccionismo estadounidense.

El último caso se registró entre finales del siglo XIX y la segunda guerra mundial, cuando se impusieron altos aranceles a la importación, momentáneamente reducidos después de 1913 —durante el gobierno de Woodrow Wilson—, para luego incrementarlos de nuevo en los veinte y treinta (Fisk, 1910; Kottman, 1975; Lake, 1988; McDonald *et al.*, 1997; Taussig, 1891) (véase la gráfica 1).

GRÁFICA 1  
ARANCEL PROMEDIO DEL VALOR IMPONIBLE Y TOTAL DE LAS IMPORTACIONES  
DE CANADÁ VS. ESTADOS UNIDOS (%)



FUENTE: U. S. International Trade Commission (2018).

La adopción de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos (Reciprocal Trade Accord Act, RTAA) de 1934 (Irwin, 1998; Schwob, 2009) y, en particular, la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947 trajeron la eliminación de la mayoría de los aranceles de importación (Irwin, 2017: 455-508), pero hicieron resurgir el “proteccionismo indirecto”

entre los años cincuenta y los noventa, caracterizado por la multiplicación de las barreras comerciales no arancelarias, como las cuotas de importación, los acuerdos de limitación voluntaria, las cuotas compensatorias y *antidumping*, las normas de origen y los requisitos de contenido nacional, las políticas preferenciales de contratación pública, los subsidios y las regulaciones (Feldman, 1978; Finger *et al.*, 1982; Grey, 1982; Laird y Yeats, 1990; Levy, 2009; Marchildon, 1993).

Por razones obvias, las políticas comerciales de Estados Unidos tienen una mayor influencia en la evolución de las canadienses y en las relaciones comerciales con Canadá que viceversa; sin embargo, históricamente, este país nunca ha sido pasivo ni exclusivamente reactivo en lo que respecta al diseño de estrategias nacionalistas o proteccionistas. En efecto, pese a que la economía canadiense siempre ha sido bastante más dependiente del comercio internacional que de la economía estadounidense, ha sido tan proteccionista (como se observa en los aranceles de importación, en la gráfica 1) como Estados Unidos durante la mayor parte del siglo XX, desde la primera guerra mundial hasta la drástica reducción de las barreras comerciales (además de excepciones considerables, como la agricultura) como consecuencia de las rondas Kennedy (1964-1967) y Tokio (1973-1979) del GATT (Hart, 2002; Ouellet, 2018: 4; McDiarmid, 1947: 151).

Si las medidas proteccionistas asociadas a la “política nacional” canadiense, introducida en 1879, así como sus efectos en las relaciones comerciales con Estados Unidos, son relativamente conocidos (Beaulieu y Cherniwchan, 2014; Harris *et al.*, 2015; Hart, 2002: 61; Inwood y Keay, 2013; Porrit, 1917), quedan otras consecuencias aún menos difundidas; sin embargo, su nacionalismo económico siempre tuvo un cierto impacto sustancial en el comercio con Estados Unidos, desde el arancel “Cayley-Galt” de 1858-1859, que contribuyó al declive de la reciprocidad comercial con su vecino (Creighton, 1942; Hart, 2002: 54-56; Taylor, 1948), hasta la renegociación del TLCAN (Miller, 2017; Hufbauer y Jung, 2017) y, por supuesto, durante los avatares de la Agencia de Revisión de Inversiones Extranjeras (FIRA) y el Programa Nacional de Energía (National Energy Policy, NEP) en los setenta y ochenta (Gobierno de Canadá, 1980; Dalpé, 1987; Globberman, 1984; Hart, 2002: 269-307, 339-366; James y Michelin, 1989; Jenkins, 1986).

Por tanto, con este artículo se pretende repasar la evolución de las políticas de comercio y las relaciones entre Estados Unidos y Canadá, colocando

el “nacionalismo económico” en un punto central. Considerando esto, acudimos al enfoque “nacionalista” para mirar la economía política internacional (EPI), tal como lo hizo el economista de Harvard, Rawi E. Abdelal (2001). Inspirado por las teorías del constructivismo y el nacionalismo en las relaciones internacionales (Katzenstein, 1996; Mayall, 1990), dicho enfoque se distingue de las tradiciones liberales y realistas de la EPI (Paquin, 2013) al centrarse en las preferencias *gubernamentales* (en vez de en las “estatales”) y en el carácter versátil de las identidades e intereses nacionales que las justifican, en vez de hacerlo en los diversos intereses en conflicto o en el “Estado” como un acto autónomo y racional (Abdelal, 2001: 36, Helleiner y Pickel, coords., 2005). En resumen, como explica Abdelal:

La perspectiva nacionalista comparte con las teorías realistas (*Realist theories*) su énfasis en el desarrollo relativo y la autonomía económica. En general, los nacionalismos provocaron que los gobiernos tuvieran una actitud competitiva, por tanto, el nacionalismo económico busca un desarrollo relativo en la materia, aunque también puede definirse como la meta de la autonomía económica, pero ¿relativo respecto de qué y de cuáles Estados estamos hablando? La competencia y la búsqueda de la autonomía —con o respecto de todos los Estados— no son necesariamente universales. En este sentido, los mecanismos causales de la perspectiva nacionalista son diferentes de los de las teorías realistas. El contenido de la identidad nacional ayuda a determinar cuáles Estados se toman como referentes al medir el éxito relativo y desde qué autonomía se persigue. Los hechos materiales son importantes, pero las identidades nacionales y la memoria histórica asociada con ello han hecho que cada gobierno los interprete de diversas maneras. La direccionalidad del nacionalismo económico tiende a ser específica (Abdelal, 2001: 41-42).

Por tanto, dicho enfoque teórico ofrece dos grandes ventajas: primero, permite superar la dicotomía clásica entre las ganancias “absolutas” y “relativas”, centrales para las teorías liberales y las realistas, al dejar claro que las estrategias comerciales de un Estado pueden estar apoyadas en cualquiera de las dos perspectivas, dependiendo de la identidad de las partes implicadas, y de acuerdo con el tipo de nacionalismo al que el gobierno respalda en un momento específico (es a lo que Abdelal [2001:42] se refiere como “direccionalidad” del nacionalismo económico). En segundo lugar, este enfoque resulta, por tanto, más adecuado que las teorías liberales o realistas para explicar la alternancia entre los ciclos proteccionistas y de liberalización que marcan

las políticas y relaciones comerciales. El nacionalismo económico, en efecto, permite comprender mejor ambos ciclos, así como la transición entre uno y otro o su combinación, dependiendo de los intereses nacionales adoptados por los gobiernos en cada época (Helleiner y Pickel, 2005).

Desde dicha perspectiva, nuestro argumento principal es que, desde 1867 —e incluso antes—, el nacionalismo económico predominó en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Canadá, lo que explica por qué siempre —incluso durante los recientes conflictos sobre la madera blanda (Berg, 2004; Charron, 2005; Gagné, 2003) y la aplicación mutua de aranceles al acero y el aluminio— estas relaciones estuvieron marcadas por tensiones permanentes entre liberalización y protección (Ministère des Finances du Canada, 2018). El nacionalismo económico canadiense, lejos de haber constituido una segunda influencia, tuvo efectos tangibles y definitorios en estas relaciones.

Desde la implementación de la llamada preferencia imperial (*imperial preference*, en 1897 y 1932), es decir, aranceles que favorecían a la patria británica (Hart, 2002: 72, 108; Jacks, 2014; Shortt, 1905; Wickett, 1913) —ejemplo perfecto de la direccionalidad de ese nacionalismo económico— hasta la reiterada defensa de la gestión del suministro de lácteos, aves y huevos y la reciente promoción de una agenda de “comercio progresivo” con la renegociación del TLCAN (Ciuriak, 2018; Hufbauer y Jung, 2017), la influencia de dicho nacionalismo en el comercio con Estados Unidos siempre ha sido significativa. En el siguiente apartado, exploramos su evolución desde mediados del siglo XIX.

## **1854-1932: de la reciprocidad a la preferencia imperial**

El primer Tratado de Reciprocidad (el Elgin-Marcy) entre la Norteamérica Británica (British North America) y Estados Unidos, firmado en 1854, no fue resultado ni de una desinteresada voluntad por liberalizar el comercio entre ambos países ni de una dependencia estructural de las colonias británicas de los mercados estadounidenses (Firestone, 1960: 759, 766), sino de una instrumentalización temporal de dichos mercados, como reacción a la pérdida del acceso privilegiado de la Norteamérica Británica al mercado británico tras la derogación, en 1846, de las Leyes de los Cereales (Corn Laws) y, por tanto, de los aranceles preferenciales otorgados a las colonias incluidas en ese terri-

torio (Creighton, 1942: 45-46; Hart, 2002: 41-54; Latulippe, 1976: 433-434). Por tanto, el objetivo de dichas colonias, desde 1848, fue sustituir el punto de venta natural de sus materias primas con el acceso al mercado protegido, del cual se habían beneficiado en el marco de las Leyes de los Cereales. Estados Unidos proveería dicho punto de venta, al eliminar sus ya bajos aranceles en tales productos, a cambio de mejores condiciones en el acceso a las aguas británicas del Atlántico para su industria pesquera y a las rutas marítimas de St-Lawrence para sus embarcaciones mercantiles (Officer y Smith, 1968: 602).

Sin embargo, tan pronto como el tratado entró en vigor, la Norteamérica Británica promovió el desarrollo de su mercado interno mediante una copiosa inversión en las redes ferroviarias: tan sólo entre 1852 y 1859, se construyeron más de 3 900 kilómetros de vías (Officer y Smith, 1968: 609). Además de la pérdida de los ingresos por concepto de aranceles tras el acuerdo con Estados Unidos, las inversiones incrementaron la deuda pública de la Norteamérica Británica. En 1858 y 1859, para aumentar sus ingresos protegiendo al joven sector manufacturero (estimulado por las inversiones en dichas infraestructuras), el Canadá Británico implementó nuevos aranceles, del 20 al 40 por ciento (los “Cayley-Galt”), sobre varios bienes ya gravados, lo cual contradecía el espíritu del Tratado de Reciprocidad de 1854 (Creighton, 1942: 47-49; Hart, 2002: 54-55; Latulippe, 1976: 450-451; Osborne, 1904: 59). En consecuencia, al final de esa década, el interés estadounidense por la reciprocidad con su vecino se desvaneció, incluso antes de que el creciente proteccionismo que acompañó la guerra civil de la década de 1860 lo enterrara por completo (Irwin, 2017: 210-218).

Además del endeudamiento, con la guerra civil, el sector industrial y el nacionalismo predominaron por sobre la agricultura y la confederación, lo que aseguró la ventaja política y electoral del proteccionista Partido Republicano; por tanto, el arancel promedio de las importaciones estadounidenses gravables subió del 19 por ciento en 1857 al 47 por ciento en 1870 (Irwin, 2017: 210, 222; véase la gráfica 1). La reciprocidad con Canadá también se abrogó en 1866 y, así, la Norteamérica Británica se encontró sin accesos privilegiados a Estados Unidos ni a Gran Bretaña. Pese a hallarse ubicado en un punto muerto, el nacionalismo canadiense pronto emergería y crecería:

las provincias del Norte, antes insignificantes, ahora se hallaban en medio de dos nacionalidades consolidadas y reconocidas, altamente industrializadas,

cada una de las cuales había adoptado una línea política y comercial realista siguiendo su propio interés [...]. Esa destrucción de las antiguas esperanzas en los restos del viejo mundo del comercio y la política llevó a las provincias al umbral del nacionalismo económico y político (Creighton, 1942: 50).

Los esfuerzos de Canadá por consolidar su mercado interno se intensificaron, primero con la Constitución de 1867, la eliminación de una variedad de barreras comerciales interprovinciales y la finalización de las redes ferroviarias (Firestone, 1960: 758). Entonces, al inicio de la década de 1870, la perspectiva de un proteccionismo local ganó popularidad entre los conservadores, primero como una herramienta de negociación con miras a un nuevo tratado con Estados Unidos, y luego como una doctrina comercial una vez que fallaron las negociaciones encabezadas por el gobierno liberal de Alexander Mackenzie (Porritt, 1917: 178, 192).

Tan pronto como volvieron al poder en 1878, los conservadores de John A. Macdonald se dieron a la tarea de diseñar la Política Nacional (*National Policy*, creada en 1876 y puesta en marcha en 1879), cuyo efecto más notorio fue —incluyendo su versión revisada en 1887 con el arancel “Tupper”— el incremento de la tasa promedio aplicada a los bienes gravables, del 19 al 30 por ciento, y, más importante aun, el alza de 15 puntos porcentuales en la proporción imponible a las importaciones de Estados Unidos entre 1875 y 1890, pasando del 45 al 60 por ciento (Wilkinson, 1983; véase la gráfica 1); sin embargo, ese rápido aumento en los aranceles fue modulado por el sector industrial: los impuestos sobre textiles, hierro y acero también subieron particularmente rápido, lo que ilustra los objetivos de industrialización y sustitución de importaciones del gobierno canadiense (Beaulieu y Cherniwchan, 2014: 150, 158; Hart, 2002: 61-68; Inwood y Keay, 2013).

Por tanto, con la Política Nacional, el nacionalismo económico canadiense se centró en la diversificación de la manufactura, especialmente en la metalurgia. Además de las alzas en los impuestos a las industrias estadounidenses (Taussig, 1891: 341), los conservadores instituyeron un sistema subsidiario (de “recompensas”) a las manufactureras canadienses de arrabio y acero en 1883 (Porritt, 1907: 197).

Durante este periodo, y a pesar del éxito de la Política Nacional en el desarrollo y la diversificación de la industria (Firestone, 1960; Harris *et al.*, 2015; Inwood y Keay, 2013), los liberales canadienses criticaron severamente el proteccionismo y los subsidios del gobierno de Macdonald, abogando en

favor de una liberalización del comercio con Estados Unidos; sin embargo, paradójicamente, el gobierno liberal de Wilfrid Laurier, elegido en 1896, intensificó la concesión de recompensas a la industria metalúrgica y alejó a los estadounidenses al introducir aranceles preferenciales para las importaciones del Imperio británico muy inferiores a los aplicados a Estados Unidos (Porritt, 1907; 1917).

Los cambios liberales en dichos temas y su recurrencia a una liberalización discriminatoria del comercio con el imperio británico se explican, en parte, por el creciente proteccionismo estadounidense de la década de 1890. Aunque hubo un breve periodo de liberalización durante el ínterin demócrata de 1893-1894 (el impuesto “Wilson-Gorman”), la mayoría republicana en el Congreso aprobó una serie de leyes arancelarias (el impuesto “McKinley”, en 1890, y el “Dingley”, en 1897), restringiendo el acceso al mercado estadounidense, tanto de los productos agrícolas canadienses y el carbón, como de los textiles británicos, lo que llevó a Canadá y a Gran Bretaña a reforzar sus relaciones comerciales (Irwin, 2017: 169; Taussig, 1891).

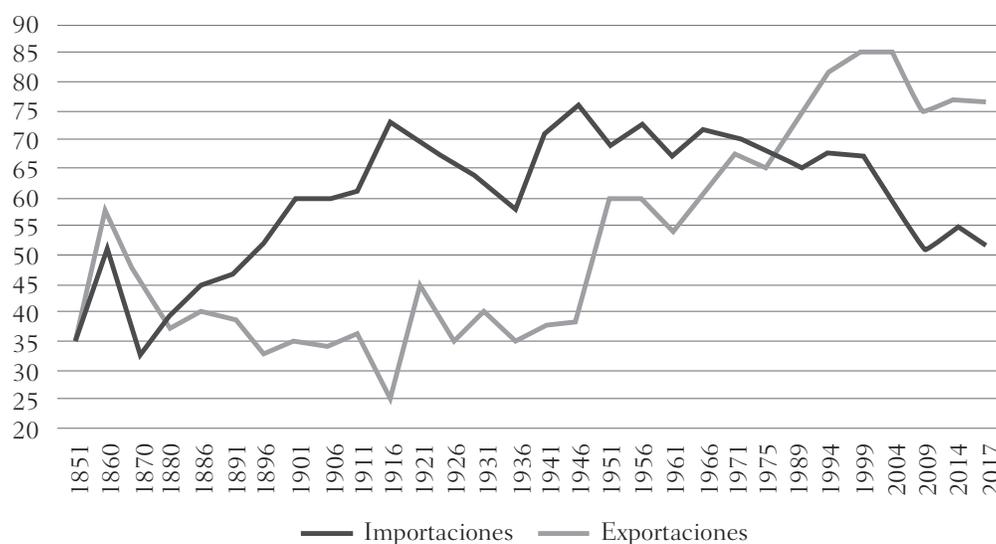
Debido a la naturaleza del nacionalismo económico estadounidense de la época, el gobierno de Laurier comprendió que cualquier tratado de reciprocidad con ese país tendría que ser preferencial y, por tanto, desfavorable para Gran Bretaña, lo cual parecía inaceptable (Russell, 1897). La doctrina comercial del Partido Republicano —todavía muy hostil hacia Gran Bretaña— (Russell, 1897: 717), puede resumirse así: “a todas las importaciones que compitan con los productos de la mano de obra estadounidense deben aplicarse aranceles iguales a la diferencia entre los salarios en el extranjero y los nacionales” (Irwin, 2017: 288).

Por lo tanto, el sistema de Preferencias imperiales, instituido en 1897 y renovado en 1907, fue resultado de un compromiso selectivo entre protección y liberalización, alimentado por sentimientos antiestadunidenses y probritánicos (“construcción del imperio”), predominantes en el gobierno canadiense, en gran parte de la industria y entre la propia población (Hart, 2002: 70-77). En consecuencia, también impulsó la reorientación de los flujos de importación canadiense hacia Gran Bretaña, para reproducir el cambio correspondiente en las exportaciones canadienses (de Estados Unidos hacia Gran Bretaña) a partir de la derogación del Tratado de Reciprocidad en 1866 (Griffin, 1906; Porritt, 1906; Taylor, 1948). En 1900, el 54 por ciento de las exportaciones canadienses se dirigieron a Gran Bretaña, en contraste con el

36 por ciento que se fue a Estados Unidos, aunque sólo el 24 por ciento del total de las importaciones canadienses provenía de Gran Bretaña, en comparación con el 60 por ciento de las procedentes de Estados Unidos, un cambio total, si se lo compara con la situación de 1870 (Firestone, 1960: 766; véase la gráfica 2).

La reorientación fue, sin embargo, un completo fracaso: las importaciones canadienses desde Estados Unidos crecieron rápidamente hasta la primera guerra mundial, en parte porque los estadounidenses trabajaron considerando la Preferencia imperial al exportar a Canadá a través de Inglaterra, pero principalmente porque los aranceles canadienses no tenían nada que ver con la disparidad de los costos de transporte y el fuerte crecimiento de las exportaciones manufactureras de Estados Unidos entre 1890 y 1915 (Irwin, 2017: 298-302; Wickett, 1913).

GRÁFICA 2  
LAS EXPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS Y LAS IMPORTACIONES  
DESDE ESE PAÍS COMO PORCENTAJE (%) DEL TOTAL DE EXPORTACIONES  
E IMPORTACIONES CANADIENSES



FUENTE: ONU (2018).

El auge de las exportaciones estadounidenses, estimulado por el de la producción minera en el Medio Oeste y por las economías de escala que generó para la industria y la manufactura, provocó en Estados Unidos un ansia de mayor acceso a los mercados extranjeros (Irwin, 2017: 300-301); por tanto,

los siguientes gobiernos republicanos intentaron, entre 1897 y 1913, conciliar el sistema proteccionista local con la apertura de nuevos mercados de exportación; primero, mediante la negociación de varios tratados bilaterales de reciprocidad, la mayoría de los cuales no fue aprobada en el Congreso, que seguía siendo más nacionalista que el Ejecutivo y, luego, a través de una reforma arancelaria (la “Payne-Aldrich”), que estableció un esquema de arancel de importación en dos niveles en 1909 (Fisk, 1910; Irwin, 2017: 303-329; Lake, 1988: 119-147; Osborne, 1904). Irónicamente, cuando el Congreso de Estados Unidos finalmente aprobó un tratado de reciprocidad bilateral con el Canadá de Laurier, en 1911, que habría abierto el mercado estadounidense al intercambio de productos agrícolas y silvícolas, a cambio de la reducción de los aranceles canadienses en la metalurgia y los equipos industriales y agrícolas fabricados en Estados Unidos, fue Canadá quien rechazó el tratado tras una especie de referéndum que llevó de vuelta al poder a los conservadores de Robert Borden (Baker, 1970; Beaulieu y Emery, 2001; Hannigan, 1980; Paton, 1921).

El nacionalismo canadiense representado por los conservadores, que mezclaba el imperialismo británico y el antiamericanismo, tuvo un papel central en el fracaso del Tratado de Reciprocidad de 1911. La actitud del presidente de Estados Unidos, William H. Taft, quien lo presentó a los miembros del Congreso y su pueblo como el primer paso hacia la subordinación de Canadá a los intereses del país, y como la vía para truncar la relación entre sus vecinos y los británicos, obviamente también dio argumentos a los proteccionistas canadienses (Baker, 1970: 439-440; Hannigan, 1980: 16-18). Además, los liberales habían calculado mal “la fuerza del proteccionismo en las manufacturas canadienses” (Hart, 2002: 81).

Por tanto, durante la campaña electoral de 1911, los conservadores de Borden se dirigieron estratégicamente a diversos segmentos industriales que se oponían a la reciprocidad con Estados Unidos: el manufacturero, el de procesamiento y envasado de alimentos, el transporte (transcontinental y trasatlántico), además de al sector bancario, acreedor de todos los anteriores (Johnston y Percy, 1980: 715-716).

La estrategia dio frutos, ya que los conservadores obtuvieron la mayoría de su éxito en Quebec, Ontario y Columbia Británica, donde se concentraban dichas industrias (Beaulieu y Emery, 2001; Johnston y Percy, 1980). La “lealtad imperial” y el miedo a la “anexión” económica, si no es que también

política, de Canadá a Estados Unidos también fueron explotados intensamente por los epígonos de Borden, al igual que por la prensa nacionalista y conservadora (Paton, 1921: 578-580), ya que sus convicciones ideológicas se correspondían con sus estrategias electorales:

La táctica más obvia fue convertir este asunto en uno de índole patriótica más que económica para apelar al incipiente nacionalismo canadiense y a eso que para muchos era parte integral de este nacionalismo: el lazo con el imperio. El resultado fue un sentimiento antiestadunidense; sin embargo, atraer votos no fue el único factor que motivó a los conservadores. Se creía, sinceramente, que había peligros inherentes a la reciprocidad (Baker, 1970: 442).

Por tanto, a medida que la política comercial estadounidense se liberalizaba —sobre todo con el arancel “Underwood-Simmons”, de 1913— durante el gobierno demócrata de Woodrow Wilson hasta los años veinte (Irwin, 2017: 330-339), los gobiernos conservadores canadienses de Borden y Arthur Meighen (1911-1921) seguían por el camino del proteccionismo y la preferencia imperial, incluso incrementaron los aranceles a la importación en 1912 y de nuevo durante la primera guerra mundial (Paton, 1921: 582-584; Taylor, 1948). Michael Hart sintetizó el panorama de la siguiente manera:

Desde el punto de vista de los conservadores, la Política Nacional había reforzado la creciente identificación entre protección y nacionalidad. Muchos canadienses, particularmente en Ontario y Quebec, creían que la existencia de Canadá como nación independiente estaba ligada a su habilidad para proteger a las industrias manufactureras de la competencia extranjera. Además, muchos ciudadanos estaban dispuestos a apoyar políticas que congregarían a la población dispersa en un todo coherente dentro de la familia imperial británica (Hart, 2002: 86).

Sin embargo, la liberalización estadounidense y los efectos de la guerra en la economía británica neutralizaron de manera importante las políticas nacionalistas canadienses, y el comercio con Estados Unidos comenzó a acelerarse, a pesar de que había disminuido con el cambio de siglo (Paton, 1921; véase la gráfica 2). Debido a otra ironía histórica, los liberales de William Lyon Mackenzie King obtuvieron de nuevo el poder en 1921, al mismo tiempo que el republicano Warren G. Harding. Con los aranceles “de emergencia” de 1921 y el “Fordney-McCumber” de 1922, Estados Unidos reinstaló un sistema proteccionista agresivo que culminó con el infame como famoso arancel

“Smoot-Hawley” de 1930, que ejerció presión sobre el impuesto promedio haciendo que los costos de importación tuvieran un histórico repunte de casi el 60 por ciento (Irwin, 2017: 348-371; Lake, 1988: 195; véase la gráfica 1). Al toparse con este arancel dirigido al Sur, el gobierno de Mackenzie, tras favorecer el proteccionismo no arancelario (vía recompensas, subsidios, requerimientos de contenido local, etc.) durante gran parte de los años veinte, decidió tomar represalias (Hart, 2002: 107-108; McDiarmid, 1947: 152).

Ya entre 1928 y 1929, Mackenzie informó a los estadounidenses que otro movimiento arancelario llevaría a compensar medidas y a intensificar la preferencia imperial, y en mayo de 1930, un mes antes de que el arancel “Smoot-Hawley” entrara en vigor, Canadá bajó las penalizaciones a un amplio rango de mercancías importadas del Imperio británico, pero incrementó las correspondientes a los productos agrícolas y metalúrgicos estadounidenses (Hart, 2002: 97, 106; Kottman, 1975: 625-630). Tras las elecciones federales de julio de 1930, que ganaron los conservadores teniendo como lema de campaña el tan conocido “Primero Canadá” (“Canada First”) (McDonald *et al.*, 1997: 813; Jacks, 2014: 22), el gobierno impuso nuevos incrementos arancelarios de “emergencia” durante el otoño (el impuesto “Bennett”), además de cuotas *antidumping* en los textiles, alimentos y equipo eléctrico estadounidenses (Irwin, 2017: 402; Taylor, 1948), por ende, el proteccionismo canadiense regresó a los niveles de 1880 (véase la gráfica 1). Algo que quizá sea fundamental es que el gobierno conservador probritánico organizó la “Conferencia Económica del Imperio” de 1932, en Ottawa, pocos meses después del giro proteccionista e imperialista del nuevo gobierno de coalición de Gran Bretaña (Irwin, 2017: 406-407; Jacks, 2014: 23).

En esta ocasión, Canadá firmó acuerdos de reciprocidad preferenciales y bilaterales con varios países de la Mancomunidad Británica de Naciones (la *Commonwealth*), incluyendo a Gran Bretaña, con lo cual obtuvo un acceso privilegiado a ese mercado para sus materias primas y productos agrícolas a cambio de una reducción adicional de los aranceles preferenciales de importación en mercancías procedentes de Gran Bretaña (poco más de doscientas) (Hart, 2002: 110-111; Jacks, 2014: 23-24). Por tanto, Estados Unidos inició la década de los treinta con una grave depresión económica y la creación de un poderoso bloque comercial imperial, contra el cual resultaría contraproducente reafirmar su enfoque proteccionista. Entre 1929 y 1932, las exportaciones de este país cayeron de \$5.2 mil millones a sólo \$1.6 mil millones (Lake,

1988: 203), colapso que la renovación del sistema preferencial del imperio amenazó con agudizar (Irwin, 2017: 407). En consecuencia, en 1934, revisó minuciosamente sus políticas comerciales, en especial aquéllas con Canadá.

La situación económica y comercial de Estados Unidos no era la única responsable del reposicionamiento estratégico de su gobierno: en la primavera de 1933, los demócratas de Franklin D. Roosevelt volvieron al poder, en el que permanecieron veinte años; sin embargo, el periodo de liberalización siguiente no estaba exento de motivaciones nacionalistas.

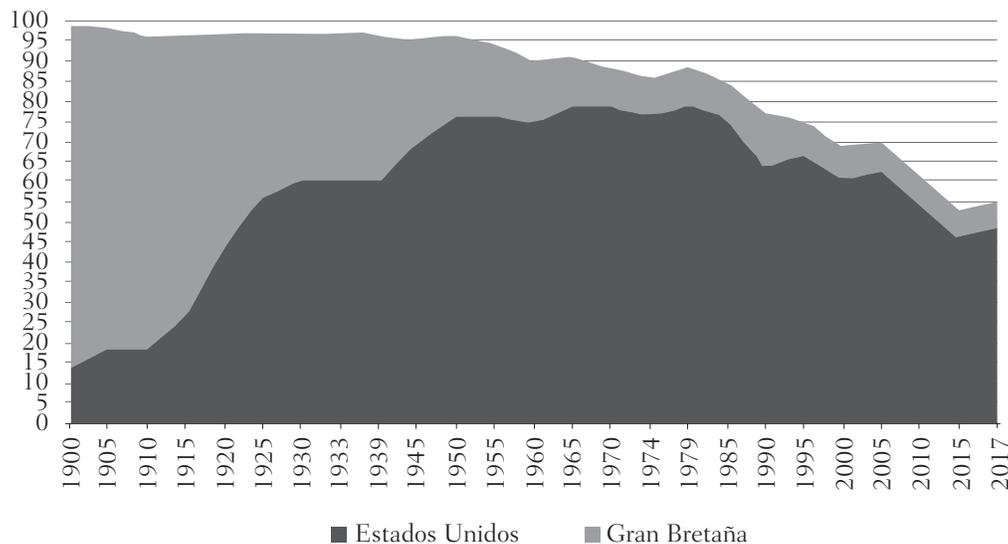
### **1934-1994: la liberalización no significa navegar viento en popa**

A pesar de que el comercio internacional canadiense no se reorientó hacia Estados Unidos durante el primer tercio del siglo xx (véase la gráfica 2), la integración económica norteamericana se intensificó considerablemente, en respuesta al rápido crecimiento de las inversiones estadounidenses en Canadá (véase la gráfica 3), y gracias a la apertura de varias filiales y *branch plants* en la frontera norte. Desde la década de 1880, y cada vez más después de 1900, la Política Nacional y la preferencia imperial incitaron a las industrias estadounidenses a producir directamente en Canadá, a fin de evitar cuotas de importación, de buscar protección de sus competidores estadounidenses y de integrar a los mercados del Imperio británico. Una gran cantidad de empresarios estadounidenses que operaban en Canadá incluso apoyaron, de manera más o menos abierta, al imperialismo y proteccionismo canadienses en 1911, y de nuevo entre 1929 y 1932 (Scheinberg, 1973). Hacia la mitad de los años veinte, Estados Unidos definitivamente había desbancado a Gran Bretaña como el primer inversionista de origen extranjero de Canadá (véase la gráfica 3).

Esto ayuda a explicar, en parte, por qué el gobierno de Roosevelt en vez de reducir de manera significativa los aranceles optó de nuevo por la negociación de tratados de reciprocidad bilaterales de 1934 en adelante (mediante la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos o RTAA), uno de los cuales se firmó con Canadá a fines de 1935, inmediatamente después del retorno de los liberales de Mackenzie King al gobierno (Hart, 2002: 120-123; Kottman, 1965). Para restablecer el acceso de Estados Unidos al mercado de exportación canadiense y, al mismo tiempo, proteger el interés de sus subsidiarios en Canadá, los

estadunidenses instrumentalizaron los altos aranceles fijados por el “Smoot-Hawley” para obtener concesiones de Canadá sin comprometer —al menos no antes de realizar más negociaciones con Gran Bretaña y Canadá en 1937-1938 (Hart, 2002: 123)— los aranceles preferenciales del imperio, que estaban exentos de la “cláusula de nación más favorecida” (CNMF), incluida en el acuerdo de 1935 (Goldenberg, 1936: 209; Irwin, 1988: 343-344; Scheinberg, 1973: 236; Schwob, 2009: 381). Por tanto, a cambio de una reducción moderada de los aranceles estadounidenses en los productos agrícolas, silvícolas, mineros y procesados (pulpa y papel, productos químicos y metálicos), Canadá bajó sus aranceles a las manufacturas y maquinarias agrícolas e industriales estadounidenses (Goldenberg, 1936: 210-212; Taylor, 1948).

GRÁFICA 3  
PORCENTAJE (%) DEL TOTAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS  
EN CANADÁ, ESTADOS UNIDOS VS. GRAN BRETAÑA



FUENTE: Con información de Statistics Canada (1986; 2019).

Tanto la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934, como el Acuerdo de Reciprocidad de Estados Unidos y Canadá de 1935 generaron que se retornara con frecuencia a las herramientas proteccionistas no arancelarias, como las cuotas de importación y las restricciones voluntarias de exportación (Goldenberg, 1936: 212; Kottman, 1965: 294; Schwob, 2009: 384-385). Por tanto, la trayectoria de liberalización relativa iniciada por la RTAA y promovida por Cordell Hull, secretario de Estado estadounidense, de-

biera considerarse parte de una nueva revisión del nacionalismo económico estadounidense, al combinar el proteccionismo a nivel nacional y la expansión negociada de exportación y los mercados de inversión en el extranjero (Schwob, 2009: 386):

la implementación de la RTAA mostró el ansia por buscar metas meramente nacionales en vez de entrar a una cooperación real con otros países para promover el libre comercio [...]. El mismo Hull apoyó poner límites de importación a los productos beneficiados por los recortes arancelarios cuando fuese necesario.

Tan pronto como la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934 se prolongó hasta 1945 (y más allá) (Irwin, 2017: 443, 471), el acuerdo de 1935 entre Canadá y Estados Unidos se extendió a 1938 y, a pesar del posterior incremento del sistema de preferencia imperial durante la segunda guerra mundial (McDiarmid, 1947: 156), aceleró el proceso de integración económica y comercial de Norteamérica (Scheinberg, 1973: 237; véase las gráficas 2 y 3).

Al final de la guerra, el 75 por ciento de las importaciones canadienses y el 70 por ciento de las inversiones internas directas en Canadá procedían de Estados Unidos (véase las gráficas 2 y 3). La integración continental se aceleró después, ya que las exportaciones canadienses a Estados Unidos se catapultaron entre 1945 y 1975 (véase la gráfica 2), gracias a la liberalización del comercio entre los dos países y al declive gradual de las relaciones comerciales con la Mancomunidad Británica de Naciones tras el natural deterioro de los aranceles de preferencia imperial debido a la inflación de la posguerra (Irwin, 2017: 489; Parizeau, 1958; Wilkinson, 1983). En este contexto, los gobiernos liberales de Mackenzie King (1945-1948) y de Louis St-Laurent (1948-1957) se abrieron de manera proactiva al GATT, lo cual garantizó a Canadá un acceso justo, estable y despolitizado al mercado estadounidense, mientras que aún permitía la diversificación de los socios comerciales, más allá de las dificultades del Imperio británico (Hart, 2002: 131-141; 149-153; Irwin, 2017: 471-472; Ouellet, 2018: 2-3). En cuanto a los gobiernos estadounidenses, durante Truman (1945-1953) y Eisenhower (1953-1961), se entendió y abordó la liberalización multilateral desde la perspectiva de interés nacional:

La participación estadounidense en el comercio mundial de bienes manufacturados fue del 17 por ciento en 1937, y en 1954 se situó en un 26 por ciento [...]. Una manera de mantener esas exportaciones era que Estados Unidos incrementara

sus importaciones, lo cual permitiría a los países extranjeros ganar los dólares que necesitaban para comprar bienes estadounidenses [...] Los funcionarios de aquel país querían apoyar la capacidad de Europa de importar de Estados Unidos, no sólo porque ayudaría a mantener las exportaciones, sino porque cualquier cosa que amenazara la recuperación europea y provocase un colapso económico, caos político y una posible victoria de parte de los comunistas perjudicaría el interés nacional de Estados Unidos (Irwin, 2017: 492-493).

Esta concepción nacionalista de la liberalización, únicamente afianzada en la condición de que se atendieran los intereses industriales, comerciales y de seguridad de Estados Unidos, permite entender por qué se incluyeron tantas cláusulas proteccionistas al GATT desde el comienzo. Podríamos pensar, por ejemplo, en los artículos 12, 19 y 21, los cuales permitieron recurrir a medidas de esa naturaleza, en caso de un déficit en los saldos de la balanza de pagos del país, de grave e inesperado perjuicio a sus intereses industriales, o de riesgo a la seguridad nacional (Mayall, 1990: 93). Esto también explica, en parte, que el uso de exoneraciones sectoriales y una variedad de límites comerciales no arancelarios fuera tan frecuente ya en los años cincuenta, y aún más como consecuencia de las rondas de Kennedy y Tokio del GATT. Quizá el mejor ejemplo de dicha tendencia sea el sector agrícola, que tanto en Canadá (bastante firme en ese tema), como en Estados Unidos y Europa, durante mucho tiempo fue protegido mediante aranceles, cuotas de importación, controles de producción y exportación, así como varios tipos de subsidios (Hart, 2002: 188-192; Ouellet, 2018: 4; Irwin, 2017: 525-530; Mayall, 1990: 106-108).

Otro ejemplo de esta tendencia de liberalización parcial fue el Acuerdo de Productos Automotrices Canadá-Estados Unidos (Canada-United States Automotive Products Agreement, Auto Pact o APTA) de 1965, fundamental para la supervivencia y el desarrollo de la industria en Ontario, y se logró tras la reimposición de un arancel del 25 por ciento sobre las importaciones de las transmisiones estadounidenses del gobierno conservador de John Diefenbaker —quien ya había intentado revivir la política de preferencia imperial (Hart, 2002: 206-212)— y la instauración simultánea de un sistema de subsidios de exportación compensatorios para la industria canadiense de autopartes (Crane, 2006; Anastakis, 2004: 100).

Temeroso del crecimiento de la corriente proteccionista en Canadá desde los años cincuenta y, principalmente, de la nacionalización de la industria del automóvil canadiense, debatida en algunos círculos políticos y sindicales

de la época (Anastakis, 2001, 2004; Thomas, 1967: 114), el gobierno demócrata de Lyndon B. Johnson accedió en 1965 a una liberalización parcial —un “libre comercio administrado” (Hart, 2002: 244)— de automóviles y autopartes, sujeta a un amplio rango de requerimientos sobre contenido local canadiense, así como cuotas locales de inversión, producción y ensamblaje impuestas a las grandes empresas estadounidenses (Crane, 2006; Hart, 2002: 240-247; Thomas, 1967: 113). El Acuerdo de Productos Automotrices Canadá-Estados Unidos (Auto Pact), altamente benéfico para Canadá, fue, por tanto, un claro ejemplo de la direccionalidad del nacionalismo económico de ese país:

Los actores estatales buscaban mejorar la producción canadiense por medio de requisitos de contenido y mayor inversión, pero en el contexto de una industria continentalmente integrada, que reflejara las realidades económicas y políticas que los hacedores de políticas canadienses habían enfrentado. Para los planificadores estatales canadienses que trabajaban en la industria automotriz, el nacionalismo económico finalmente tomó la forma de continentalismo (Anastakis, 2004: 94).

Esa evolución contradictoria, a caballo entre la liberalización y el proteccionismo, alcanzó su paroxismo entre 1970 y 1985. De 1969 a 1974, el gobierno republicano de Richard M. Nixon impuso una sobretasa del 10 por ciento a todas las importaciones estadounidenses (incluyendo las de Canadá) por razones de seguridad nacional y diversificación industrial, llegó a una serie de acuerdos voluntarios de restricción de exportaciones, introdujo varias cuotas de importación, impuestos de compensación, medidas *antidumping* y programas de subsidio y, finalmente, abandonó el “estándar dorado” así como la mayoría de los controles de capital para beneficiarse del dominio mundial de los mercados financieros estadounidenses (Finger *et al.*, 1982; Hamel, 1991; Helleiner, 1994: 110-114; Irwin, 2017: 537-555; Ouellet, 2018: 4; *The Yale Law Journal*, 1971). Al toparse con un renovado nacionalismo económico (el llamado “Nixon Shock”) que mezclaba la liberalización financiera con la protección del comercio sectorial, lo cual fue perfeccionado por el gobierno de Ronald Reagan al principio de los ochenta (Irwin, 2017: 573-604), Canadá no se mostró pasivo. Sus propias políticas nacionalistas, especialmente dirigidas a Estados Unidos, amargaron de manera significativa las relaciones comerciales entre ambos (Feldman, 1978; Grey, 1982; Jenkins, 1986: 161-162).

Durante los gobiernos liberales de Lester B. Pearson (1963-1968) y Pierre Elliott Trudeau (1968-1979; 1980-1984), el nacionalismo económico cana-

diense se basó en la premisa de “la política comercial como un instrumento de política industrial, debilitado por la liberalización de los aranceles y otras medidas fronterizas” (Hart, 2002: 274) y, por tanto, se enfocaba en restringir el acceso de las compañías estadounidenses a los mercados de contratación pública, limitando y regulando las inversiones internas estadounidenses —que en esa época alcanzaban proporciones históricas (véase la gráfica 3)— y en “canadianizar” (*canadianizing*) la estructura de propiedad de los sectores mineros y energéticos, en ese entonces ampliamente controlados por intereses estadounidenses. Esta modalidad de proteccionismo se materializó en la Agencia de Revisión de Inversiones Extranjeras (Foreign Investment Review Agency, FIRA), establecida en diciembre de 1973, y en el Programa Nacional de Energía que inició en el otoño de 1980 (Gecelovsky y Kukucha, 2009: 32-33). La FIRA limitó la propiedad en manos de extranjeros para las compañías canadienses, creó normas para la transferencia tecnológica, la adquisición, la subcontratación (*outsourcing*), la producción local y el contenido local, al igual que la exclusividad en la comercialización y exportación de ciertos productos (por ejemplo, “mandatos globales”) para los subsidiarios de las corporaciones multinacionales con operaciones en Canadá. Entre 1974 y 1981, esta agencia bloqueó, en promedio, más del 20 por ciento de las adquisiciones de compañías canadienses por parte de inversionistas estadounidenses sometidas a su evaluación (Dalpé, 1987; Globerman, 1984: 125).

Al asimilar el control estadounidense y, de manera más general, el del sector del petróleo y gas canadiense con la fuga de capitales, y con un riesgo en seguridad energética para el país, el Programa Nacional de Energía (NEP) fue completamente coherente con la estrategia propuesta por primera vez con la FIRA (Gobierno de Canadá, 1980: 16-22; Jenkins, 1986: 152). Mediante un sistema de control e impuestos a la inversión extranjera, control de precios, contratación pública preferencial, empresas conjuntas y subsidios a los exploradores y productores canadienses, en el NEP se pretendía duplicar la propiedad canadiense sobre la industria del petróleo y el gas entre 1980 y 1990 (del 27 al 50 por ciento), un objetivo muy bien recibido entre el público en general y que casi se logra en 1986 (James y Michelin, 1989: 65; Jenkins, 1986: 147; Uslaner, 1989: 327). Tanto la industria como el gobierno estadounidenses criticaron duramente a la FIRA y el NEP, debido a que los gobiernos de Richard Nixon, James Carter y Ronald Reagan tomaron medidas represivas que evidentemente ponían en riesgo la legitimidad de la FIRA ante el GATT y restringían el

acceso de los productores de petróleo e hidroelectricidad canadienses al mercado estadounidense (Dalpé, 1987: 346-347; Globerman, 1984: 119; Jenkins, 1986: 153, 162; Uslaner, 1989: 327).

Paradójicamente, las crecientes tensiones comerciales de los años setenta y principios de los ochenta —junto con los resultados de la ronda de Tokio del GATT, en lo tocante a las barreras comerciales no arancelarias (Hart, 2002: 313, 334, 340) más la recesión de 1981-1982— trazaron la ruta tanto para el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá (TLC en 1989) como para el de América del Norte (TLCAN en 1994) (Irwin, 2017: 615-618; Miller, 2017: 3; Ouellet, 2018: 6-7; Watson, 1987: 339-340; Wilkinson, 1987: 207, 211).

La elección del conservador Bryan Mulroney (1984), quien había tomado una postura procomercial y proestadunidense durante la campaña contra Trudeau, facilitó las negociaciones en dicha dirección (Gecelovsky y Kukučka, 2009: 34-35). Además, las políticas de *canadianización* aplicadas desde fines de los sesenta, por medio de la imposición de mandatos de exportación a subsidiarios estadounidenses y al favorecer el surgimiento de las corporaciones multinacionales canadienses, irónicamente incrementaron el apoyo de la gran industria al libre comercio con Estados Unidos (Marchildon, 1993: 53; Watson, 1987: 343), pero, a pesar de que ambos acuerdos se perciben de manera general, sobre todo por el aumento de ciertas exportaciones canadienses a Estados Unidos (véase la gráfica 2), como puntos de inflexión que liberalizaron el comercio entre ambos países para bien, tanto el TLC como el TLCAN fueron poco ambiciosos si se comparan, por ejemplo, con la integración comercial europea y, por tanto, dan pie a que surjan tensiones en el futuro (Chapman, 1994: 1; Marchildon, 1993: 51).

Ninguno de estos tratados, fuera de eliminar lo que quedaba de los aranceles entre Canadá y Estados Unidos (Chapman, 1994), resolvió el problema de las barreras en la materia. Se aplicaron diversas protecciones sectoriales y excepciones relacionadas con temas de seguridad e identidad nacional a la agricultura, la energía, la cultura, las telecomunicaciones, los servicios financieros y la propiedad intelectual. Se mantuvieron vigentes las normas de origen (por ejemplo, en automóviles), los subsidios industriales (en el sector aeroespacial), las cláusulas de contratación pública preferencial (por ejemplo, la ley *Buy American*), lo que dio origen a varias discusiones sobre la renegociación del TLCAN veinticinco años después (Chapman, 1994; Ciuriak, 2018; Hufbauer y Jung, 2017; Marchildon, 1993; Miller, 2017; Uslaner, 1989: 327).

La interminable disputa sobre la madera blanda, que inicia a principios de los ochenta e involucra a una de las industrias clave de importación canadiense, también sobrevivió a los dos acuerdos y demostró lo siguiente: cuando se trata de la protección de las industrias estratégicas y su participación en el mercado continental, Canadá y Estados Unidos pueden seguir siendo unilaterales y aprovechar las lagunas regulatorias en torno a los subsidios industriales y las medidas *antidumping* (Berg, 2004; Charron, 2005; Gagné, 2003; Hufbauer y Jung, 2017: 8-9).

## Conclusiones

¿Qué lecciones se pueden aprender de la evolución de las relaciones comerciales de Canadá y Estados Unidos hasta la era del “libre comercio” continental instituido en 1994? Primero, que estuvo marcada por una serie ininterrumpida de ciclos proteccionistas y liberales, respectivamente intercalados por iniciativas puntuales o sectoriales liberales y proteccionistas. En segundo lugar, que, por tanto, los recientes conflictos comerciales por la madera blanda, el acero y el aluminio, el tema aeroespacial y la renegociación del TLCAN no son excepciones a la regla, sino que constituyen el último ciclo proteccionista de la cadena. En tercer lugar, que, salvo la insistencia en el tema del equilibrio comercial de Estados Unidos durante el gobierno de Donald Trump, sus tácticas de negociación son semejantes a las de muchos gobiernos republicanos desde principios del siglo XX, incluyendo el de Georges W. Bush (Irwin, 2017: 672-679). De hecho, su objetivo ha sido obtener de Canadá (y de otros socios), en beneficio de las industrias estadounidenses, una mayor regulación o una mayor liberalización de los sectores clave protegidos o subsidiados —cultura, telecomunicaciones, agricultura, industria aeroespacial, madera blanda, automóviles, etcétera— mediante impuestos punitivos y especiales, cuotas compensatorias o *antidumping*, y la amenaza de aplicar aranceles adicionales.

En cuarto lugar, esa evolución de las relaciones comerciales entre Canadá y Estados Unidos enseña que las políticas de ambas naciones, donde el proteccionismo y la liberalización se alternan, pueden y deben ser entendidas a la luz del nacionalismo económico. Desde esta perspectiva, así como la doctrina de “Primero América” (*America First*) de Donald Trump es la base de sus estrategias comerciales e identifica al nacionalismo propuesto por su gobierno,

las posiciones defendidas por Justin Trudeau y su promoción de una agenda comercial “progresista” revelan una conceptualización propia de la identidad y los intereses nacionales canadienses, como fue el caso de la Política Nacional en el periodo de Macdonald, de la preferencia imperial de Laurier y Mackenzie King, y la *canadianización* de Pearson y P. E. Trudeau. Por tanto, Justin Trudeau no sólo ha defendido las políticas proteccionistas tradicionales, como las exenciones culturales o la gestión de la oferta agrícola, sino que, al aplicar esta agenda “progresista” a sus negociaciones comerciales internacionales, intenta proyectar una definición particular de la nación canadiense: una más joven, más verde, feminista, multicultural y socialdemocrática, y maximizar su habilidad para legislar, internamente, de acuerdo con ello (Ciuriak, 2018: 513-515).

La quinta y última lección proviene de las primeras cuatro: más allá de estos ciclos proteccionistas y liberales, y, a pesar de las fuertes y previsibles presiones para una integración motivada por la proximidad geográfica y el gran peso de la superioridad económica de Estados Unidos, el nacionalismo económico canadiense aparentemente siempre favoreció la preservación, si no es que la profundización de cierto nivel de independencia respecto del mercado estadounidense, primero, al priorizar los vínculos comerciales con el imperio británico y, luego, a través de varias medidas proteccionistas centradas en la restricción de las importaciones e inversiones procedentes de Estados Unidos o con la *canadianización* y, finalmente, mediante la diversificación de sus socios comerciales, a partir de acuerdos multilaterales como el GATT/OMC, o el más reciente Acuerdo Integral de Economía y Comercio con la Unión Europea (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) y el Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP o TPP-11). Tanto en términos de importación, como de inversión extranjera directa, Canadá es hoy menos dependiente de Estados Unidos que al principio del siglo XX (véase las gráficas 2 y 3). Sólo resta observar si se concretará una reorientación de las exportaciones canadienses hacia Europa y Asia.

## Fuentes

ABDELAL, R. E.

2001 *National Purpose in the World Economy. Post-Soviet States in Comparative Perspective*. Ithaca: Cornell University Press.

ANASTAKIS, D.

2004 “Between Nationalism and Continentalism: State Auto Industry Policy and the Canadian UAW, 1960-1970”, *Labour/Le Travail* 53, no. 53 (marzo): 89-126.

2001 “Continental Auto Politics: The Failure of Opposition to the 1965 Auto Pact in Canada and the United States”, *Michigan Historical Review* 27, no. 2: 131-156.

BAKER, W. M.

1970 “A Case Study of Anti-Americanism in English-Speaking Canada: The Election Campaign of 1911”, *The Canadian Historical Review*, vol. 51, no. 4: 426-449.

BEAULIEU, E. y J. C. HERBERT EMERY

2001 “Pork Packers, Reciprocity, and Laurier’s Defeat in the 1911 Canadian General Election”, *The Journal of Economic History* 61, no. 4: 1083-1101.

BEAULIEU, E. y J. CHERNIWCHAN

2014 “Tariff Structure, Trade Expansion, and Canadian Protectionism, 1870-1910”, *The Canadian Journal of Economics* 47, no. 1: 144-172.

BERG, P.

2004 “The Canada-U.S. Softwood Lumber Dispute”. Ottawa: Library of Parliament, TIPS-98E.

CHAPMAN, A.

1994 “Canada-U.S. Free Trade: The Road to Implementation” (1988). Ottawa: Library of Parliament, CIR-88-8E.

CHARRON, M.

2005 “Lumber I to IV: History of the Canada-U.S. Softwood Lumber Dispute”. Ottawa: Library of Parliament, TIPS-134E.

CIURIK, D.

2018 “Canada’s Progressive Trade Agenda: NAFTA and Beyond”, C. D. Howe Institute, comentario no. 516, en <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3196085](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3196085)>.

CRANE, D.

2006 “Canada-US Auto Pact”, *The Canadian Encyclopedia*, en <<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/canada-us-automotive-products-agreement/>>, consultada el 1º de agosto de 2018.

CREIGHTON, D. G.

1942 “Economic Nationalism and Confederation”, *Report of the Annual Meeting (The Canadian Historical Association)* 21, no. 1: 44-51.

DALPÉ, R.

1987 “Politique commerciale et contrôle de l’investissement étranger: l’expérience canadienne”, *Revue Canadienne de Science Politique* 20, no. 2: 337-361.

FELDMAN, L. G.

1978 “Canada and the United States in the 1970s: Rift and Reconciliation”, *The World Today* 34, no. 12: 484-492.

FINGER, J. M., H. K. HALL y D. R. NELSON

1982 “The Political Economy of Administered Protection”, *The American Economic Review* 72, no. 3: 452-466.

FIRESTONE, O. J.

1960 “Canada’s External Trade and Net Foreign Balance, 1851-1900”, en George B. Roberts, *Trends in the American Economy in the Nineteenth Century*. Princeton: Princeton University Press.

FISK, G. M.

1910 “The Payne-Aldrich Tariff”, *Political Science Quarterly* 25, no. 1: 35-68.

GAGNÉ, G.

2003 “The Canada-US Softwood Lumber Dispute: A Test Case for the Development of International Trade Rules”, *International Journal* 58, no. 3 (verano): 335-368.

GECELOVSKY, P. y CH. KUKUCHA

2009 “Much Ado about Parties: Conservative and Liberal Approaches to Canada’s Trade Policy with the United States”, *International Journal* 64, no. 1 (invierno): 29-45.

GLOBERMAN, S.

1984 “The Consistency of Canada’s Foreign Investment Review Process —A Temporal Analysis”, *Journal of International Business Studies* 15, no. 1: 119-129.

GOBIERNO DE CANADÁ

1980 *The National Energy Program 1980*, en <[http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2016/rncan-nrcan/M23-12-80-4-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/rncan-nrcan/M23-12-80-4-eng.pdf)>, consultada el 1º de agosto de 2018.

GOLDENBERG, H. C.

1936 “The Canada-United States Trade Agreement, 1935”, *The Canadian Journal of Economics and Political Science* 2, no. 2: 209-212.

GREENFELD, L.

2001 *The Spirit of Capitalism. Nationalism and Economic Growth*. Cambridge: Harvard University Press.

GREY, R. DE C.

1982 “Some Issues in Canada-US Trade Relations”, *Canadian Public Policy* 8, número especial: 451-457.

GRIFFIN, W.

1906 “The Canadian Manufacturers’ Tariff Campaign”, *The North American Review* 183, no. 597: 195-206.

HAMEL, B.

1991 “La Politique commerciale des États-Unis : entre le protectionnisme et le libre-échange”, *Continentalisation* (cuaderno de investigación 91-6, agosto).

HANNIGAN, R. E.

1980 “Reciprocity 1911: Continentalism and American Weltpolitik”, *Diplomatic History* 4, no. 1: 1-18.

HARRIS, R., I. KEAY y F. LEWIS

2015 “Protecting Infant Industries: Canadian Manufacturing and the National Policy, 1870-1913”, *Explorations in Economic History* 56: 15-31.

HART, M.

2002 *A Trading Nation. Canadian Trade Policy from Colonialism to Globalization*. Vancouver: UBC Press.

HELLEINER, E.

1994 *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press.

HELLEINER, E. y A. PICKEL, coords.

2005 *Economic Nationalism in a Globalizing World*. Ithaca: Cornell University Press.

HUFBAUER, G. C. y E. JUNG

2017 “NAFTA Renegotiation: US Offensive and Defensive Interests *vis-à-vis* Canada”, Peterson Institute for International Economics, junio, en <<https://piie.com/publications/policy-briefs/nafta-renegotiation-us-offensive-and-defensive-interests-vis-vis-canada>>, consultada el 1º de agosto de 2018.

INWOOD, K. e I. KEAY

- 2013 “Trade Policy and Industrial Development: Iron and Steel in a Small Open Economy, 1870-1913”, *The Canadian Journal of Economics* 46, no. 4: 1265-1291.

IRWIN, D. A.

- 2017 *Clashing Over Commerce. A History of US Trade Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- 1998 “From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s”, en Michael Bordo, Claudia Goldin y Eugene White, coords., *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

JACKS, D. S.

- 2014 “Defying Gravity: The Imperial Economic Conference and the Reorientation of Canadian Trade”, *Explorations in Economic History* 53: 19-39.

JAMES, P. y R. MICHELIN

- 1989 “The Canadian National Energy Program and Its Aftermath: Perspectives on an Era of Confrontation”, *American Review of Canadian Studies* 19, no. 1: 59-81.

JENKINS, B.

- 1986 “Reexamining the ‘Obsolescing Bargain’: A Study of Canada’s National Energy Program”, *International Organization* 40, no. 1: 139-165.

JOHNSTON, R. y M. B. PERCY

- 1980 “Reciprocity, Imperial Sentiment, and Party Politics in the 1911 Election”, *Canadian Journal of Political Science* 13, no. 4: 711-729.

KATZENSTEIN, P. J., coord.

- 1996 *The Culture of National Security*. Nueva York: Columbia University Press.

KEYNES, J. M.

1997 *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: Macmillan.

KOTTMAN, R. N.

1975 "Herbert Hoover and the Smoot-Hawley Tariff: Canada, A Case of Study", *The Journal of Economic History* 62, no. 3: 609-635.

1965 "The Canadian-American Trade Agreement of 1935", *The Journal of Economic History* 52. no. 2: 275-296.

LAIRD, S. y A. YEATS

1990 "Trends in Nontariff Barriers of Developed Countries, 1966-1986", *Weltwirtschaftliches Archiv* 126, no. 2: 299-325.

LAKE, D. A.

1988 *Power, Protection, and Free Trade. International Sources of U.S. Commercial Strategy, 1887-1939*. Ithaca: Cornell University Press.

LATULIPPE, J.-G.

1976 "Le Traité de réciprocité 1854-1866", *L'Actualité Économique* 52, no. 4: 432-58.

LEVY, P. I.

2009 "Imaginative Obstruction: Modern Protectionism in the Global Economy", *Georgetown Journal of International Affairs* 10, no. 2: 7-14.

MARCHILDON, G. P.

1993 "Canadian Trade and Investment: Historical Trends and the Impact of the FTA and NAFTA", *Built Environment* 19, no. 1: 50-59.

MAYALL, J.

1990 *Nationalism and International Society*. Nueva York: Cambridge University Press.

MCDIARMID, O. J.

1947 "Canadian Tariff Policy", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 253 (septiembre): 150-157.

McDONALD, J. A., A. P. O'BRIEN

y C. M. CALLAHAN

1997 "Trade Wars: Canada's Reaction to the Smoot-Hawley Tariff", *The Journal of Economic History* 57, no. 4: 802-826.

MILLER, E.

2017 "Remaking NAFTA: Its Origin, Impact and Future", Canadian Global Affairs Institute, en <[https://www.cgai.ca/remaking\\_nafta\\_its\\_origin\\_impact\\_and\\_future](https://www.cgai.ca/remaking_nafta_its_origin_impact_and_future)>, consultada el 1° de agosto de 2018.

MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA

2018 "Mise à jour – Contre-mesures en réponse aux tarifs injustifiés appliqués sur l'acier et l'aluminium provenant du Canada", Ottawa, en <<https://www.fin.gc.ca/access/tt-it/cacsap-cmpcaa-1-fra.asp>>, consultada el 10 de octubre de 2018.

OFFICER, L. H. y L. B. SMITH

1968 "The Canadian-American Reciprocity Treaty of 1855 to 1966", *The Journal of Economic History* 28, no. 4: 598-623.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

2018 "UN Comtrade Database", en <<https://comtrade.un.org/>>.

OSBORNE, J. B.

1904 "Reciprocity in the American Tariff System", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 23: 55-83.

OUELLET, R.

2018 "Le Rôle du Canada dans l'évolution institutionnelle et substantive du système GATT/OMC", Center for International Governance Innovation, doc. 24.

PAQUIN, S.

2013 *Théories de l'économie politique internationale*. Paris: Presses de SciencesPo.

PARIZEAU, J.

1958 "Le Commerce du Canada avec le Commonwealth", *L'Actualité Économique* 34, no. 3: 383-399.

PATON, H. S.

1921 "Reciprocity with Canada: The Canadian Viewpoint", *The Quarterly Journal of Economics* 35, no. 4: 571-595.

PORRITT, E.

1917 "Canada's National Policy", *Political Science Quarterly* 32, no. 2: 177-208.

1907 "Iron and Steel Bounties in Canada", *Political Science Quarterly* 22, no. 2: 193-223.

1906 "Canada's Tariff Mood towards the United States", *The North American Review* 182, no. 593: 565-578.

RUSSELL, J. W.

1897 "Our Trade Relations with Canada", *The North American Review* 164, no. 487: 710-718.

SCHEINBERG, S.

1973 "Invitation to Empire: Tariffs and American Economic Expansion in Canada", *The Business History Review* 47, no. 2: 218-238.

SCHWOB, C.

2009 "Did the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 initiate a Revolution in the American Trade Policy?" *Historical Social Research* 34, no. 4: 377-389.

SHORTT, A.

1905 "Preferential Trade between Britain and Canada", *Publications of the American Economic Association* 6, no. 2: 80-92.

STATISTICS CANADA

2019 "International Investment Position, Canadian Direct Investment Abroad and Foreign Direct Investment in Canada, by Country, Annual",

Ottawa, en <<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3610000801>>.

1986 “Canada’s International Investment Position”, Ottawa, en <<https://www150.statcan.gc.ca>>.

TAUSSIG, F. W.

1891 “The McKinley Tariff Act”, *The Economic Journal* 1, no. 2: 326-350.

TAYLOR, K. W.

1948 “Tariffs”, en *The Encyclopedia of Canada*, vol. VI, dir. W. Stewart Wallace. Toronto: University Associates of Canada.

THE WHITE HOUSE

2018 “Presidential Proclamation Adjusting Imports of Aluminum into the United States”, 31 de mayo, en <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states-4/>>, consultada el 10 de octubre de 2018.

THE YALE LAW JOURNAL

1971 “The Trade Act of 1971: A Fundamental Change in United States Foreign Trade Policy”, *The Yale Law Journal* 80, no. 7: 1418-1455.

THOMAS, D. P.

1967 “The Canada-U.S. Auto Trade Agreement”, *Financial Analysts Journal* 23, no. 4: 113-117.

U. S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION

2018 “U.S. Imports for Consumption, Duties Collected, and Ratio of Duties to Value, 1891-2017 & U.S. Imports for Consumption under Tariff Preference Programs, 1976-2017”, Washington.

USLANER, E. M.

1989 “Energy Policy and Free Trade in Canada”, *Energy Policy* 17, no. 4: 323-330.

WATSON, W. G.

1987 “Canada-US Free Trade: Why Now?”, *Canadian Public Policy* 13, no. 3: 337-349.

WICKETT, S. M.

1913 “Canada and the Preference: Canadian Trade with Great Britain and the United States”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 45: 29-46.

WILKINSON, B. W.

1987 “Canada-United States Free Trade: The Current Debate”, *International Journal* 42, no. 1: 199-218.

1983 “Section G. The Balance of International Payments, International Investment Position and Foreign Trade”, en <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-516-x/sectiong/4147439-eng.htm>>, consultada el 1° de agosto de 2018.



## Sectores culturales y medios



# ¿COLABORACIÓN? EL DOCUMENTAL: ENTRE EL TLCAN, EL T-MEC Y UNA CONTRADICTORIA EXCEPCIÓN

Graciela Martínez-Zalce\*

## La obsesión canadiense con la excepción cultural

En su sensacional e irónico libro sobre cultura popular canadiense, *Mondo Canuck*, Pevere y Dymond señalan que existe

una tradición bibliográfica de obsesivo autoexamen canadiense, motivada por cuestiones de identidad y distinción, enraizada en la convicción de que, de algún modo, los canadienses son diferentes [...]. Más aún, [ésta] está convencida de que la diferencia es importante: saber cómo y por qué somos distintos es, de cierta forma, vital para nuestra salud cultural y nuestro bienestar, si no es que para nuestra supervivencia (1996: ix).<sup>1</sup>

¿Distintos de quiénes? En corto, la primera respuesta es de Estados Unidos, pero, un ejemplo para responder a la misma pregunta en otro nivel se relaciona con las reflexiones en torno al T-MEC y la cláusula de excepción cultural que Canadá estableció como condición para la firma del acuerdo comercial.

Ya W. H. New (1998) escribía que queda siempre la duda de si la cultura canadiense ha de sobrevivir ante la presencia de lo estadounidense, cuyo evidente poderío cultural se encuentra muy cercano, al Sur. Señala lo anterior en relación con que la cultura estadounidense, debido en parte a su alcance tecnológico, pero también al éxito económico de sus organizaciones multinacionales, ha sido de gran influencia en todo el mundo, pero con más fuerza en Canadá, precisamente por la cercanía geográfica y porque gran parte de su población comparte un mismo idioma. De acuerdo con New, dicha reflexión implica

\* Investigadora y directora del CISAN, UNAM; <zalce@unam.mx>. La autora desea agradecer al licenciado Alfredo Álvarez y al maestro Óscar Badillo su valiosa colaboración en la sistematización de datos fundamentales para la redacción de este trabajo.

<sup>1</sup> La traducción al español de ésta y otras citas es propia.

sugerir que, para los canadienses, la frontera Canadá-Estados Unidos no es sólo una cuestión de límites políticos, sino que también ha configurado —y lo sigue haciendo— muy diferentes campos de posibilidad y expectativas sociales, que se encarnan en las diferencias culturales (New, 1998: 40).

Una breve revisión histórica nos permitirá comprender de dónde provienen las precauciones. Veamos el ejemplo de las primeras transmisiones televisivas y recordemos que, en su mayoría, la población canadiense se encuentra asentada en las cercanías de la larguísima línea fronteriza:

Aquí se revelan los problemas del sistema de transmisión canadiense. En el aspecto material, fue diseñado para sobreponerse al imperialismo del sistema estadounidense con sus fuertes señales fronterizas y sus importaciones de programación barata. Al establecer una serie de transmisoras, Canadá [delimitó] su soberanía, en lo que a territorio se refiere, con respecto a las ondas aéreas [...]. Mientras no hubo estaciones en Canadá, las señales fronterizas habían llevado la televisión, desde Estados Unidos, a los canadienses mucho antes de que la CBC operara. Cuando sus dos primeras estaciones salieron al aire, en 1952, ya había 146 000 receptores que captaban la señal estadounidense en Canadá (Darroch, 1996: 155-156).

Aunque hoy día las condiciones de transmisión y recepción han cambiado por completo (no dependen de un gancho de ropa en la azotea de una casa que capte una señal transfronteriza), la preeminencia de la programación estadounidense en las pantallas canadienses es obvia.<sup>2</sup>

De ahí que los mandatos de instituciones culturales federales tan importantes como la Canadian Broadcasting Corporation (CBC) y el National Film Board (NFB) nos demuestran tanto esta voluntad de sobreponerse al imperialismo del sistema estadounidense como, simultánea y consecuentemente, la de reforzar la frontera de diferencias culturales que defiende la identidad nacional.

La Ley de Radiodifusión de 1991 declara que:

la Canadian Broadcasting Corporation, en tanto radiodifusora nacional pública, debe proveer de servicios de radio y televisión que incorporen una amplia

<sup>2</sup> Al tiempo en que se anuncian finalizadas las negociaciones del T-MEC, de los treinta programas más vistos en el Canadá anglófono, veinticinco son producciones estadounidenses y sólo cinco contenido canadiense (tres noticieros, la serie *Murdoch Mysteries* y la transmisión de la Liga Nacional de Hockey). En la misma semana, de las treinta transmisiones más vistas de Quebec, veintinueve son de producción quebequense y sólo una, la transmisión de la Liga Nacional de Hockey, contenido compartido con el resto de Canadá (Numeris, 2018a; 2018b).

gama de programación que informe, ilumine y entretenga;  
[...] la corporación proveerá programación que:

- 1) sea predominante y distintivamente canadiense, refleje a Canadá y a sus regiones a los públicos tanto nacionales, como regionales, que atiendan las necesidades especiales de dichas regiones;
- 2) contribuya activamente al flujo e intercambio de las expresiones culturales;
- 3) busque una calidad equivalente en inglés y en francés;
- 4) contribuya a la conciencia de una identidad nacional compartida;
- 5) sea accesible en todo Canadá por los medios más capaces y eficientes y, en tanto recurso, se vuelva accesible para tal fin, y
- 6) refleje la naturaleza multicultural y multirracial de Canadá (CBC, 2018).

Dentro del mandato, resaltan términos que, por un lado, tienen que ver con la calidad de la producción y la equidad en la recepción y, por el otro, con contenidos que refuercen la identidad canadiense como distintiva (es decir, bilingüe, multicultural y multirracial). La producción distintiva es aquella que se diferencia de la oleada comercial del Sur, debido a su calidad y capacidad para generar una comunidad mediante la identificación de dicha programación con sus audiencias.

De manera similar, otra de las instituciones culturales federales de mayor prestigio, el NFB, define su misión como se indica:

El NFB es un organismo cultural federal alojado en la cartera del Departamento de Canadian Heritage. [...] se creó por una ley del Parlamento de 1939. Su mandato, como quedó asentado en la Ley Nacional de Cine de 1950 es “producir y distribuir y promover la producción y distribución de películas diseñadas para interpretar Canadá para los canadienses y para otras naciones (NFB, 2018).

Su mandato se ha revisado en varias ocasiones a lo largo de los años, para tomar en cuenta los cambios en el medio audiovisual y en las situaciones financieras y sociales. La siguiente interpretación del mandato refleja la nueva visión de la responsabilidad del NFB:

La misión del NFB es proveer nuevas perspectivas sobre Canadá y el mundo desde puntos de vista canadienses; perspectivas que no provienen de nadie más y que proporcionan a las audiencias canadienses y globales una exploración imaginativa de quiénes somos y de quiénes podemos ser. Lo llevaremos a cabo al crear, distribuir e involucrar al público con trabajos audiovisuales innovadores y distintivos y con experiencias inmersivas que encontrarán su lugar

en salones de clase, comunidades y salas de cine, y en todas las plataformas donde las audiencias vean, intercambien y se interconecten a partir de contenidos creativos” (NFB, 2018).

A pesar de que el discurso de esta renovada misión se adecua más a las realidades audiovisuales del siglo XXI, el mandato inicial se retoma; es decir, una vez más, se parte de una producción que, mediante la innovación y la calidad, conforme una comunidad canadiense que pueda encontrar una explicación de sí misma a partir de la generación de contenidos creativos de alta calidad.

Así pues, la cláusula de excepción cultural corresponde, en primer lugar, a la preocupación por el avasallador poder de las industrias culturales estadounidenses y, en segundo, a la historia de las instituciones y políticas culturales canadienses y de la relación de éstas con sus industrias culturales y creativas.

La preocupación canadiense por una excepcionalidad cultural ha estado presente desde las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (o GATT) (1986-1994), en las que Estados Unidos, con el fin de liberar el mercado global de las industrias audiovisuales, presionó para concretar la reducción en las restricciones comerciales, el desmantelamiento de los subsidios y el combate a la piratería. En este acuerdo, en el binacional de libre comercio que entabló con Estados Unidos (en 1987) y el TLCAN (en 1994), Canadá negoció la excepcionalidad cultural apelando a la desventaja frente a su vecino del Sur y a la vocación identitaria de sus instituciones.<sup>3</sup> La cláusula, naturalmente, le ha valido controversias ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), como la que en 1997 entabló Estados Unidos con respecto a las medidas proteccionistas sobre su industria editorial. Lejos de tener fundamentos culturales, sentenció la OMC, las políticas que buscaban un contenido editorial diferenciado y genuinamente canadiense, se trataban en realidad de mero proteccionismo local (Rosas, 2018: 274-278).

Por ello no sorprende que, en su comunicado acerca del resultado de las negociaciones del T-MEC, el gobierno canadiense inicie la síntesis sobre

<sup>3</sup> Países de Europa que también habían solicitado la excepcionalidad cultural debieron renunciar a sus pretensiones cuando Estados Unidos planteó, acorde con el principio de *trato nacional* del GATT, que sus industrias y productos culturales fueran también beneficiarios de los estímulos fiscales y subsidios que Europa otorgaba a los suyos (Rosas, 2018: 276).

el capítulo cultural refiriéndose a las identidades nacionales como sustento de la soberanía, antes que al intercambio comercial:

Conforme los países se integran económicamente, debe acrecentarse la importancia de que las naciones conserven un sentido fuerte de identidad y pertenencia nacional. La capacidad de narrar nuestras historias y de expresar nuestra cultura en toda su diversidad es parte integral de la soberanía nacional canadiense. Canadá es el hogar de muchas comunidades indígenas, una vibrante cultura francófona única en América del Norte y canadienses de cada fe, historiales y culturas le dan forma a nuestro país cada día. En 2016, las industrias culturales canadienses otorgaron 650 000 empleos y ganaron 53 800 000 millones de dólares en el PIB.

A lo largo de los años, Canadá ha desarrollado una importante serie de políticas y medidas que buscan promover y proteger a sus industrias culturales y su habilidad de tener éxito en Canadá y el extranjero. Sin la excepción cultural, créditos fiscales, tanto federales como provinciales, y programas de fondos para apoyar nuestros periódicos y revistas, editoriales y productores estarían en riesgo. La excepción cultural también protege el sistema de radiodifusión canadiense, asegurando una inversión sostenida en contenido que haya sido creado y producido por canadienses. Con tantas series y películas que compiten por nuestra atención, es más importante que nunca que las historias canadienses figuren en nuestras pantallas y dispositivos. En el contexto de acuerdos comerciales, la excepción cultural le permite a Canadá tomar medidas para apoyar y proteger sus industrias culturales sin contravenir los términos del acuerdo.

El T-MEC mantiene la excepción general para las industrias culturales canadienses, que son parte integral de la identidad nacional de nuestro país y nuestra gente. Esta excepción continuará conservando la capacidad de los canadienses para crear y tener acceso a contenido diverso, incluyendo el entorno en línea. La excepción general para la cultura demuestra que la liberalización económica puede lograrse mientras se mantiene un fuerte sentido de identidad nacional y de soberanía cultural (Government of Canada, 2018).

De acuerdo con el gobierno canadiense, los logros en la negociación fueron los siguientes:

- a) Se mantuvo la cláusula de excepción de las industrias culturales que existía en el TLCAN (publicación, distribución y venta de libros, revistas, películas, video y música, así como radiodifusión), previsión diseñada para preservar la soberanía cultural canadiense, incluso en el entorno en línea.

- b) La excepción general para la cultura preserva la flexibilidad a fin de que Canadá adopte y mantenga programas y políticas que apoyen la creación, distribución y desarrollo de la expresión artística o el contenido canadiense, inclusive en el entorno digital.
- c) Preserva el régimen canadiense existente de retransmisión de radiodifusión, pero provee de sustitución simultánea durante la emisión del *Superbowl* y permite a la programación estadounidense de paga desde casa, dando acceso al mercado canadiense al autorizar que negocien su afiliación mediante acuerdos con distribuidores canadienses.

### **Cultura subsidiada frente a cultura en el mercado: el cine documental**

El documental es una de las formas cinematográficas que mayor prestigio le ha dado al NFB y a Canadá en el mundo. Ha sido formador de comunidad, al discutir temas polémicos durante las diversas etapas de los siglos XX y XXI, en un entorno de responsabilidad, cooperación y diálogo entre los equipos de filmación y los sujetos filmados.

Los apoyos institucionales generaron producción de altísima calidad, en los que lo estético, lo social y lo político han convergido para responder a la pregunta sobre Canadá y su sociedad, tanto en el ámbito interno, como en el internacional. Desde los años cincuenta, diversas series producidas por el NFB se exhibían en los hogares, a través de la CBC o Radio Canada, cerrando el círculo entre la producción, la distribución y la recepción de contenido.

Sin embargo, durante décadas, los documentales se mantuvieron ya en el ámbito de lo educativo, ya en el de lo social, y sólo comenzaron a divulgarse entre públicos más amplios con el advenimiento del siglo XXI.

Aufderheide (2007) señala que, al evolucionar hacia una forma más popular y accesible, el documental se convierte en parte del mercado del entretenimiento. Ahora bien, la irrupción del contenido documental en el mundo del espectáculo implica que los productos se diversificaron: por un lado, tenemos las películas documentales que, con una voz y un estilo, con un sentido social y estético, atienden problemáticas importantes; por el otro, tenemos las series construidas con base en una fórmula, de bajo presupuesto, concebidas para amplios públicos de las televisoras comerciales.

Por otra parte, tenemos, para los primeros, los festivales; para los segundos, las reuniones de negocios. Lo llamativo es que, en ambos casos, los canadienses llevan la batuta.

Davies (2016) explica que los festivales de cine documental se conforman de múltiples eventos y subeventos que incorporan diversas formas de intercambio cultural y ritual, además de servir a los intereses de distintos participantes, como los profesionales de la industria de los medios, patrocinadores corporativos o representantes del gobierno —además de los cinéfilos y el público—. Según este autor, cada uno de ellos responde a motivos ideológicos que no están dispuestos a aceptar.

En cambio, Winton (2013) señala que existe una tensión que se da a partir de la política cultural en juego y que proviene de la política de programación, el juicio de los pares documentalistas y los imperativos comerciales implícitos en un gran festival. Por ejemplo, el festival internacional HotDocs, sito en Toronto, es el más importante en América del Norte y el segundo del mundo (después del de Ámsterdam). Fue fundado por la Documentary Organization of Canada, un colectivo de creadores independientes que emprendió la defensa de la producción y distribución del documental canadiense, luego de que en 1983 se excluyera a los documentales de los apoyos gubernamentales para el desarrollo de producciones audiovisuales (DOC, 2018). El activismo político de este colectivo a favor de la industria documental logró consolidar, una década más tarde, la primera edición del festival HotDocs el cual, sólo un par de años después, en 1996, era ya una organización independiente que buscaba no sólo la defensa del documental canadiense, sino promover “la excelencia en la producción documental” de todo el mundo (HotDocs, 2018).

A veinticinco años de su fundación, se ha duplicado cada cuatro años, y representa, según Winton (2013), la transición de lo público a lo privado, en el sentido de que, para Canadá y para el mundo, este festival ha ido desplazando al NFB no sólo en la difusión del documental como género fílmico, sino más recientemente en su producción; además de ser un espacio en el que se llevan a cabo transacciones relacionadas con los materiales que allí se muestran, pero, para llegar a ser el referente que es hoy, aprovechó el abrigo gubernamental, por ejemplo, firmando un acuerdo multianual con el Departamento de Asuntos Globales, por el cual recibió fondos “para permitir que HotDocs invite a compradores extranjeros” (Global Affairs Canada, 2006; 2007; 2008).

Desde 2012, el festival es dueño de su propio cine, el Hot Docs Ted Rogers Cinema, en el centro de Toronto, donde se exhiben documentales durante todo el año; sin embargo, lejos del activismo político de sus fundadores, su programación ha debido ajustarse a una audiencia que gravita, como lo admite el presidente de HotDocs, Chris McDonald, hacia tarifas comerciales y “películas más ligeras” (Haupt, 2018).

Pero el cine documental no es el único formato para presentar la realidad en la pantalla que ha tenido un éxito creciente en el mercado; en las últimas décadas, los programas televisivos basados en hechos reales (*factual entertainment*) han aumentado exponencialmente en el mundo y también allí los canadienses son líderes.

Según explica Quail (2015: 189), las prácticas de producción que favorecen productos más baratos y adversos al riesgo, así como la diversificación de los medios y contenidos en la televisión, son algunas de las razones que explican el aumento del *factual entertainment* a nivel global. En Canadá, además, estas producciones sin guion pueden calificar como “contenido canadiense” para la Comisión Canadiense de Radio y Televisión (CRTC), y ser beneficiarias de programación en franjas horarias de mayor audiencia, financiamientos públicos y exenciones fiscales por orden de la Ley de Radiodifusión.<sup>4</sup>

Pero, además de su producción, Canadá encabeza también su propio nicho o mercado, como lo demuestra la realización de la Realscreen Summit, una reunión anual de cuatro días en la que participan creadores, distribuidores, agentes, comisionados y transmisores multiplataforma de programación de entretenimiento televisivo basado en hechos reales. Su objetivo es fomentar la colaboración empresarial a través de redes estructuradas e informales, así como propiciar el debate sobre contenidos y tecnologías. Los asistentes, además de escuchar conferencias de especialistas, reciben asesoría

<sup>4</sup> Hecho que no ha dejado contentos a todos los contribuyentes. Doyle (2016), por ejemplo, se queja de que productoras con altos márgenes de ganancias como Corus Entertainment se aprovechan de financiamientos gubernamentales para la producción de *reality shows* “tontos” e “intrascendentes”. El crítico de televisión señala que, pese a la complejidad en cómo se crea, produce y financia la televisión en Canadá, algunos productores pasan por alto las reglas que ciertas entidades del gobierno han establecido para la elegibilidad de los productos que califican como “contenido canadiense”. Según la *Guide to Federal Programs for the Film and Video Sector*, en efecto, para dependencias como Canadian Heritage hay producciones inelegibles para subvenciones y exenciones fiscales: “noticias, eventos actuales, programas de entrevistas, deportes, programas de juegos, galas, producciones que solicitan fondos, *televisión de realidad*, pornografía, publicidad, producciones corporativas o material de archivo que no sea un documental” (Government of Canada, 2000: 28).

personalizada de expertos. Sus dos mayores exponentes son Discovery Communications y A&E Television Networks.

Aunque sus veinte ediciones se han realizado en Washington, D. C., Realscreen Summit fue creada y es propiedad de Canadian Brunico Communications, que también organiza el Banff World Media Festival, una de las reuniones más grandes de la industria del entretenimiento por televisión en Canadá, y The Marketing Summit, una conferencia dedicada a todo lo relacionado con la mercadotecnia de la industria televisiva en Canadá; además, edita la *Realscreen*, única revista internacional dedicada exclusivamente a las industrias de cine y televisión de no ficción. Con presencia en tres continentes y sede en Toronto, Brunico es uno de los gigantes de las comunicaciones en América del Norte, y, quizá por su tamaño, extraña que aparezca en la lista de los beneficiarios de Telefilm Canada bajo el rubro de “subsidiarios no recuperables a la industria” (Telefilm, 2016a; 2016b).

Así pues, una compañía canadiense organiza el mercado para uno de los productos más rentables de las cadenas televisivas globales estadounidenses.

## **Excepción, ¿excepcional?**

Aunque en la comparación de las cifras de ganancias entre las industrias culturales estadounidenses y las canadienses la disparidad resulta evidente, lo cierto es que, en ciertos ámbitos, la pericia de las industrias culturales canadienses, que se han fortalecido con base en la solidez de las instituciones culturales, en los incentivos fiscales, en fin, en aquello que los estadounidenses considerarían proteccionismo, queda demostrada con ejemplos como los de HotDocs y RealSummit.

Durante las negociaciones del T-MEC, el secretario comercial de Estados Unidos, Robert Lighthizer, expuso sus preocupaciones sobre la exención en el pasado, diciendo “que es una barrera para el comercio: es legítimo para algunas excepciones culturales, pero no para todo tipo de cosas. La excepción cultural es muy a menudo sólo proteccionismo cultural” (Abedi, 2018).

Por su parte, el gobierno de Justin Trudeau subrayó como un triunfo en la negociación del T-MEC la conservación de la llamada cláusula de disposiciones culturales para Canadá. Este elemento, históricamente centrado en la inquietud canadiense de que los gigantes mediáticos estadounidenses pu-

dieran adquirir sus medios de comunicación, puede considerarse consolidado: “Es inconcebible para los canadienses que un canal estadounidense pueda comprar medios canadienses, ya sean periódicos o cadenas de televisión”, declaraba recientemente Trudeau en la prensa internacional (citado en RPP noticias, 2018); sin embargo, como se advierte en los ejemplos, sí resulta concebible que los canadienses funjan como intermediarios en las negociaciones de un nicho que ha crecido exponencialmente en las últimas décadas. Irónico, pues, que la supervivencia de una forma dependa de la inquietud identitaria canadiense; de una contradicción que complementa a la excepción.

## Fuentes

ABEDI, M.

2018 “Trudeau Says no NAFTA without Cultural Exemption — Is It Really that Important?”, *Global News*, 5 de septiembre, en <<https://global-news.ca/news/4428229/nafta-cultural-exemption-canada/>>.

AUFDERHEIDE, P.

2007 *Documentary Film: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

2005 “The Changing Documentary Marketplace”, *Cinéaste* 30. no. 3: 24-28.

CANADIAN BROADCASTING CORPORATION (CBC)

2018 *Broadcasting Act 1991*, en <<http://www.cbc.radio-canada.ca/en/explore/mandate/>>.

CARDILLO, L.

2015 “Docs and Reality Share Center Stage at Realscreen Summit”, *International Documentary Association*, 12 de febrero, en <<https://www.documentary.org/magazine/docs-and-reality-share-center-stage-realscreen-summit>>.

DARROCH, L.

1996 “Comisiones, contradicciones y compromisos. Los retos históricos de la televisión canadiense”, en G. Martínez-Zalce, ed., *¿Sentenciados al aburrimiento? Tópicos de cultura canadiense*. México: CISAN, UNAM.

DAVIES, L.

2016 “Documentary Film Festivals as Ideological Transactions: Film Screening Sites at Hot Docs”, *Canadian Journal of Film Studies* 25, no. 1 (marzo): 88-110.

DOCUMENTARY ORGANIZATION OF CANADA (DOC)

2018 “A History of Advocacy”, *Documentary Organization of Canada*, en <<https://www.docorg.ca/overview>>.

DOYLE, J.

2016 “Why Is the Canadian Public Subsidizing Reality TV Drivel?”, *The Globe and Mail*, 4 de octubre, en <<https://www.theglobeandmail.com/arts/television/john-doyle-why-is-the-canadian-public-subsidizing-reality-tv-drivel/article32240712/>>.

FRASER, N.

2012 *Why Documentaries Matter*. Oxford: Oxford University Press.

GLOBAL AFFAIRS CANADA

2008 “Divulgence proactive des octrois de subventions et de contributions supérieures à 25 000 \$: MAECI — Affaires étrangères: Hot Docs”, <<http://w05.international.gc.ca/dg-do/index.aspx?c=1114&dept=1&lang=fra&p=4&r=16>>.

2007 “Divulgence proactive des octrois de subventions et de contributions supérieures à 25 000 \$ : MAECI — Affaires étrangères: Hot Docs”, <<http://w05.international.gc.ca/dg-do/index.aspx?c=680&dept=1&lang=fra&p=4&r=12>>.

2006 “Divulgence proactive des octrois de subventions et de contributions supérieures à 25 000 \$ : MAECI — Affaires étrangères: Hot Docs”, <<http://w05.international.gc.ca/dg-do/index.aspx?c=440&dept=1&lang=fra&p=4&r=10>>.

## GOVERNMENT OF CANADA

- 2018 “Cultural Industries Summary”, Government of Canada, en <<http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/usmca-aeumc/culture.aspx?lang=eng>> .
- 2000 “A Guide to Federal Programs for the Film and Video Sector”, Government of Canada, en <<http://publications.gc.ca/collections/Collection/CH44-2-2000E.pdf>>.

## HOT DOCS

- 2018 “Mission”, *Hot Docs*, en <<https://www.hotdocs.ca/u/about-us>>.

## HOUPY, S.

- 2018 “Despite the Odds, the Hot Docs Cinema Has Become a Financial Success Story”, *The Globe and Mail*, 19 de abril, en <<https://www.theglobeandmail.com/arts/film/article-despite-the-odds-the-hot-docs-cinema-has-become-a-financial-success/>>.

## NATIONAL FILM BOARD OF CANADA (NFB)

- 2018 “Mission and Highlights”, National Film Board of Canada, en <<http://onf-nfb.gc.ca/en/about-the-nfb/organization/mandate/>>.

## NEW, W. H.

- 1998 *Borderlands. How We Talk about Canada*. Vancouver: UBC Press.

## NUMERIS

- 2018a “Palmarès des émissions—Québec francophone”, *Numeris*, en <<http://en.numeris.ca/media-and-events/tv-weekly-top-30>>.
- 2018b “Top Programs—Total Canada (English)”, *Numeris*, en <[http://asets.numeris.ca/Downloads/January%2029,%202018%20-%20February%204,%202018%20\(National\).pdf](http://asets.numeris.ca/Downloads/January%2029,%202018%20-%20February%204,%202018%20(National).pdf)>.

## PEVERE, G. y G. DYMOND

- 1996 *Mondo Canuck. A Canadian Pop Culture Odyssey*. Ontario: Prentice Hall Canada.

QUAIL, C.

2015 “Producing Reality: Television Formats and Reality TV in the Canadian Context”, *Canadian Journal of Communication* 40: 185-201.

ROSAS, M. C.

2018 “La cultura y la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en M. C. Rosas, coord., *El tratado de libre comercio de América del norte 2.0*. México: UNAM/Olof Palme, A. C., 263-310.

RPP NOTICIAS

2018 “Trudeau dice que no firmará un nuevo TLCAN sin el sistema de solución de litigios”, RPP Noticias, 4 de septiembre, en <<https://rpp.pe/economia/internacional/trudeau-dice-que-no-firmara-un-nuevo-tlcan-sin-el-sistema-de-solucion-de-litigios-noticia-1147748>>.

SULLIVAN, A.

2018 “¿Quién sale ganando con el TLCAN 2.0?”, DW, en <<https://www.dw.com/es/quien-sale-ganando-con-el-tlcan-20/a-45722330>>.

TELEFILM CANADA

2016a “Industry Conferences and Events Supported in Fiscal 2015-2016”, *2015-2016 Annual Report*, no. 21, en <<https://telefilm.ca/wp-content/uploads/telefilm-ar-final2015-2016.pdf>>.

2016b “2° trimestre 2015-2016. Detalles del contrato – Brunico Communications Ltd.”, *Telefilm Canada*, en <<https://telefilm.ca/en/transparency/proactive-disclosure/contracts/reports-by-quarter/quarter/details?period=2015-2016&quarter=P2&vendor=Brunico+Communications+Ltd.&id=4432>>.

WHITE, C.

2008 “Speed Pitching at the Realscreen Summit”, *Pov's Documentary Blog*, en <[http://archive.pov.org/blog/news/2008/01/speed\\_pitching\\_at\\_the\\_realscre\\_1/](http://archive.pov.org/blog/news/2008/01/speed_pitching_at_the_realscre_1/)>.

WINTON, E.

2013 “Good for the Heart and Soul, Good for Business: The Cultural Politics of Documentary at the Hot Docs Film Festival”. Ottawa: Carleton University, tesis de doctorado en Filosofía.

# POSIBLES IMPLICACIONES GEOPOLÍTICAS DEL T-MEC PARA EL SISTEMA MEDIÁTICO Y DE TELECOMUNICACIONES EN AMÉRICA DEL NORTE

*Juan Carlos Barrón Pastor\**

## **Contexto**

Al momento de escribir este capítulo, el acuerdo bautizado en México como Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) fue alcanzado, a contrarreloj, el 30 de septiembre de 2018, firmado el 30 de noviembre de ese mismo año en Buenos Aires, Argentina, y se ratificó por los poderes legislativos correspondientes de los tres países durante el primer semestre de 2019 y de 2020. La negociación estuvo marcada por el estilo negociador de Donald Trump, que es agresivo, buscando someter a sus contrapartes, amenazando con el abandono de toda negociación y que podría etiquetarse como de “todo o nada”.

Durante 2018, los investigadores y analistas de la región de América del Norte tuvimos mucho trabajo con este asunto, ya que la renegociación del TLCAN tuvo una amplia cobertura mediática, mientras el presidente de Estados Unidos torpedeaba rítmicamente a la audiencia y a los equipos negociadores con tuits amenazadores, en los que machacaba que su gobierno estaba listo para cancelar cualquier acuerdo comercial entre los tres países si no se aceptaban las condiciones que Estados Unidos le imponía a sus socios.

Lo cierto es que había mucho ruido y pocas nueces. Al igual que antes del 1º de enero de 1994, la población de los tres países sabía muy poco sobre lo que se estaba negociando y se lanzaban a la prensa algunos elementos pre-visibles para mantener a las audiencias entretenidas con especulaciones. Lo que sí ha cambiado es el nivel de estridencia mediática. Los periodistas se hacían preguntas como éstas: ¿saldrá Estados Unidos del Tratado?, ¿se tendrán

\* Investigador y secretario académico del CISAN, UNAM; <jbarronp@unam.mx>.

acuerdos bilaterales?, ¿cómo podría funcionar el comercio del siglo XXI con barreras arancelarias de hace cincuenta años?

Por otro lado, en las discusiones académicas de café era bien aceptado que el mundo había cambiado mucho entre 1992 y 2018, y que era más que necesario adaptar el tratado existente, pues había elementos que en ese entonces no se previeron, como el comercio electrónico y la complejidad que tendrían (por los cambios tecnológicos) temas como el de la propiedad intelectual. Las especulaciones sobre el NAFTA 2.0 ya estaban presentes en actos académicos especializados desde hacía un tiempo, y era un lugar común que la necesidad de actualizar el acuerdo era imperiosa, y que su renovación era cuestión de tiempo. En ese ambiente apacible, que suponía una continuidad del liberalismo económico y político, al menos en los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en 2016 surgieron retos como el Brexit y la elección de Donald Trump, los cuales desencadenaron un conjunto de reacciones a escala planetaria, las cuales nos permiten avizorar que estamos en los albores de una nueva etapa política y económica posneoliberal.

Los tambores de guerra baten con más fuerza y, durante 2018, el gobierno de Estados Unidos tomó medidas económicas que hicieron especular a los analistas sobre las implicaciones que tendría una guerra comercial entre la potencia económica declinante con otros países, principalmente, China. Los movimientos de izquierda en el mundo pasaron de ser críticos feroces del libre comercio a ser sus defensores en menos de un lustro. Las élites políticas y empresariales conservadoras, así como sus masas simplonas y alienadas han retomado y renovado ideologías estereotípicas, nacionalistas y proteccionistas, alimentando discursos de odio y temor.

Ése era, pues, el contexto de la negociación del T-MEC. Las pláticas se dieron a veces con la presencia de los equipos negociadores de los tres países; a veces sólo con dos de ellos se avanzó en temas bilaterales. Entre noticias de imposición de aranceles, resurgimiento de barreras aduanales, e incluso bajo la amenaza de cierre de fronteras aludiendo a otro tema, el de la migración, incluso los gobiernos canadiense y estadounidense promovieron el incremento de los salarios en México.

De lo anterior inferimos que las élites políticas y económicas de la región deseaban actualizar el TLCAN, pero querían pagar el menor costo político posible por ello. Haya sido a propósito o no, construir un clima mediático en el que todos saben que el acuerdo no es lo que se hubiera querido, pero es

lo que se consiguió en un ambiente adverso, fue favorable para asegurar una casi nula resistencia por parte de las poblaciones de los tres países a la actualización de un acuerdo que, en 1994, generó un amplio malestar social, e incluso movimientos organizados en los tres países en contra del libre comercio.

## **Problemática**

El sistema de medios de comunicación no presencial es posiblemente uno de los sistemas sociales que más se transformó durante el periodo neoliberal, y su importancia geopolítica y económica creció exponencialmente, en particular durante este siglo (Barrón, 2018). La llamada cuarta revolución industrial ya está aquí y, a decir de muchos especialistas, está a punto de alcanzar un apogeo sin precedentes. En ésta, la automatización de la producción, el intercambio de datos en tecnologías, no sólo de la información y comunicación, sino también de las manufactureras, la computación, la Internet y el almacenamiento de datos, influirá en todos los aspectos de nuestras vidas: desde cómo nos informamos y cómo nos entretenemos, hasta cómo y qué mercancías llegarán a nosotros, transformando toda la producción humana, desde la energía hasta los productos culturales.

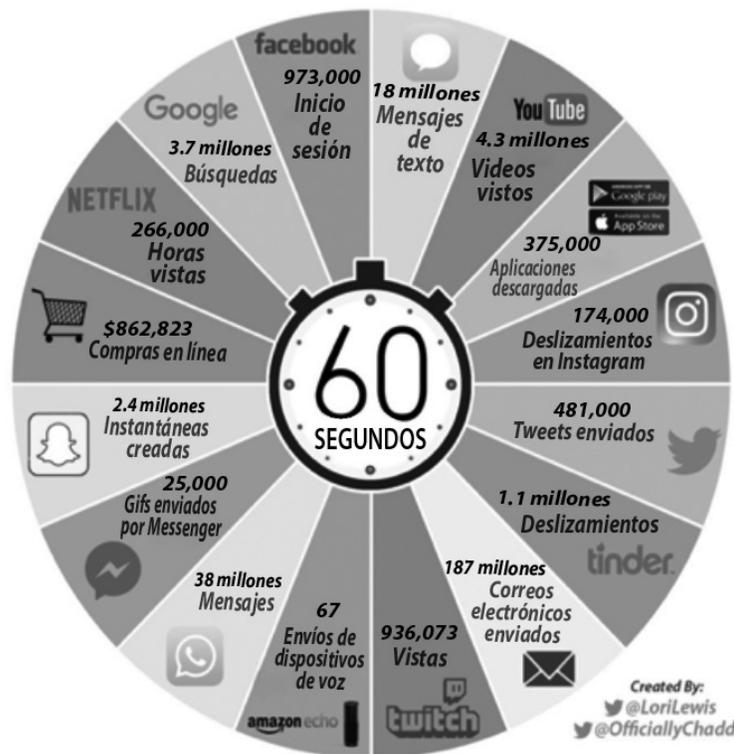
A diferencia del periodo neoliberal, las élites planetarias parecen estar ahora en discordia y disputándose la conducción de este final de época y la etapa por venir. California discrepa abiertamente de las políticas federales que se le imponen desde Washington; a pesar de las medidas proteccionistas promovidas por el gobierno de Trump, las empresas automotrices estadounidenses requieren cada vez de menos obreros y empleados; las noticias falsas no pierden efectividad, sin importar nacionalidad, escolaridad o edad; el espionaje denunciado por activistas como Edward Snowden no han hecho mella en nuestros hábitos de consumo y uso de artefactos tecnológicos; Estados Unidos y Canadá hostilizan a empresas chinas como Huawei y ZTE, acusándolas de filtrar información para el sistema de vigilancia de los países de la anglósfera y capturando datos para el gobierno de su país, entre otros ejemplos.

Además, cabe recordar que, cuando hablamos de América del Norte, nos referimos a que las decisiones que se toman para esta región afectan directamente a los casi quinientos millones de personas que aquí vivimos, que es

una región que genera el 28 por ciento del PIB mundial y que representa el 16 por ciento del comercio internacional (Secretaría de Economía, 2017).

Las desigualdades y diferencias en la región son patentes, por ejemplo, en Estados Unidos, el 96.7 por ciento de los hogares posee televisión, ya sea terrestre, por cable, satelital o por Internet, y el funcionamiento del sistema es enteramente comercial, a diferencia de Canadá, que cuenta con redes públicas y privadas con contenidos multilingües y con un funcionamiento nacional, regional y local. En México, el 93 por ciento tiene televisor, pero sólo el 73 por ciento cuenta con al menos un aparato digital, y poco más de 71 millones de personas, de los casi 130 millones de habitantes de este país, tienen acceso a Internet (INEGI, 2017). Canadá cuenta con poco más de 31 millones de usuarios, en una población total de 36.7 millones. Mientras que en Estados Unidos hay casi 275 millones de usuarios, en un país de 325.7 millones de habitantes (Clement, 2019). Lo anterior nos permite inferir que el mercado mexicano es el que tiene un mayor potencial de crecimiento en los próximos años en este rubro.

FIGURA 1  
¿QUÉ PASA EN UN MINUTO POR INTERNET?



FUENTE: Lewis y Callahan, citado en Ahmad (2018).

Una infografía realizada a principios de 2018 por Lori Lewis y Chadd Callahan, para Cumulus Media, y que ha circulado profusamente por Internet, sirve de ejemplo para entender la enorme relevancia de la expansión de la Internet en este momento, así como la dimensión e importancia del sector de telecomunicaciones para el sistema mediático actual y en el futuro de los países de la región.

### **Actualización de la regulación regional en materia de telecomunicaciones**

¿Cómo renovar un acuerdo comercial en tiempos de desacuerdo? Regular lo menos posible fue, al parecer, la respuesta. Al menos en materia de telecomunicaciones y propiedad intelectual, que son los temas más relacionados con el sistema mediático.

En la escala planetaria, las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) son las que dictan las directrices para prácticamente cualquier tratado comercial, y el TLCAN no es la excepción. La OMC define parámetros internacionales en temas como la explotación de redes y servicios de comunicación, los procedimientos para el establecimiento de tarifas, la disposición de mecanismos de transparencia y derechos de los usuarios, la promoción de la inversión extranjera, así como la regulación para atenuar prácticas monopólicas. Todos estos temas estaban ya contemplados en el TLCAN. Se afirmaría que el espíritu del capítulo XIII del TLCAN es la apertura en materia de conexión y servicios de telecomunicación para los tres países, y que lo que no existía en ese entonces era la Internet y la expansión del sistema de medios de comunicación no presencial, que va acoplada estructuralmente al de telecomunicaciones.

Castells (2012) enfatiza que esta expansión trajo consigo un incremento en la capacidad de comercialización de las corporaciones mediáticas, con su respectiva dinámica concentradora del poder para crear grupos empresariales y promoviendo, por lo tanto, actores desproporcionadamente preponderantes, la identificación cultural de la audiencia para crear contenidos personalizados, y la interconexión de la Internet para viejas y nuevas tecnologías de mediación.

Cabe recalcar que las prioridades en este tema para México durante la negociación eran, además de mantener los lineamientos de la OMC ya señalados, incluir nuevas disposiciones para el comercio electrónico, para desa-

rollar los servicios de telecomunicaciones y proteger la propiedad intelectual (Secretaría de Economía, 2017). Estados Unidos, por su parte, en esta materia buscaba promover la competencia de servicios de telecomunicaciones (creando un regulador regional independiente), asegurar el acceso a los mercados mexicanos y canadienses a proveedores de telecomunicaciones estadounidenses, facilitar las interconexiones y la instalación física de estas empresas, y “proteger (*sic*) la elección de tecnología por parte de los usuarios” (Office of the United States Trade Representative, 2017).

Así pues, inferimos que la negociación en relación con las telecomunicaciones fue, seguramente, uno de los temas en los que se avanzó con mayor facilidad y en la que todas las partes vieron sus objetivos cumplidos; a diferencia de otros asuntos controversiales, como las patentes farmacéuticas o los productos lácteos. El capítulo XVIII del T-MEC para telecomunicaciones y el XIX para comercio electrónico nos muestran que se han actualizado algunos conceptos clave para la jerga jurídica del sector, y que las preocupaciones de los tres países fueron claramente tomadas en cuenta, por supuesto, favoreciendo el dominio y la expansión de las empresas estadounidenses en México y en Canadá.

Por ejemplo, se incluyó la creación de un comité regional de telecomunicaciones, propuesto por Estados Unidos; la actualización de la legislación en relación con la protección de los datos personales, conforme a las sugerencias de la OCDE, el incremento de cincuenta a setenta años sobre la propiedad intelectual, propuesto por Estados Unidos, y considerado por varios expertos canadienses como desventajoso para Canadá, pero que podría dar aún mayor auge a la interacción entre las empresas del sector de las llamadas industrias culturales.

Otro tema que algunos analistas han considerado beneficioso para los usuarios de México y Canadá es la disminución de los costos de envío a estos países de las compras hechas por Internet, así como elevar la capacidad de compra de los mexicanos vía el incremento de sueldos y la ampliación del acceso a servicios financieros electrónicos, entre otras cosas.

En otro orden de ideas, posiblemente por la innecesaria presión de tiempo que se impuso sobre las negociaciones, dejan grandes ausentes en el tema, que hubiera sido recomendable considerar. Un ejemplo de ello es la insuficiente revisión de temas como la ciberseguridad, la proliferación de la desinformación a través de mecanismos como las noticias falsas, el uso ético del análisis de

grandes datos, o proponer alguna regulación en la llamada Internet de las cosas y la inteligencia artificial, que previsiblemente aumentarán su relevancia en las dos décadas subsiguientes. También los productos culturales parecen escasamente considerados, pues sólo se toca el tema de los derechos de autor, y no parece darse importancia al espacio social emergente en la producción de contenidos culturales, con creciente participación transnacional en la región.

Cabe resaltar que la ofensiva estadounidense en esta materia para asegurar ser el principal beneficiario de la expansión del sector en México y Canadá fue recibida por la prensa canadiense como intrusiva y hasta abusiva; sin embargo, entre la prensa mexicana, y en el marco de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, aprobada en México durante el gobierno de Enrique Peña Nieto en 2014, claramente apegada a las sugerencias que hiciera la OCDE (2012) dos años antes, este expansionismo estadounidense parece considerarse como una buena noticia, pues motiva la inversión extranjera y permite a los competidores extranjeros contar con el cien por ciento de la propiedad en todos los rubros de telecomunicaciones.

Por último, la prohibición que Estados Unidos impuso en el T-MEC a Canadá y a México, de contratar libremente productos y servicios con países que “no tengan una economía de mercado” (es decir, que no estén autorizados por Estados Unidos), sería particularmente contenciosa en el tema de las telecomunicaciones. Por ejemplo, compañías chinas como Huawei y ZTE tienen una participación creciente en este sector, y el gobierno estadounidense les ha declarado la guerra abiertamente, incluso ha perseguido judicialmente a altos ejecutivos de esas empresas, como cuando solicitó a Canadá el arresto en territorio canadiense de la vicepresidenta de la empresa Huawei, Meng Wanchou.

## **Posibles implicaciones geopolíticas para México y para la región**

La expansión de las empresas estadounidenses en México, tanto en términos de infraestructura de telecomunicaciones, como de producción de contenidos mediáticos, encuentra en el T-MEC un gran facilitador. Silicon Valley es posiblemente la principal promotora de la emergencia de gigantes mediático-tecnológicos en Estados Unidos que están aprendiendo a controlar el sistema tecnológi-

co de telecomunicaciones y el mediático simultáneamente. Para muestra, basta un botón; desde la escena mediática, en 2018, Disney Corp., que ya controlaba cadenas como ESPN, Marvel y ABC, compró 21st Century Fox, adquiriendo así Paramount y todas las cadenas Fox (News y Searchlight, entre otras). En el ámbito tecnológico, AT&T, también en 2018, compró Time Warner, que en 2016 contaba con 178 millones de lectores mensuales (el triple que Google News en 2015) y que incluye cadenas como CNN, Huffington Post, Time y Warner Bros., entre otros. También las compañías inmobiliarias han entrado al negocio con la compra, en diciembre de 2018, de CBS por parte de Hackman Capital Partners y, desde luego, la presidencia de ese país conseguida por Donald Trump en 2016.

Para dimensionar el poder de esta fusión entre el sistema tecnológico y el mediático, las empresas antes mencionadas ganaron el equivalente a casi una quinta parte del producto interno bruto (PIB) de México durante el 2018; si estas corporaciones fueran un país, estarían entre los cuarenta más ricos del mundo. Si incluyéramos en este cálculo a Apple, Alphabet (Google), Microsoft y Facebook, comprenderíamos el tamaño de la transformación que ocurre ante nuestros ojos. Si Google fuera un país, sería uno de los veinticinco más ricos del mundo, a la par de Suecia, y aproximadamente representaría el 40 por ciento del PIB de México en 2017. Google, Apple y Microsoft juntas valdrían cinco veces más que las tres corporaciones mediáticas antes señaladas y, si fueran un país, serían una de las diez economías más grandes del mundo.

Pero claro, nos estaríamos equivocando garrafalmente si consideráramos que el valor de estas corporaciones es económico. Su verdadero valor es estratégico y geopolítico, es decir, se lo da su capacidad para controlar, de manera creciente, poblaciones y territorios a nivel mundial, y particularmente en América del Norte, incluyendo nuestro país.

Por un lado, este acuerdo en materia de telecomunicaciones promueve la integración de México con la región, permitiendo que, sobre todo nuestras industrias culturales, puedan continuar ganando influencia y relevancia dentro y fuera de México. Por el otro, al atar nuestro destino a las compañías estadounidenses reducimos nuestra libertad para contratar productos y servicios que, claramente, están en posición de producir mejores artefactos y programas en esta materia, como los chinos, los alemanes y los coreanos.

Otra omisión que parece imperdonable es la ciberseguridad. Como es del dominio público, la ciberguerra es ya un factor clave de los conflictos contem-

poráneos, y desde luego que el sistema de telecomunicaciones es un elemento estratégico vital en este rubro. Cabe recordar lo que se ha señalado en otro escrito (Barrón, 2019) sobre la importancia de este tema, particularmente para las universidades, en general, y para las de América del Norte y nuestro país, en particular. En ese análisis hago eco de investigaciones como la conducida por May y Lane (2006), quienes evidencian la vulnerabilidad y la importancia de las universidades por la gran cantidad de sistemas informáticos que albergan, con un alto valor de propiedad intelectual y en no en pocas ocasiones de interés político o periodístico. Estas instituciones funcionan como portales, espacios de convergencia y generación de información, cuyo manejo requiere de gran cuidado y prudencia, o incluso, como rutas de tránsito privilegiado para el intercambio de información sensible. El espacio físico en donde ocurren estas cuestiones ciberespaciales es el de las telecomunicaciones. Me parece muy sospechoso e inaudito que no se haya incluido la ciberseguridad en esta propuesta de marco jurídico, seguramente por considerarse un tema de interés militar, pero, sin duda, aunque la Internet haya nacido como una herramienta bélica, su relevancia y sostenibilidad se ha consolidado, en gran medida, por su importancia comercial.

## **Conclusiones**

Aquí examinamos algunas de las implicaciones geopolíticas del T-MEC para el sistema mediático y de las telecomunicaciones en América del Norte. Para ello, primero se dio una contextualización para mostrar el clima de presión y las prisas que, sin duda, afectaron la revisión del instrumento comercial de esta región. Segundo, se ofreció un breve diagnóstico para entender algunos elementos básicos de la problemática que enfrenta este sector y para comprender mejor su importancia. Tercero, se analizó cómo se ha actualizado la regulación regional en materia de telecomunicaciones en el T-MEC y, cuarto, se ofrecen algunas inferencias que sirvan de base para entender las posibles implicaciones que este acuerdo tendrá para México y la región.

Castells e Himanen (2018) han explicado que el desarrollo se entiende a través de dos procesos: el aumento de la riqueza material y el del bienestar humano. Considerando que en la actualidad esos procesos están íntimamente ligados a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, adverti-

mos que el T-MEC ha sido planteado con gran cortedad de miras, además de desaprovechar una oportunidad para promover genuinamente el desarrollo de las personas y las comunidades de la región. En cambio, enarbola únicamente las necesidades comerciales de dotar de un marco jurídico a los gigantes corporativos de los sistemas mediático y de telecomunicaciones estadounidenses, y no vela por la población de ninguno de los tres países.

Por un lado, el T-MEC, en su capítulo XVIII, sobre telecomunicaciones, y XIX, sobre comercio electrónico, actualiza el marco jurídico respondiendo a las necesidades de esos actores preponderantes, y favoreciendo el dominio y la expansión de las empresas estadounidenses en México y en Canadá. Por el otro, no toma en cuenta las necesidades de los pueblos de la región ni proporciona herramienta alguna para temas altamente preocupantes, como la proliferación de noticias falsas y la amenaza que ello representa para los sistemas políticos de la región; tampoco busca promover la diversidad y el mejoramiento de la producción de contenidos culturales, el uso ético del análisis de grandes datos ni plantea ningún lineamiento normativo para las dinámicas que conllevará la Internet de las cosas, la inteligencia artificial y los retos que ya nos presenta la ciberseguridad.

También cabe resaltar que es insostenible que México asuma su propia valía en función de su capacidad de consumo de productos y servicios estadounidenses en materia de telecomunicaciones. Sería deseable que el gobierno mexicano diera menos importancia a la promoción de la inversión extranjera en el sector o a suministrar ventajas a los grandes actores como AT&T, Telcel o Televisa. En lugar de ello, la prioridad tendría que ser promover la creatividad y la diversidad, y proteger a los pequeños actores de las industrias culturales, facilitar la entrada de pequeños inversionistas locales al terreno de las telecomunicaciones, además de seguir y nutrir el ejemplo que nos dan las comunidades que se han organizado, por ejemplo, para crear redes de telefonía móvil en territorios indígenas, e iniciativas similares.

## Fuentes

AHMAD, I.

2018 “This what Happens in an Internet Minute”, *Social Media Today*, 29 de mayo, en <<https://www.socialmediatoday.com/news/this-is->

what-happens-in-an-internet-minute-infographic/524426/>, consultada el 29 de diciembre de 2018.

BARRÓN PASTOR, J. C.

2019 “Geopolítica en el ciberespacio universitario: agendas internacionales ‘ocultas’ para la captura de información”, en E. Sánchez Vanderkast, *Agendas internacionales de información y su repercusión en estudios de información*. México: IIBI, UNAM.

2018 *Sociocibernética crítica: un método geopolítico para el estudio estratégico del sistema de medios de comunicación no presencial en América del Norte*. México: CISAN, UNAM.

CASTELLS, M.

2012 *Comunicación y poder*. México: Siglo XXI.

CASTELLS, M. y P. HIMANEN

2018 *Reconceptualización del desarrollo en la era global de la información*. México: FCE.

CLEMENT, J.

2019 “Number of Internet Users”, *Statista*, 18 de febrero, en <<https://www.statista.com/statistics/325645/usa-number-of-internet-users/>>, consultada el 10 de enero de 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

2017 “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2017”. Aguascalientes: INEGI, en <<https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2017/>>, consultada el 12 de enero de 2018.

MAY, L. y T. LANE

2006 “A Model for Improving e-Security in Australian Universities”, *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, vol. 1, no. 2 (agosto): 90-96, en <<http://www.redalyc.org/html/965/96510209/>>, consultada el 17 de febrero de 2018.

## OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE

2017 “Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation”, en <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>>, consultada el 14 de noviembre de 2018.

## ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

2012 *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*. México: Solar/OCDE, en <<https://www.oecd.org/centro-demexico/49528111.pdf>>, consultada el 16 de octubre de 2018.

## SECRETARÍA DE ECONOMÍA

2017 “Informe sobre el inicio de negociaciones para la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México”, en <[http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_rural/docs/tlcan/InformeAlSenado.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_rural/docs/tlcan/InformeAlSenado.pdf)>, consultada el 14 de noviembre de 2018.

# **ECOLOGÍAS DE PROYECTOS TRANSNACIONALES COMO UNA FORMA DE INTEGRACIÓN DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES Y CREATIVAS EN AMÉRICA DEL NORTE**

*Alejandro Mercado Celis\**

## **Introducción**

La bibliografía sobre industrias creativas, en el marco de los tratados de libre comercio en América del Norte, se ha concentrado en analizar, por una parte, el grado de penetración de las importaciones (consumo) y, por la otra, el desempeño nacional de estas industrias (producción). Si bien estos estudios ofrecen información relevante y enfoques teóricos interesantes, me parece que es necesario incluir una serie de procesos particulares de este tipo de industrias, y que no son tan relevantes en otros sectores económicos como la manufactura y la alta tecnología. En particular, mi argumento se centra en incorporar la “organización por proyecto” y la formación de “ecologías de proyectos” como formas dominantes de organización en estas industrias. A diferencia de otros sectores económicos, el predominio de la organización por proyecto nos obliga a mirar como elemento central de su funcionamiento las relaciones interpersonales y no las habidas entre empresas ligadas en cadenas de producción. En este capítulo propongo un modelo teórico basado en el principio organizacional por proyecto, el cual resalta el papel de las redes interpersonales transnacionales y su permanencia en el tiempo para analizar la integración de las industrias creativas en Norteamérica.

Por otra parte, la bibliografía sobre las industrias culturales y creativas (ICC) mexicanas, en el contexto del TLCAN, recientemente reemplazado por el ahora llamado Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), se concentra en la industria audiovisual, sobre todo en el cine y, en menor medida, en la televisión. Las investigaciones sobre los medios audiovisuales en México dejan ver que estudiar el impacto del TLCAN tiene una compleji-

\* Investigador del CISAN, UNAM, donde también es coordinador del Área de Estudios de la Globalidad; <alejandromer@gmail.com>.

dad metodológica importante, ya que están sujetas a contextos regulatorios, paquetes de políticas públicas y estructuras económicas completamente distintas en los tres países (Gómez, 2016; Gómez y Larroa, 2014). Por lo anterior, ha sido muy difícil aislar el efecto directo del TLCAN en el consumo y producción de cine mexicano.

Los contextos donde se desenvuelven la industria del cine y la televisión (y ahora del *streaming*) en México y Canadá, explican la posición defensiva de Canadá y ofensiva de México. El primero excluye del tratado a las industrias creativas y culturales, mientras que México las incorpora. La posición de éste —que se ha sostenido en el nuevo tratado— ha sido explicada por tres motivos: la distancia cultural de México con Estados Unidos y Canadá, el consumo preferente de productos culturales nacionales y la presencia de grandes corporativos de las telecomunicaciones en México (Galperin, 1999a; 1999b). La posición mexicana en las negociaciones ha sido altamente criticada desde el cine independiente, argumentando que es necesaria una protección, al menos en el establecimiento de cuotas de exhibición, para las producciones nacionales (Córdova, 2015).

Si bien es claro que la penetración de los productos audiovisuales estadounidenses dominan las pantallas del cine, también es cierto que el número de producciones mexicanas ha alcanzado máximos históricos, incluso mayores a las de la época del “Cine de Oro” mexicano. En 1958, se produjeron 135 películas, la cantidad más alta en toda la historia del cine nacional hasta ese momento. A partir de ese mismo año, desciende para llegar a la cantidad de nueve películas en 1997. La crisis de producción terminó en 2002, año a partir del cual hay un crecimiento sostenido, hasta llegar a 176 películas en 2017 (Imcine, 2017). Este fenómeno se ha dado en un contexto de transformaciones estructurales de la organización de la industria del cine mexicano y la diversificación de narrativas y estéticas, así como de las fuentes de financiamiento.

También, en el periodo posterior al TLCAN, ocurrió el surgimiento de directores y actores mexicanos reconocidos internacionalmente, lo que, posiblemente, ha tenido un impacto en la industria nacional. Estos cambios en el cine mexicano indican que es necesario profundizar en la investigación sobre el funcionamiento contemporáneo de esta industria y explorar las interrelaciones históricamente construidas con las industrias estadounidenses y canadienses.

En Norteamérica, una manera alternativa de explorar la integración económica de las ICC es a partir de que las formas posibles de producción en este

tipo de industrias son radicalmente diferentes de las de otros sectores económicos y, por ende, es posible que generen modos de integración particulares. En el resto de este escrito presento, primero, las diferencias en la organización de las ICC y la necesidad de analizarlas desde el enfoque de organización por proyecto. A partir de esta característica, introduzco la discusión teórica sobre la existencia de vínculos transnacionales entre conglomerados (*clusters*) económicos de ICC. Utilizando a la industria del cine como ejemplo, propongo un esquema de análisis a partir de cuatro tipos de producción transnacional: producción extranjera (*runaway productions*), coproducciones, movilidad temporal de creativos y subgrupos transnacionales permanentes formados por la migración de creativos. Concluyo con una propuesta de agenda de investigación sobre redes transnacionales de las ICC en América del Norte.

### **Organización por proyecto y las ecologías de proyectos en el funcionamiento de las ICC**

Estas industrias tienden a concentrarse espacialmente en unas pocas ciudades, formando *clusters* económicos (conglomerados territoriales de empresas interconectadas, organizaciones de soporte e instituciones formales e informales de coordinación).<sup>1</sup> En Norteamérica existen casos estudiados extensivamente, sobre todo en Los Ángeles y Nueva York, que dominan las industrias del entretenimiento en cine y televisión, la industria musical, el diseño (aunque con características distintas en cada una de estas ciudades), la publicidad (dominada por Nueva York). Otras ciudades estadounidenses figuran en campos específicos, como Chicago en la arquitectura, o Austin en la música alternativa, y Nashville en el country, entre otras.

En Canadá, con un sistema urbano más pequeño, las industrias creativas y culturales se concentran sobre todo en Toronto, Montreal y Vancouver. En México, la gran mayoría de las industrias creativas y culturales se ubican históricamente en la Ciudad de México, aunque hay dinámicas muy importantes en Guadalajara y Monterrey, así como en Tijuana, en la frontera norte, y en Oaxaca, en el sur del país. No pretendo dar una lista exhaustiva de ciudades y campos de especialización, lo importante es visualizar que las ICC

<sup>1</sup> Para una descripción detallada del concepto de *cluster*, véase Porter (1998); en tanto que sobre su aplicación a las industrias creativas, revítese Scott (2010).

están altamente concentradas espacialmente en los países de la región, sin que esto sea una particularidad de Norteamérica.

Existen coincidencias entre las causas socioeconómicas que provocan la aglomeración de cierto tipo de industrias de alta tecnología, algunos sectores especializados de manufactura y las ICC. En general, existen fuertes economías de aglomeración para las ICC, en el sentido de que permiten la formación de mercados de trabajo especializados, la existencia de proveedores y servicios de soporte, de organizaciones educativas, de difusión, conservación y promoción de los productos culturales y creativos, así como un conjunto de instituciones construidas en el tiempo que regulan y facilitan la coordinación entre los actores productivos.

Hasta aquí nada distingue la aglomeración de las ICC de otros sectores económicos. Para visualizar su particularidad, conviene partir de un rasgo organizativo que muchas veces se pasa por alto, pero que es fundamental: el trabajo independiente (o *free lance*) y la producción por proyecto. Si bien estos dos elementos no son exclusivos de las ICC, ya que se pueden encontrar en industrias como la de la construcción, la extensión e intensidad de su uso, sí son características propias de estas industrias; veamos cuáles son las de estos dos elementos organizacionales.

Un trabajador *free lance* es el que vende su trabajo para la realización de proyectos específicos y con un término fijo, proyectos que involucran la entrega de un producto terminado, la participación en una etapa de un proceso de producción, complementar un equipo de trabajo u otras actividades que no requieren de un contrato a largo plazo. Otra forma de definir el trabajo libre o independiente es como una forma de autoempleo, en el sentido de que cada individuo funciona como una compañía que vende sus habilidades y se promociona utilizando estrategias parecidas a las de una empresa —empresarios de su propio capital humano— (Gandini, 2016). Por ejemplo, un diseñador gráfico o un diseñador de vestuario para el cine comúnmente tienen una empresa formada sólo por el trabajador-dueño, que utiliza esta figura para promocionarse y cubrir requisitos fiscales. El trabajo *free lance* permea al conjunto de las industrias creativas y culturales. Por ejemplo, quien trabaja para la industria del cine, por lo general no está empleado por una compañía, sino que es contratado para una película, con el objetivo de realizar una tarea específica: sonido, edición, iluminación, vestuario u otra, o bien para participar en la ejecución completa del producto, como en el caso de los productores y directores.

Otros ejemplos son los diseñadores gráficos y los ilustradores, contratados para elaborar cierta imagen; los escritores que venden sus guiones para diversas revistas, o bien escriben textos por “encargo”; los fotógrafos; los organizadores de eventos, etcétera.

### **Ecologías de proyectos y la formación de *clusters* económicos**

La organización por proyecto es la base de las industrias creativas y del trabajo independiente. Implica la formación de equipos de trabajo para la realización de un proyecto específico, en un tiempo determinado. En uno de los trabajos pioneros sobre la organización por proyecto, que toma al teatro como caso de estudio, se define este tipo de organización como “sistemas temporales [que reúnen] a un conjunto de personas, con especialidades diversas, trabajando juntos para llevar a cabo una tarea compleja dentro de un periodo de tiempo limitado” (Goodman y Goodman, 1976: 494). La organización por proyecto se da en sectores donde se requiere de organizar actividades complejas, no estandarizadas, a partir de equipos de especialistas empleados temporalmente (DeFillippi y Arthur, 1998).

Este tipo de organización se encuentra en la mayoría de las ICC, ya que los productos de estas industrias tienden a ser únicos, y para cada cual se forma un equipo nuevo de trabajo. Existe una gran cantidad de estudios sobre organización por proyecto que toman como caso a las industrias creativas, entre los que destacan el cine y la televisión (Cook *et al.*, 2011; Davenport, 2006; DeFillippi y Arthur, 1998), el teatro (Eikhof y Haunschild, 2007; Goodman y Goodman, 1976), los videojuegos (Cohendet y Simon, 2007), la música (Lorenzen y Frederiksen, 2005; Watson, 2012) y la publicidad (Grabher e Ibert, 2006).

El concepto central para entender el impacto que este tipo de organización tiene en el funcionamiento de las industrias creativas es el de “ecología de proyectos” (Grabher, 2002b). Un sistema organizacional fragmentado y en permanente recomposición de equipos de trabajo es eficiente cuando se da una entrada constante de nuevos proyectos, la cual se expande y permanece en el tiempo. Esta condición es central, en primera instancia, porque permite que exista una reserva de trabajadores especializados en diferentes campos,

capaces de sostener una trayectoria laboral más o menos constante, al ir moviéndose de proyecto en proyecto. Desde el punto de vista de los iniciadores o líderes de los proyectos, contar con una reserva de trabajo permite iniciarlos rápidamente y encontrar opciones y re combinaciones de trabajadores, de acuerdo con el objetivo de cada nuevo plan (Grabher, 2002a).

Las redes sociales cumplen un papel fundamental en la organización por proyecto. Los equipos se forman a partir de las experiencias en trabajos anteriores y en la información que fluye entre los individuos que se mueven dentro de esa ecología de proyectos. Por una parte, la continua recomposición de los equipos permite al trabajador individual acumular conocimientos y reputación frente a otros colaboradores, reputación que será la carta de entrada a nuevos proyectos. Por la otra, las redes sociales en espacios de socialización, paralelos a la ecología de proyectos, permiten obtener información sobre trabajadores o colaboradores a los que no se conoce directamente, pero que otros individuos conocen, recomiendan o evalúan (Grabher e Ibert, 2006).

En una ecología de proyectos, se forman subgrupos compactos de profesionales, quienes tienden a mantenerse juntos de un proyecto a otro. Dos aspectos intervienen aquí: por una parte, el trabajo en equipo no sólo requiere de una buena capacidad técnica o creativa de los participantes, sino también de ciertos rasgos personales que faciliten la interacción o que engranen con las personalidades del resto de equipo. Por la otra, la confianza y lealtad construida entre equipos pequeños de trabajo, que buscan posicionarse de un proyecto a otro les permite actuar con mayor eficiencia (Manning y Sydow, 2011). Esto ocurre, por ejemplo, en el cine, cuando un cineasta trabaja constantemente con ayudantes de su confianza, por lo que al conseguir un nuevo trabajo solicita que su equipo sea contratado junto con él. Esto también se observa cuando un director trabaja en repetidas veces con un mismo productor, mientras que el resto del equipo puede cambiar por completo.

Las características descritas sobre las ecologías de proyectos indican que las relaciones interpersonales son un recurso esencial en este tipo de organización. En otros sectores económicos, como la manufactura, las empresas son los actores principales, por lo que las relaciones entre éstas son el elemento de coordinación central de su organización. Asimismo, dichas relaciones están marcadas por las cadenas productivas, es decir, la compra-venta de componentes y servicios, mientras que en las industrias creativas lo que se “compra” es, básicamente, “capital humano”.

Las industrias basadas en ecologías de proyectos tienden a estar altamente concentradas en el espacio. Los factores que explican la aglomeración son

- a) La necesidad de contar en proximidad con una reserva de trabajo calificado, diverso y altamente localizada, la cual permite allegarse los recursos humanos necesarios en poco tiempo, hacer ajustes imprevistos y buscar nuevas combinaciones para generar nuevos resultados (Grabher, 2001a).
- b) La transferencia de información vía redes sociales, en contextos de sociabilidad en copresencia. La posibilidad de interactuar cara a cara en espacios de socialización, fuera de los lugares de trabajo, permite entrar en contacto con “informantes” con trayectorias laborales y conexiones personales distintas, lo que amplía la información disponible al extender las redes (Grabher, 2001b). Por otra parte la formación de comunidades de práctica, a partir de las ecologías de proyectos, facilita compartir elementos de evaluación sobre la información que se transmite en las redes sociales cara a cara (Wenger, 1998).
- c) La construcción de reputación. Como vimos, ésta es un elemento central para los trabajadores y los contratistas en una ecología de proyectos, pues la reputación está compuesta por elementos difíciles de estandarizar y de ser evaluados sólo por medio de instituciones formales, como las certificaciones técnicas (Grabher, 2002a; Grabher y Thiel, 2015). Por el contrario, la reputación se adquiere por antecedentes de participación con otros equipos, así como por las recomendaciones personales sobre la “forma de trabajo” y trazas de la personalidad del trabajador, al interactuar con otros equipos laborales.
- d) Construcción de instituciones formales e informales de regulación. La transferencia de contenidos en redes sociales, la formación de marcos de significación en las comunidades de práctica y la adquisición de reputación requieren de un intercambio de información mediado por códigos de comportamiento e interpretación altamente localizados (Aoyama *et al.*, 2015; Storper, 1997). Esto implica la aparición de culturas locales que dan contexto al funcionamiento de las ecologías de proyectos, dando cierta estabilidad a lo que los actores esperan uno de otro y, por ende, a satisfacer sus expectativas laborales y creativas.
- e) Economías de aglomeración tradicionales. Además de los elementos contextuales ya señalados, los mercados laborales y las empresas que

participan en una ecología de proyectos están sujetas también a factores de aglomeración derivados de la reducción de costos de transacción y a las ventajas de estar en cercanía con otras empresas de sectores complementarios (Cook *et al.*, 2011; Power y Scott, 2004).

Existen grandes conglomerados de industrias creativas en algunas ciudades de Norteamérica que dominan los mercados globales: Nueva York y Los Ángeles contienen un ensamblaje de industrias creativas y culturales que las vuelven centros de influencia internacional; son emisoras de códigos semióticos, narrativas y estéticas ampliamente consumidas a nivel global. México y Canadá consumen de forma importante los productos culturales de estas dos ciudades y otras más de Estados Unidos, aunque este hecho no implica que no se han desarrollado *clusters* importantes de industrias creativas en cada país. En Canadá, Vancouver, Toronto y Montreal son las ciudades más importantes; en México, la capital mexicana concentra, muy por encima de otras ciudades, a estos sectores (Mercado, 2016). La reproducción de estos conglomerados y la capacidad de extender en el tiempo su influencia en mercados nacionales e internacionales se basa en sus ecologías de proyectos.

La organización por proyecto explica la aglomeración de las industrias creativas en *clusters* económicos, pero también abre panoramas, bajo ciertas condiciones, de que se creen redes de trabajo y producción translocales y transnacionales. La posibilidad de que se generen ecologías de proyectos transnacionales es importante, ya que nos permite hablar de una posible integración norteamericana, que ocurre en una dimensión diferente de la de la sola competencia entre los *clusters* de cada país o, en otros términos, cuántos productos culturales importa/exporta cada país. Para explicar este punto, me basaré en ejemplos concretos sobre la del cine en la región, aunque también aludiré a trabajos sobre la industria de la música. Conviene iniciar por distinguir las diferentes formas en que el cine entra en procesos de translocalización o que a veces implican o conllevan la transnacionalización.

El proceso de producción de una película se divide en diferentes etapas. Doeringer *et al.* distinguen cinco: la primera consiste en el aseguramiento del contenido, esto es, identificar y obtener los derechos del contenido por filmar. Al asegurar los derechos de autor, el proyecto de la nueva película da inicio. Posteriormente, se consigue el financiamiento, comúnmente involucrando diversas fuentes. Una vez garantizado el flujo financiero, se inicia la prepro-

ducción, etapa en que se hacen todos los preparativos necesarios para iniciar la filmación. Aquí se involucra a los miembros más importantes, como el director, los actores principales y de soporte, así como los encargados de las diferentes áreas de la producción. En la preproducción también se realiza la exploración (*scouting*) para encontrar y asegurar las locaciones, se ubican los estudios de filmación necesarios, se detalla el presupuesto a partir de un libreto (*script*) desarrollado con tal objetivo, y en general se completan los detalles técnicos que varían con cada película. El siguiente paso es la producción, aquí se completan los equipos técnicos y demás empleados y servicios de soporte para la filmación. En el rodaje es cuando más empleos se generan. La última etapa es la posproducción, con el material producido en la filmación entran a trabajar los equipos de editores de imagen, editores de sonido, música, efectos especiales, títulos iniciales y créditos, así como la edición de los *trailers* y el *making of* (Doeringer *et al.*, 2013).

Solamente unos pocos miembros del proyecto para realizar una película permanecen en todas las etapas. Comúnmente suele ser el director y los productores, el resto de los miembros del proyecto colaboran en algunas específicas. Como se dijo antes, en la de la producción se concentra el mayor número de trabajadores en una película, es también aquí donde los equipos técnicos tienen un peso importante, siendo el resto de las fases en las que dominan los miembros y equipos creativos. En la pre y posproducción hay trabajo creativo y técnico, pero se distinguen en las áreas de aplicación: en la preproducción domina el equipo de producción, que tiene tanto un aspecto creativo (la materialización del guion), como administrativo (definición de los recursos financieros necesarios) y técnico (solución de problemas de realización). En la parte final de la posproducción, los equipos de edición de imagen y sonido, así como los encargados de la música y efectos especiales, son personal altamente calificado en áreas eminentemente creativas, aunque con una base técnica importante. No hay que olvidar que el director está presente en todos los momentos e interactúa con los diferentes equipos.

Si bien el proyecto en conjunto para la realización de una película está embebido en las redes sociales de una ecología de proyectos, los requerimientos técnicos y creativos de cada etapa tienden a formar redes sociales específicas. Por ejemplo, los actores forman redes diferenciadas, al igual que los técnicos, así como los directores y productores tienden a estar en redes sociales que los acercan. Sin olvidar que se dan espacios de socialización e ins-

tituciones que ponen en contacto al conjunto de los trabajadores de una película, también es visible que las organizaciones laborales y de reconocimiento a la industria del cine segmentan y segregan las diferentes áreas técnicas y creativas. Por ejemplo, en cuestiones laborales, existen sindicatos de actores, escritores o directores, y en los actos de reconocimiento, como en los Oscar, se entregan premios a partir de las áreas específicas de especialización.

Hasta aquí he hecho énfasis en cómo la organización por proyecto produce una dinámica en la que la formación de una ecología de proyectos se da sobre la base de una fuerte aglomeración espacial. En el caso del cine, la aglomeración más importante e influyente de la región norteamericana está en Los Ángeles, en cuya área metropolitana se halla enclavado el *cluster* de la industria cinematográfica y televisiva conocido como Hollywood (Scott, 2014). Existen otros conglomerados igualmente relevantes en Nueva York, Vancouver y Toronto y, en el caso de nuestro país, en la Ciudad de México. El dominio de estas ciudades en sus respectivos países no ha variado significativamente en las últimas décadas, por el contrario, se ha reforzado; no obstante lo anterior, estos *clusters* generan procesos de filmación fuera de estas ciudades y entran en relación entre sí y con otros *clusters* fílmicos de Europa y Asia. Enseguida giramos nuestra atención a esta otra dimensión de la espacialidad de la industria fílmica, y sus implicaciones para estudiar la integración económica cultural y creativa en América del Norte.

### **Formas de producción transnacional en la industria cinematográfica**

Los *clusters* de la industria del cine entran en relaciones de producción transnacionales de cuatro formas posibles: vía la producción extranjera, la coproducción, la movilidad temporal de individuos talentosos y mediante el sostenimiento de vínculos interpersonales entre líderes de proyectos separados geográficamente. En las cuatro formas de producción transnacional se generan vínculos entre ecologías de proyectos geográficamente separadas, pero cada una tiene lógicas particulares y, por lo mismo, el grado de integración entre una o más de ellas es de diferente intensidad y carácter, por ello, cada forma de producción transnacional tiene implicaciones diferentes en el impacto que se genera para cada *cluster* participante. Enseguida describo cada una de estas formas.

La producción extranjera es aquella en la que el rodaje de un filme (de cierta nacionalidad) se realiza en otro país; por ejemplo, si una película estadounidense es rodada en México, sería una producción extranjera para las estadísticas mexicanas. En inglés se emplea el término *runaway production*, que se traduce como “producción fugada”. Una producción extranjera es concebida y preproducida en un *cluster* en particular y, por lo tanto, embebida en una ecología de proyectos localizada.

Como observamos en párrafos previos, en esta etapa entran sólo algunos de los miembros del proyecto completo de la película, claramente el director, el o los productores, los actores principales y algunos otros líderes de las áreas técnico-creativas. Al ser una producción que se rodará en otro país, los equipos de las diferentes áreas de la filmación estarán conformados por personal que viaja desde el *cluster* original, así como por otro residente del país de destino. Qué equipos y miembros se mueven desde el conglomerado original y quiénes son contratados en el país huésped varía de película a película, en función de su presupuesto, y de acuerdo con el país de destino, en relación con la disponibilidad del personal calificado.

Una vez concluido el rodaje, se pasa a la etapa de la posproducción, que comúnmente vuelve a ser trabajada en el *cluster* de origen. Al igual que en las etapas precedentes, algunos de los miembros del proyecto dejan de participar y se incorporan otros, quienes darán los últimos retoques a la película.

Las producciones extranjeras involucran a personal técnico y creativo de dos ecologías de proyectos separadas geográficamente, en particular a comunidades de proyectos en dos países distintos, lo cual implica que se da un proceso de producción transnacional; sin embargo, la participación de cada *cluster* y su respectiva ecología de proyectos tienen diferentes pesos y capturan valor de forma diferencial. Las etapas de mayor valor agregado se dan en el *cluster* de origen, e incluso en la parte de la filmación las posiciones más importantes y los equipos técnicos de mayor sensibilidad son traídos de fuera.

Por lo anterior, si bien las producciones extranjeras son una forma de producción transnacional que genera beneficios para dos comunidades productoras, la captura de valor, conocimiento y experiencia favorece por mucho a la comunidad original.

Las producciones extranjeras en México no han alcanzado niveles significativos, como sí lo han logrado en Canadá. De acuerdo con investigacio-

nes sobre este tema, se filmaron en promedio seis películas extranjeras en México durante la primera década de este siglo. El número es pequeño y, según se reporta, ha ido disminuyendo como resultado de la inseguridad en el país (Martínez *et al.*, 2010). Las producciones extranjeras en Canadá sólo en 2016 incluyeron 128 largometrajes, 156 series de televisión y 71 miniseries, programas pilotos y otros tipos de programas de televisión. El 60 por ciento de estas producciones se realizaron en Vancouver, ciudad conocida como Hollywood North. Del conjunto de las producciones extranjeras, Estados Unidos es responsable del 70 por ciento o 261 producciones (CMPA, 2016).

Estos datos muestran que, por una parte, México, pese a ofrecer costos de filmación mucho más bajos que Canadá, no es un competidor fuerte, principalmente por la lejanía cultural y estética de sus ciudades respecto de las de Estados Unidos. Muchas de las producciones estadounidenses suelen ser filmadas en Canadá porque el medio ambiente construido y el contexto cultural y estético es similar al estadounidense. En cambio, las producciones extranjeras filmadas en México tienden a buscar locaciones específicas relacionadas con el medio natural o con escenarios de ciudades mexicanas o hispanas.

En otro orden, cabe señalar que, no obstante el éxito en la atracción de filmaciones estadounidenses a Canadá y la gran derrama económica que ello significa, la producción de contenido canadiense sigue siendo un área que requiere ser sostenida e impulsada por el Estado.

Veamos ahora la coproducción como forma de producción transnacional. Ésta se define como una película que recibe fondos de dos o más países; que al conjuntarlos, la formación de los equipos que participarán en cada una de las etapas de la película se pactan tomando como punto de partida la participación financiera de cada país. Por lo tanto, una película coproducida combinará miembros pertenecientes a diferentes ecologías nacionales de proyectos. Esta forma de producción ha sido fuertemente impulsada desde los gobiernos nacionales como una vía de impulso a sus industrias nacionales.

Al igual que en el caso de la producción extranjera, las coproducciones tienden a generar capturas de valor diferenciada para los países participantes. Comúnmente, el origen del material creativo y de los agentes claves, como el director, y al menos uno de los productores, determinan cuál es el *cluster* dominante. Si bien el de origen tiende a dominar en las posiciones creativas definitorias, los actores y los equipos técnicos y creativos revelan la composición financiera de la película. La captura de valor, experiencia y conocimientos,

en principio, tiene una mejor distribución que en la producción extranjera, aunque igualmente domina una de las ecologías de proyectos.

La coproducción en México ha aumentado en los últimos años, y Estados Unidos figura como el principal coproductor con México. Imcine reporta que, entre 2007 y 2017 se llevaron a cabo 285 coproducciones con 41 diferentes países. Entre los que destaca Estados Unidos (el 19 por ciento) y España (el 15 por ciento); mientras que Canadá (el 5 por ciento) inicia actividad de coproducción como resultado de acuerdos firmados con ese país para fomentar la distribución y coproducción. Sólo en 2017 se realizaron 52, que representan el 30 por ciento del total de películas mexicanas producidas en este año. Esta cifra es la más alta en la historia del cine mexicano. Estados Unidos ocupa el primer lugar con 13 filmes, España con 6, Colombia 5 y Canadá 4 (Imcine, 2017).

La producción extranjera y la coproducción son formas limitadas de producción transnacional en la industria fílmica. Tienen la característica de que ponen en contacto a dos o más comunidades pertenecientes a diferentes ecologías de proyectos. Cada cual mantiene un carácter claramente nacional, entran en contacto de forma estratégica, planificada. Los equipos transnacionales así formados se concentran en la etapa de la producción y, por lo mismo, quienes se encuentran en el país huésped están subordinados creativa y técnicamente.

En otro orden, estos equipos se forman y disuelven para regresar a su *cluster* original, lo que refuerza su carácter temporal y distanciado. Las producciones extranjeras son limitadas, en el sentido de que no necesariamente forman ecologías de proyectos transnacionales, es decir, redes estables de colaboración en proyectos compartidos.

Desde el punto de vista del trabajador que se contrata en una producción extranjera, ésta le representa la “chamba” que le permite tener un ingreso complementario, mientras consigue sus objetivos creativos personales. Para quien filma en el extranjero, los equipos contratados resuelven los problemas de estar fuera del país de origen.

### **Movilidad temporal y subgrupos transnacionales permanentes**

Los siguientes dos tipos de producción transnacional son diferentes en tanto que sugieren la posibilidad de formar ecologías de proyectos transnacio-

nales; es decir, no sólo contactos temporales entre dos comunidades, sino de establecer una integración estable y duradera entre dos ecologías de proyectos. Los dos tipos de producción transnacional a los que me refiero son propuestas recientes y que propongo como una nueva agenda de investigación. El primero, la producción transnacional vía la movilidad temporal, ha sido recientemente desarrollado por Watson y Beaverstock; el segundo, es la propuesta original de este capítulo, es aquél que se da mediante las relaciones interpersonales de líderes de proyectos, proceso que también llamaré “subgrupos transnacionales permanentes”. Enseguida explico estas dos formas de integración y su importancia teórica para entender el caso específico de América del Norte.

La movilidad temporal de individuos con reconocimiento internacional entre *clusters* de producción creativa es otra forma de producción transnacional en las industrias creativas. En este caso, un individuo que participa en una ecología de proyectos en un determinado lugar y país es contratado para participar en un proyecto hospedado en una ecología de proyectos de otro país. A diferencia de las otras formas de producción ya descritas, el contacto es personal, no está medido por cuotas por coproducción o por aspectos prácticos de un rodaje en otra nación. El reclutamiento de un individuo perteneciente a otro país se hace con base en la reputación (en sus diversas dimensiones), es decir, se da de igual forma a que si el individuo perteneciera a una ecología de proyectos local (Watson y Beaverstock, 2016). Si bien el trabajo de estos autores consiste en documentar y teorizar sobre la formación de ecologías transnacionales, su propuesta, basada sólo en la movilidad temporal, debe complementarse para explicar la formación de ligas interpersonales a nivel transnacional y la construcción de confianza, y de mecanismos capaces de transferir y acumular información, en particular sobre la reputación de los potenciales colaboradores.

Para responder a los dos puntos anteriores, debemos partir no sólo de la movilidad temporal, sino incluir la migración permanente o de largo plazo. La primera es, efectivamente, un mecanismo que permite que haya una ecología de proyectos transnacional, mas no explica cómo es que se formó. En otras palabras, la movilidad temporal es un dato empírico de que una ecología de proyectos existe, pero no de las posibles formas en que se ha constituido. Teóricamente, puede haber una ecología de proyectos sin movilidad temporal, ya que diferentes fases del proceso productivo no requieren de proximidad

espacial. Asimismo, es posible que equipos líderes dentro de la ecología de proyectos estén separados espacialmente, pero que hayan acumulado experiencia en algún punto de sus carreras. A continuación desarrollo esta idea.

### **Migración permanente o de largo plazo y la formación de ecologías de proyectos transnacionales**

Los conglomerados económicos dinámicos de cualquier actividad tienen la característica de ser centros de atracción de recursos provenientes de otras geografías. El capital y los recursos humanos son los principales bienes que un *cluster* dinámico atrae con fuerza. Por ejemplo, la migración de científicos e ingenieros de altísima calificación al *cluster* de alta tecnología de Silicon Valley está ampliamente documentada. Igualmente, la atracción de inversión de otros países y de otras regiones de Estados Unidos han alimentado por décadas la expansión y dominio de esta gran aglomeración económica. La de capital y recursos humanos se da por la dinámica de expansión interna de estos sistemas económicos, así como por su dominio en los mercados internacionales a lo largo de prolongados periodos.

En la industria fílmica ocurre lo mismo. El conglomerado económico de Hollywood es un centro de atracción de inversión y de recursos humanos a nivel internacional. Dentro de Estados Unidos, quien quiere hacer una carrera en el cine, ya sea como actor, director, guionista o cualquier otra especialización, tiene muchas más posibilidades de lograrlo si migra a Los Ángeles que en cualquier otra ciudad. De igual manera, las empresas que ofrecen servicios complementarios a la industria del cine tienen mayor probabilidad de encontrar clientes en esa urbe. Incluso el capital extranjero que desea entrar en la industria del cine encuentra mayor oportunidad invirtiendo e insertándose en el *cluster* de Hollywood que compitiendo con éste desde fuera. El ejemplo más conocido es el de Sony Pictures, empresa de capital japonés que invirtió en Los Ángeles como una forma de encontrar acceso a la ecología de proyectos de la región y a sus prácticas narrativas y estéticas.

En el caso particular de Norteamérica, el *cluster* de Hollywood ha atraído con fuerza y velocidad al talento mexicano y canadiense. A lo largo de la historia del cine mexicano, cineastas, actores y técnicos han migración a Los Ángeles, ya sea porque individualmente buscan suerte o porque, debido a

su éxito en México y a un reconocimiento internacional, son directamente invitados a hacerlo. Desde grandes iconos, como Dolores del Río, hasta los exitosos directores y actores mexicanos del fin de siglo xx y principios del xxi, pasando por una pléyade de otros actores y cineastas menores, que lo han intentado y logrado éxito en diferentes medidas. En este momento, Hollywood ha visto el ascenso de directores, guionistas, actores y demás, a las más elevadas capas de su ecología de proyectos. Recordemos que, en los últimos años, los mexicanos han aparecido continuamente en las nominaciones al Oscar y los Golden Globes, ambas instituciones centrales en su ecología de proyectos.

En el caso de las industrias de alta tecnología, la atracción de trabajadores calificados es generalmente vista de forma negativa y se califica como una *fuga de cerebros*; no obstante lo anterior, se ha documentado que la migración de trabajadores altamente calificados pueden generar, en el largo plazo, impactos importantes en sus países de origen. Saxenian (2007), en *The New Argonauts*, ilustra con detalle cómo los migrantes calificados llegados en los años setenta y ochenta a Silicon Valley contribuyeron decisivamente al desarrollo de la industria de alta tecnología en sus países de origen. En su estudio de caso, los migrantes de China, Taiwán, India e Israel, han impactado en sus países principalmente por dos vías: 1) por la migración de retorno, con el objetivo de abrir empresas en sus países de origen y 2) por haber abierto empresas en Silicon Valley que facilitan la interacción económica con sus comunidades de origen. Saxenian (2007) concluye que se ha pasado de una *fuga de cerebros* a una *circulación de cerebros*.

Ese estudio nos permite plantear la hipótesis de que la migración de talento creativo mexicano a Estados Unidos tendría una incidencia positiva en México, aunque de forma distinta, por las particularidades de organizacionales en las industrias creativas.

La migración de talento creativo entre conglomerados de diferentes países facilita la construcción de una ecología de proyectos transnacional. Esto es posible si se dan dos condiciones básicas: por una parte, que el migrante haya pasado tiempo en el *cluster* emisor y, por lo tanto, que haya estado inmerso en sus relaciones sociales y, por la otra, que haya construido relaciones de confianza y colaboración estrechas con individuos o grupos específicos. Si ambas condiciones se dan, el migrante lleva consigo la experiencia, información y contactos necesarios para continuar proyectos en ese *cluster*; es decir, la cercanía social, institucional y cultural no se pierde al dejar de darse la

proximidad espacial (Boschma, 2005). Por la otra, ya que una de las características de una ecología de proyectos es su latencia, la separación espacial no requiere de una continua presencia, los contactos, los equipos de trabajo y los recursos técnicos pueden ser reconstituidos en cualquier momento.

Por ejemplo, cuando un cineasta es atraído a Hollywood, es porque ha destacado en su trabajo y, por lo tanto, ha sido formado en la ecología de proyectos de su país. Esto implica que ha estado inmerso en el sistema de información y reputación de las redes sociales locales, y que por lo mismo tiene contactos cercanos con líderes en diferentes áreas de la ecología de proyectos de su *cluster* originario. Al migrar e insertarse en el nuevo conglomerado, el cineasta entra y se vincula con una nueva ecología en la que desarrollará su trabajo. Si el cineasta migrado no rompe el vínculo productivo (que al fin y al cabo se basa en sus relaciones personales) con el *cluster* originario, se puede convertir en un puente entre dos ecologías de proyectos y, por ende, ser vehículo de una integración transnacional.

La integración de *clusters* vía migración permanente o de largo plazo genera una mejor distribución de valor que otras formas de integración productiva, como la producción extranjera, la coproducción y la movilidad temporal. Cuando el migrante se ubica en posiciones clave en la producción cinematográfica, como en el caso de los directores, ellos son capaces de poner en contacto a actores en etapas de alto valor agregado, y por lo mismo dar mayor influjo de recursos tangibles e intangibles y visibilidad a las producciones del *cluster* emisor.

Con un enfoque similar al que propongo aquí, Lorenzen y Mudambi (2013) han documentado cómo la diáspora india ha impactado positivamente al conglomerado de la industria del cine conocido como Bollywood. Ellos, además de reconocer la relevancia de las relaciones personales entre creadores de la misma nacionalidad en diferentes *clusters*, le dan un peso importante a las diásporas nacionales y sus patrones de consumo, como fuentes de información e innovación para los creadores en sus países originarios.

La figura de Guillermo del Toro nos permite ilustrar los procesos a los que he hecho referencia, pero para el caso de México. Este director se formó en Guadalajara y en la Ciudad de México. Entre 1986 y 1992, participó asumiendo diferentes roles en algunos cortometrajes, y como productor y diseñador de efectos especiales de maquillaje en diversos largometrajes, entre los que destacan: *Doña Herlinda y su hijo* de Jaime Humberto Hermosillo (1985),

*Goitia, un dios para sí mismo* (1988), *Morir en el Golfo* (1990), *Cabeza de Vaca* (1990), *Bandits* (1991), *Sólo con tu pareja* (1991) y *Mi querido Tom Mix* (1992). En 1993, filmó *La invención de Cronos*, su primer largometraje como director y guionista. En esta primera etapa, Del Toro se insertó en la ecología de proyectos de la Ciudad de México y estrechó vínculos con algunos de los colaboradores con quien trabaja. Una de las relaciones profesionales que permanecerán en el tiempo es la que tiene con la productora Bertha Navarro. Ella participó en el equipo de *La invención de Cronos*, y a partir de esta producción ambos realizarán diversos proyectos a lo largo de los años.

Del Toro migró a Los Ángeles en 1994, pero no ha dejado de participar en proyectos de películas mexicanas. Su *opera prima*, *La invención de Cronos*, tuvo un gran reconocimiento en la crítica nacional e internacional, lo cual le abrió oportunidades para continuar su carrera fuera de México. Desde esa fecha es residente permanente en Estados Unidos, y el *cluster* de Hollywood ha sido su base de actividad fílmica; no obstante lo anterior, a lo largo de su carrera y hasta el momento en que escribo este texto, Del Toro ha participado en 53 proyectos cinematográficos, de los cuales el 23 o el 42.6 por ciento registran a México como país de origen.<sup>2</sup> Si extraemos de éstos las películas que ha dirigido y aquéllas en las que sólo ha sido productor, tenemos que, de trece películas dirigidas, el 46.2 por ciento registra a México como país de origen y de aquellas en las que tiene créditos como productor, el 45.8 por ciento de 24 películas señalan a México como país de origen (a partir de información de IMDB, 2018).

Podría esperarse que, a medida que pasa el tiempo desde que salió del país, los proyectos de Del Toro que involucran a México irían decayendo. Esto no es así, entre 1994 y el año 2000, estuvo en dos proyectos con México; en la primera década del siglo XXI, participó en siete proyectos, y posterior a 2010 y hasta el 2018 ha realizado tres más con México. Como lo muestran estos números, la participación ha sido constante, manteniendo a Del Toro como una importante figura no sólo en Hollywood, sino también en su país (con información de IMDB, 2018).

Un actor clave que ha permitido vincular la ecología de proyectos de la Ciudad de México con Del Toro en Hollywood es Bertha Navarro. Ya mencioné que esta productora colaboró con él en su *opera prima*, *La invención*

<sup>2</sup> Esta cifra incluye coproducciones de México con otros países.

*de Cronos*, y a partir de ese proyecto no han dejado de hacerlo en muchos más. Navarro ha estado involucrada en los largometrajes que Del Toro ha producido en México y dirigido en España. En México, las películas en que han colaborado son *Ayotzinapa, el paso de la tortuga* (2018; México), *La delgada línea amarilla* (2015; México), *Rabia* (2009; México/España/Colombia), *Cosas insignificantes* (2008; México/España), *El laberinto del fauno* (2006; España/México/Estados Unidos), *Crónicas* (2004; México/Ecuador), *El Espinazo del Diablo* (2001; España/México), *Un embrujo* (1998; México) y *La invención de Cronos* (1993; México). Es la única colaboradora que aparece en todas las películas, lo que indica claramente lo estrecho de su colaboración profesional durante todos estos años. La relación con Del Toro también muestra qué vínculos interpersonales construidos antes del momento de migrar pueden ser sostenidos (e incluso fortalecidos) una vez que se ha dado la separación geográfica. De igual manera, indica que cada uno está posicionado en una ecología de proyectos distinta y que, a través de su relación personal, se puede activar la formación de equipos para cada uno de los proyectos siguiendo las ventajas de los conglomerados en una u otra ciudad.

La asociación Del Toro-Navarro es lo que llamo un subgrupo transnacional permanente, uno de los posibles existentes en la actualidad, que en la práctica forman una ecología de proyectos transnacional entre Estados Unidos y México. Además de jalisciense, existen otros migrantes altamente visibles en la industria del cine que han formado subgrupos transnacionales, como los directores Alfonso Cuarón, Alejandro González Iñárritu, el cinefotógrafo Emmanuel Lubezki, los actores Gael García Bernal y Diego Luna (por mencionar a los más conocidos). Todos ellos han sostenido, de una u otra forma, relaciones productivas con México a lo largo de sus carreras, no obstante que han migrado permanentemente o que encuentran en el extranjero su principal fuente de trabajo, por lo que pasan la mayor parte de su tiempo fuera del país.

## **Conclusiones**

La tesis planteada en este capítulo es que la migración permanente o de largo plazo de talento, aunada a la organización por proyecto predominante en las industrias creativas, permite la formación de vínculos productivos entre con-

glomerados de diferentes países y, por lo tanto, la formación de ecologías de proyectos transnacionales. Si bien se requiere de mayor trabajo empírico para sustanciar esta tesis, el enfoque que propongo permite analizar el funcionamiento de las industrias creativas en América del Norte, más allá de qué tanto se consume un bien cultural en uno u otro país.

En otro orden de ideas, este enfoque cambia el centro de atención de las relaciones entre empresas (por ejemplo, de las productoras y distribuidoras) a las relaciones interpersonales y su papel en el sostenimiento de redes de producción transnacional. También implica una visión dinámica, en el sentido de mirar los proyectos de producción creativa transnacionales no como hechos únicos, sino latentes, que aparecen y desaparecen con frecuencia en el continuo de una ecología de proyectos.

La coproducción y las producciones extranjeras son dos formas importantes de colaboración en la producción cultural entre países, pero hay que agregar la movilidad temporal y la formación de subgrupos transnacionales, que son formas de colaboración menos visibles, pero igualmente importantes. Estos procesos son menos visibles porque las estadísticas nacionales sobre el cine dejan fuera mayormente estas formas de integración. Los vínculos interpersonales entre actores no siempre se reflejan en proyectos de coproducción, varias de las colaboraciones de Del Toro-Navarro son películas registradas sólo como mexicanas, o mexicano-españolas, dejando fuera la inserción de Del Toro en el *cluster* de Los Ángeles.

También el trabajo temporal de algunos creativos y técnicos mexicanos en producciones realizadas en Estados Unidos no se toman en cuenta como formas de colaboración e integración económica. Debido a lo anterior, necesitamos emprender investigación empírica que permita visibilizar y medir la extensión y alcance de estos fenómenos, tanto en el cine, como en otras ramas, así como en la formación de redes entre México y Estados Unidos, o entre México y Canadá.

## Fuentes

- AOYAMA, Y., E. J. MALECKI, A. GLASMEIER, S. CHRISTOPHERSON y M. STORPER  
 2015 “Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development”, *The AAG Review of Books* 3, no. 2: 92-98, en <<https://doi.org/10.1080/2325548X.2015.1015921>>.
- BOSCHMA, R.  
 2005 “Proximity and Innovation: A Critical Assessment”, *Regional Studies* 39, no. 1: 61-74.
- CANADIAN MEDIA PRODUCERS ASSOCIATION (CMPA)  
 2016 *Profile 2016: Economic Report on the Screen-Based Media Production Industry in Canada*. Vancouver: CMPA.
- COHENDET, P. y L. SIMON  
 2007 “Playing across the Playground: Paradoxes of Knowledge Creation in the Videogame Firm”, *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior* 28, no. 5: 587-605.
- COOK, G. A., N. R. PANDIT y J. V. BEAVERSTOCK  
 2011 “Cultural and Economic Complementarities of Spatial Agglomeration in the British Television Broadcasting Industry: Some Explorations”, *Environment and Planning A* 43, no. 12: 2918-2933.
- CÓRDOVA, L. H.  
 2015 “El cine mexicano en busca de su público: la reorganización de un patrimonio cultural en tiempos de tratados y acuerdos internacionales”, *Imagofagia*, no. 12, en <<http://asaeca.org/imagofagia/index.php/imagofagia/article/view/871>>.
- DAVENPORT, J.  
 2006 “UK Film Companies: Project-Based Organizations Lacking Entrepreneurship and Innovativeness?”, *Creativity and Innovation Management* 15, no. 3: 250-257.

DEFILLIPPI, R. J. y M. B. ARTHUR

1998 “Paradox in Project-based Enterprise: The Case of Film Making”, *California Management Review* 40, no. 2: 125-139.

DOERINGER, P., P. FOSTER, S. MANNING y D. TERKLA

2013 “Project-Based Industries and Craft-Like Production: Structure, Location, and Performance”, en *Handbook of Industry Studies and Economic Geography*. Cheltenham: Edward Elgar.

EIKHOF, D. R. y A. HAUNSCHILD

2007 “For Art’s Sake! Artistic and Economic Logics in Creative Production”, *Journal of Organizational Behavior: The International Journal of Industrial, Occupational and Organizational Psychology and Behavior* 28, no. 5: 523-538.

GALPERIN, H.

1999a “Cultural Industries in the Age of Free-Trade Agreements”, *Canadian Journal of Communication* 24, no. 1, en <<https://doi.org/10.22230/cjc.1999v24n1a1082>>.

1999b “Cultural Industries Policy in Regional Trade Agreements: The Cases of NAFTA, the European Union and Mercosur”, *Media, Culture & Society* 21, no. 5: 627-648.

GANDINI, A.

2016 “Digital Work: Self-branding and Social Capital in the Freelance Knowledge Economy”, *Marketing Theory* 16, no. 1: 123-141.

GÓMEZ, R.

2016 “Communication Industries in North America after 20 Years of North American Free Trade Agreement: Media Policy, Regulatory Bodies and Concentration”, *International Communication Gazette* 78, no. 3: 177-199, en <<https://doi.org/10.1177/1748048515598042>>.

GÓMEZ, R. y A. M. LARROA

2014 “Cultural Industries and Policy in Mexico and Canada after 20 Years of NAFTA”, *Norteamérica. Revista Académica* 9, no. 2: 173-204.

GOODMAN, R. A. y L. P. GOODMAN

- 1976 “Some Management Issues in Temporary Systems: A Study of Professional Development and Manpower-the Theater Case”, *Administrative Science Quarterly* 21, no. 3 (September): 494-501.

GRABHER, G.

- 2002a “Cool Projects, Boring Institutions: Temporary Collaboration in Social Context”, *Regional Studies* 36, no. 3: 205-214.
- 2002b “The Project Ecology of Advertising: Tasks, Talents and Teams”, *Regional Studies* 36, no. 3: 245-262.
- 2001a “Ecologies of Creativity: The Village, the Group, and the Heterarchic Organization of the British Advertising Industry”, *Environment and Planning A* 33, no. 2: 351-374.
- 2001b “Locating Economic Action: Projects, Networks, Localities, Institutions”, *Environment and Planning A: Economy and Space* 33, no. 8: 1329-1331.

GRABHER, G. y J. THIEL

- 2015 “Projects, People, Professions: Trajectories of Learning through a Mega-event (the London 2012 Case)”, *Geoforum* 65: 328-337, en <<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.02.006>>.

GRABHER, G. y O. IBERT

- 2006 “Bad Company? The Ambiguity of Personal Knowledge Networks”, *Journal of Economic Geography* 6, no. 3.

IMCINE

- 2017 *Anuario estadístico del cine mexicano*. México: Secretaría de Cultura.

INTERNATIONAL MOVIE DATA BASE (IMDB)

- 2018 *International Movie Data Base*, en <<https://www.imdb.com/>>.

LORENZEN, M. y L. FREDERIKSEN

- 2005 “The Management of Projects and Product Experimentation: Examples from the Music Industry”, *European Management Review* 2, no. 3: 198-211.

LORENZEN, M. y R. MUDAMBI

2013 “Clusters, Connectivity and Catch-up: Bollywood and Bangalore in the Global Economy”, *Journal of Economic Geography* 13, no. 3: 501-534.

MANNING, S. y J. SYDOW

2011 “Projects, Paths, and Practices: Sustaining and Leveraging Project-Based Relationships”, *Industrial and Corporate Change* 20, no. 5: 1369-1402.

MARTÍNEZ PIVA, J. M., R. PADILLA, C. SCHATAN y V. VEGA MONTOYA

2010 *La industria cinematográfica en México y su participación en la cadena global de valor*. México: CEPAL.

MERCADO CELIS, A.

2016 “Distritos creativos en la Ciudad de México en la segunda década del siglo XXI”, *Territorios*, no. 34: 183-213.

PORTER, M. E.

1998 *Clusters and the New Economics of Competition* 76. Boston: Harvard Business Review.

POWER, D. y A. J. SCOTT

2004 *Cultural Industries and the Production of Culture*. Londres: Routledge.

SAXENIAN, A.

2007 *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press.

SCOTT, A. J.

2014 *On Hollywood: The Place, the Industry*. Princeton: Princeton University Press.

2010 “Cultural Economy and the Creative Field of the City”, *Geografiska Annaler: series B, Human Geography* 92, no. 2: 115-130.

STORPER, M.

1997 *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Nueva York: Guilford Press.

WATSON, A.

2012 “The World according to iTunes: Mapping Urban Networks of Music Production”, *Global Networks* 12, no. 4: 446-466.

WATSON, A. y J. V. BEAVERSTOCK

2016 “Transnational Freelancing: Ephemeral Creative Projects and Mobility in the Music Recording Industry”, *Environment and Planning A: Economy and Space* 48, no. 7: 1428-1446.

WENGER, E.

1998 *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.

#### FILMOGRAFÍA

*Ayotzinapa, el paso de la tortuga*

2018 Dir. y guion: Enrique García Meza. México. Salamandra Producciones/Tequila Gang. Prod.: Guillermo del Toro.

*Bandits*

1991 Dir. Barry Levinson. Guion: Harley Peyton. Estados Unidos. MGM *et al.*

*Cabeza de Vaca*

1990 Dir.: Nicolás Echevarría. Guion: Guillermo Sheridan, Xavier Robles, Nicolás Echevarría (novela: Alvar Núñez Cabeza de Vaca). México-España. Imcine/TVE.

*Cosas insignificantes*

2008 Dir. y guion: Andrea Martínez Crowther. México-España. Warner Bros. Pictures Mexico/Tequila Gang/Manga Films.

*Crónicas*

2004 Dir. y guion: Sebastián Cordero. México/Ecuador, Jorge Vergara, Alfonso Cuarón y Guillermo del Toro.

*Doña Herlinda y su hijo*

1985 Dir. y guion: Jaime Humberto Hermosillo. México. Clasa Films Mundiales. Prod.: Guillermo del Toro.

*El Espinazo del Diablo*

2001 Dir. Guillermo del Toro. Guion: Guillermo del Toro, Antonio Trashorras David Muñoz. España/México.

*El laberinto del fauno*

2006 Dir. y guion: Guillermo del Toro. España-México-Estados Unidos. Estudios Picasso/Tequila Gang/Telecinco/Sententia Entertainment.

*Goitia, un dios para sí mismo*

1988 Dir.: Diego López Rivera. Guion: Jorge González de León, Diego López Rivera, Juan Carlos Ruiz, Javier Sicilia, Enrique Vargas Torres y Raúl Zermeño. Fondo de Fomento a la Calidad Cinematográfica/Gobierno del Estado de Zacatecas/Imaginaria S.A. Imcine.

*La delgada línea amarilla*

2015 Dir. y guion: Celso R. García. México-Francia. Foprocine/Springall Pictures/Fidecine. Prod.: Guillermo del Toro.

*La invención de Cronos*

1993 Dir. y guion: Guillermo del Toro. México. Prime Films/Iguana Producciones.

*Mi querido Tom Mix*

1992 Dir. Carlos García Agraz. Guion: Consuelo Garrido. México. Fondo de Fomento a la Calidad Cinematográfica/Gobierno del Estado de Zacatecas/Imcine/Producciones Amaranta.

*Morir en el Golfo*

1990 Dir: Alejandro Pelayo. Guion: Víctor Hugo Rascón Banda y Alejandro Pelayo (novela: Héctor Aguilar Camín). México. Centro de Capacitación Cinematográfica (CCC)/Cooperativa de Producción Cinematográfica "José Revueltas"/Televisión y Cinematografía del Estado de Tlaxcala (Coracyt)/Imcine.

*Rabia*

2009 Dir. y guión: Sebastián Cordero (novela: Sergio Bizzio). España-México-Colombia. Telecinco Cinema/Think Studio/Dynamo. Prods.: Guillermo del Toro, Bertha Navarro, Rodrigo Guerrero, Álvaro Agustín y Andrés Mardones.

*Sólo con tu pareja*

1991 Dir.: Alfonso Cuarón. Guion: Alfonso Cuarón y Carlos Cuarón. México. Imcine/Fondo de Fomento a la Calidad Cinematográfica.

*Un embrujo*

1998 Dir.: Carlos Carrera. Guion: Carlos Carrera, Martín Salinas (novela: Marcel Sisniega). México. Salamandra Producciones/Tequila Gang. Prod.: Guillermo del Toro.



## Actores subnacionales



# FEDERALISMO Y NEGOCIACIÓN COMERCIAL: UNA PRÁCTICA COMPARTIDA DE FACTO. EL PAPEL DE ONTARIO Y QUEBEC EN LAS RENEGOCIACIONES DEL T-MEC

Stéphane Paquin\*  
Laurence Marquis\*\*

A pesar de que la Constitución canadiense otorga al gobierno federal poder absoluto para la firma de tratados y responsabilidad exclusiva sobre el comercio internacional, Grace Skogstad ha afirmado que la jurisdicción sobre las negociaciones comerciales es “compartida *de facto*” (Skogstad, 2012: 204). Creemos que sería más apropiado hablar de una “práctica compartida *de facto*”, en vez de llamarla jurisdicción, pues el consenso entre los académicos es que los acuerdos comerciales son, de hecho, responsabilidad federal; sin embargo, esto no excluye una intensa participación provincial, y hay evidencia de que las provincias, sobre todo Quebec y Ontario, se han involucrado aun más en las negociaciones de tipo comercial en los últimos años (Paquin, 2017a; 2017b; 2014; 2013; 2010; 2006; Kukucha, 2016; 2013; 2008; 2005; Fafard y Leblond, 2013; VanDuzer, 2013).

Y lo han hecho, principalmente, por dos razones: la primera es que, mientras el gobierno federal es responsable del comercio internacional y puede negociar en áreas de jurisdicción exclusivamente provincial, no puede obligar a estas entidades a implementar acuerdos, aun cuando hayan sido aprobados. Dado que los tratados canadienses no tienen impacto directo en la legislación nacional, deben implementarse después de la ratificación federal o de las provincias, lo cual hace que la aprobación provincial sea esencial. En segundo lugar, los instrumentos comerciales de “nueva generación” inciden cada vez más en áreas de jurisdicción provincial, trátase de contratación pública, empleo, monopolios públicos y corporaciones estatales, inversión, medio ambiente o

\* Profesor titular de la École Nationale d'Administration Publique, Québec, y director del Groupe d'Étude et de Recherche sur l'International et le Québec (GÉRIQ); <stephane.paquin@enap.ca>. Este artículo se realizó con fondos del Secrétariat Québécois aux Relations Canadiennes.

\*\* Miembro de Gem Stones European Joint Doctorate; <laurence.marquis@gemstones.eu>. Este artículo fue traducido del inglés por Paula Andrea Vázquez Villegas y publicado con el permiso de los autores.

desarrollo sostenible (Paquin, 2017b; 2013; 2010; 2006; Paquin y Lachapelle, 2005; Kukucha, 2016; 2013; 2008).

Por ello, muchos analistas consideran que esa clase de negociaciones en Canadá deben verse como un proceso de gobernanza multinivel en el que interactúan miembros de estructuras estatales y federales (Paquin, 2017a; Bache y Flinders, eds., 2004; Hooghe y Marks, 2003). Los expertos en esa clase de gobernanza destacan que existen “imperativos de cooperación” entre los gobiernos centrales y subestatales. Una política exterior coherente inevitablemente implica consultar con los estados federados —e incluso permitirles jugar un papel importante— mediante mecanismos intergubernamentales, dinámica que promueve que los gobiernos subestatales, en este caso las provincias, se comprometan más en las negociaciones comerciales (Michelmann, 2009: 7). En la medida en que la cooperación gana importancia, el “federalismo ejecutivo” se incrementa, haciendo que tanto el primer ministro como sus pares, provinciales participen activamente en la definición de los tratados internacionales (Paquin, 2017b).

Los recientes trabajos en torno al TLCAN tocaron áreas que afectan directamente intereses de jurisdicción provincial o que inciden de manera significativa en su legislación. El gobierno federal, a través de una agenda comercial progresista, se propuso reforzar algunos capítulos, como empleo, medio ambiente, cambio climático, mujeres y naciones originarias (*first nations*). En la lista de los intereses defensivos, Canadá también quiso conservar los mecanismos de arbitraje (Capítulo XIX) y proteger la diversidad cultural, lo cual constituye serias intrusiones en la jurisdicción provincial. Además, varias peticiones de Estados Unidos expresadas durante el proceso afectaban también áreas de jurisdicción o políticas provinciales, como lo relativo a adquisiciones —por parte del gobierno provincial o municipal—, la madera blanda, el comercio electrónico y la gestión de suministros.

Por si esto fuera poco, el gobierno de Justin Trudeau pidió específicamente a los ministros provinciales colaborar con los gobernadores de Estados Unidos y grupos de interés, en busca de consenso para salvar el TLCAN. La primera ministra de Ontario, Kathleen Wayne, por ejemplo, se reunió con 37 de esos mandatarios para promover el comercio en los meses posteriores a la elección de Trump (Benzie, 2018a). Los funcionarios de Quebec hicieron lo propio.

Por tanto, es relevante considerar la evolución del papel de las provincias en la renegociación, y es de especial interés determinar si dicho cambio

proviene de los tiempos de las negociaciones conducentes al Acuerdo Integral de Economía y Comercio con la Unión Europea (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) y el Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP o TPP-11). Durante los trabajos hacia el CETA, las provincias tuvieron una participación sin precedentes; mientras que en los del segundo acuerdo, el gobierno federal la restringió.

En este artículo, compararemos el papel de las provincias en las negociaciones recientes del TLCAN, CETA y TPP, enfocándonos en: 1) los intereses ofensivos y defensivos de las provincias, 2) la agenda comercial progresista de Canadá, 3) la cooperación entre los gobiernos federales y provinciales, así como entre las provincias, y 4) las reacciones provinciales después de publicado el acuerdo; también el papel que desempeñaron Quebec y Ontario en todo ello, al ser las mayores tanto en términos de PIB como de población. Recordemos que las negociaciones tuvieron efectos importantes en áreas de jurisdicción provincial, altamente sensibles en ambas entidades.

El artículo retoma aspectos extraídos de las entrevistas informales que realizamos durante las renegociaciones del TLCAN con funcionarios, consejeros y expertos de Quebec y Ontario directamente involucrados. En total, fueron más de veinte horas de discusión. Después comparamos esto con lo que habíamos hecho cuando las negociaciones anteriores del CETA y el TPP-11.

En general, nuestro análisis del papel de estas provincias reveló que la vinculación entre los niveles federal y provincial hizo que se retornara a una situación vivida entre el tiempo del CETA y el TPP. Cabe mencionar que Ontario y Quebec están en desacuerdo con esta valoración. El equipo de negociación de la primera mencionó que el proceso se parecía más a su experiencia con el CETA; mientras que el de Quebec lo sintió más cercano al TPP+. El de Ontario considera que, en contraste con las negociaciones del TPP, en las cuales las provincias apenas si fueron consideradas, en las del TLCAN, la confianza entre los gobiernos federal y provinciales, así como la participación de los equipos provinciales regresaron a un nivel más satisfactorio, aunque las provincias hayan sido excluidas de la mesa de discusión, a la cual habían sido parcialmente bienvenidas durante el CETA. A Quebec, las relaciones con Ottawa le parecieron más difíciles, especialmente hacia el final de los trabajos. El gobierno quebequense no fue informado ni involucrado en el arbitraje final, y no incidió mucho en la estrategia del gobierno federal.

En la primera parte de este escrito, examinamos las políticas y las prácticas constitucionales de las negociaciones comerciales; en la segunda, nos enfocamos en el papel de Ontario y Quebec en las negociaciones del TLCAN.

## **La negociación comercial de Canadá**

En la práctica, es el gobierno federal el que ejecuta una negociación comercial, incluso cuando aborda un asunto de jurisdicción provincial; sin embargo, ha habido casos en los cuales han participado los gobiernos provinciales, incluyendo el de Quebec. Las negociaciones intergubernamentales se han llevado a cabo entre altos funcionarios y, a veces, entre ministros (De Mestral y Fox-Decent, 2008: 592); no obstante, no hay un acuerdo marco integral para consultas federales-provinciales relacionadas con negociaciones internacionales, y poca coherencia en los enfoques (Paquin, 2017b; 2006; VanDuzer, 2013; De Mestral, 2005).

Cuando la gestión afecta áreas de jurisdicción provincial, se dan dos pasos básicos, que no necesariamente siguen esta secuencia: se concluye el tratado (es decir, la negociación; se firma y ratifica) y entra en vigor. El Ejecutivo Federal es quien ejerce el control de la primera fase, pero la segunda, que consiste en adoptar las medidas legislativas para poner en práctica el instrumento, recae en la legislatura federal o provincial. En Canadá, se requiere una adecuada intervención en esa materia, a fin de incorporar los tratados al marco legal nacional (Paquin y Chaloux, 2016; Paquin, 2006; De Mestral y Fox-Decent, 2008).

En esta segunda etapa, el tratado debe integrarse al derecho canadiense mediante una ley de incorporación o un cambio en la regulación a nivel competente (Barnett, 2018; Scherrer, 2000). Si la ley ya es compatible con la existencia de dicho instrumento, no se requiere una nueva legislación, lo que suele ocurrir, pues las leyes federales y provinciales tienden a ser más estrictas que los estándares internacionales. Cuando el marco legal nacional es incompatible con el tratado, se necesita una ley para su implementación y su forma puede variar, pudiendo ser un simple texto que se adjunta al instrumento y que le otorga fuerza de ley, o bien una ley, propiamente dicha, que reproduce con mayor o menor fidelidad las disposiciones del tratado. De Mestral y Fox-Decent (2008: 617-622) han identificado más de trece maneras de integrar los tratados al derecho a nivel federal. En Canadá, un instrumento tal no reemplaza automáti-

camente a leyes preexistentes. Los jueces basan sus dictámenes en la legislación canadiense y no en los tratados, a pesar de que en algunos se aluda a esos instrumentos siempre que resulten pertinentes (De Mestral y Fox-Decent, 2008: 578).

En caso de que un tratado toque la jurisdicción de Quebec —que difiere de Ontario y otras provincias, cuyos procedimientos son más sencillos y a veces basta un decreto ejecutivo o un cambio regulatorio—, el Parlamento local deberá aprobar el tratado antes de que el gobierno de su consentimiento. Un compromiso internacional también debe ser aprobado por el Parlamento cuando se describa como “importante”, lo que significa que se necesita la adopción de una ley, redactar una regulación, colocar un impuesto, la aceptación gubernamental de una obligación financiera, o si se trata de derechos humanos o comercio internacional (LeDuc, 2009: 550-551). Este paso no es requerido a nivel federal ni en ninguna provincia. Entre los precedentes está el Acuerdo sobre la Madera Blanda (Softwood Lumber Agreement) entre Canadá y Estados Unidos (Turp, 2016: 23). Debe subrayarse que el debate y el voto en el Parlamento vienen después de que el gobierno de Canadá ha firmado el tratado. Por tanto, los parlamentarios de Quebec tienen pocos medios para influir en el contenido del instrumento en esta etapa: sólo pueden adoptarlo o rechazarlo (Turp, 2016: 24-25).

Si el Parlamento de Quebec se rehúsa a aprobarlo, el Ejecutivo puede argumentar que el tratado es urgente y aprobar un decreto; sin embargo, podría ser difícil adoptar una legislación de implementación en este contexto, por tanto, el único recurso de Quebec es rehusarse a la entrada en vigor del tratado en áreas de su jurisdicción.

En caso de que esta provincia decida no dar su aprobación y, por tanto, no acate un acuerdo internacional ratificado por Canadá, el gobierno federal tendría que defenderse ante un panel o un órgano de apelación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), un tribunal de arbitraje u otra corte internacional competente en la materia. Tal eventualidad no es meramente teórica, puesto que Canadá ya ha defendido varias medidas tomadas por las provincias. Por ejemplo, de 2010 a 2013, tuvo que defender el Programa de Energía Verde de Ontario ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, luego de una queja interpuesta por Japón y la Unión Europea (Ouellet y Beaumier, 2016: 76).

También ha habido casos en los que Canadá tuvo que compensar a las compañías, debido a medidas tomadas por las provincias. Por ejemplo, las de

Terranova y Labrador obligaron al gobierno federal a pagar a Abitibi Bowater 130 millones de dólares canadienses (Lévesque, 2015). Como resultado, el primer ministro pidió al Ministerio de Asuntos Exteriores que creara un mecanismo para obligar a las provincias a responsabilizarse de sus propios actos (Côté, 2015). La mayoría de ellas, incluyendo a Ontario, se oponen a la idea, aunque el gobierno de Quebec está a favor.

Esta situación ha creado muchos problemas. De acuerdo con De Mestral y Fox-Decent (2008: 644): “Desde la perspectiva federal, el tema entraña mucha frustración y dificultades. El gobierno federal puede comprometer a Canadá en un tratado, pero no garantizar que sea correctamente implementado si el asunto cae bajo jurisdicción provincial. Esto puede ser un obstáculo importante para consolidar relaciones con otros Estados en poco tiempo”. Debido a estas dificultades, el gobierno federal debe ser cuidadoso al comprometer a Canadá a nivel internacional, pues corre el riesgo de que sus gestiones sean socavadas por acciones provinciales.

Históricamente, se ha recurrido a diversas estrategias para evitarlo. La primera es circunscribir las negociaciones internacionales a áreas de competencia federal. Durante la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Colombia, el gobierno central excluyó todas las medidas provinciales que arriesgarían la conclusión del acuerdo en las áreas de servicio e inversión (VanDuzer, 2013). Otra consiste en diseñar cláusulas federales para limitar el alcance de los tratados internacionales, como las que se incluyen en los acuerdos del GATT y del TLCAN, por ejemplo.

La otra estrategia es crear mecanismos intergubernamentales que permitan a las provincias colaborar en las negociaciones, con la esperanza de que aquéllas acatarían completamente los acuerdos comerciales de Canadá. Durante los años sesenta y ochenta, el gobierno federal fue tomando conciencia de sus límites y se crearon mecanismos de consulta con sus pares provinciales. En el tema de las negociaciones comerciales, el mecanismo intergubernamental más reciente es el C-Trade Forums (Kukucha, 2016; Paquin, 2013; 2006).

## **La renegociación del TLCAN**

Para dejar más claras sus posiciones e incrementar su influencia, Quebec y Ontario contrataron los servicios de asesores experimentados y negociadores

principales designados para las renegociaciones del TLCAN. Ontario citó a Hugo Cameron, un funcionario de alto rango con experiencia en la OMC y en el Departamento de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior como “negociador principal de Ontario para el TLCAN”, mientras que Quebec optó por una estrategia ya aplicada durante los trabajos rumbo al CETA y comprometió a una antigua figura política “conectada en ese medio”.<sup>1</sup> Para ese acuerdo, se eligió al exprimer ministro de Quebec, Pierre Marc Johnson; para la disputa por la madera blanda, al exembajador canadiense en Washington, Raymond Chrétien; para la renegociación del TLCAN, en julio de 2017 se nombró negociador principal al exministro de finanzas de Jean Charest, Raymond Bachand, quien es “consejero estratégico” en el bufete de abogados Norton Rose Fulbright.

El nombramiento de estas personas como negociadores principales no es una estrategia nueva. Durante los trabajos conducentes al Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (TLC), a finales de los ochenta, el gobierno de Ontario contrató a Bob Latimer, un exfuncionario federal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, mientras Quebec reclutó a Jake Warren, un negociador canadiense participante en la ronda de Tokio (Hart *et al.*, 1994: 139). Durante los preparativos para la renegociación del TLCAN, se incrementó el presupuesto de los equipos de Ontario y Quebec a fin de incrementar y fortalecer sus recursos.<sup>2</sup>

## **Los intereses ofensivos y defensivos de Ontario y Quebec**

Al principio de la negociación, ambas provincias identificaron intereses ofensivos y defensivos. Si bien los detalles de los mandatos de su gabinete para las renegociaciones del TLCAN siguen siendo confidenciales, a los equipos de negociación de Ontario y Quebec se les pidió que modernizaran el acuerdo de veinticuatro años.<sup>3</sup> Así, las actualizaciones de los capítulos que abordaban cuestiones de la economía moderna, como el comercio digital o la movilidad laboral, estaban entre sus intereses ofensivos.

<sup>1</sup> Entrevista anónima en Montreal, agosto de 2018.

<sup>2</sup> Entrevistas anónimas en Quebec y Toronto, octubre de 2017 y marzo de 2018.

<sup>3</sup> Entrevistas anónimas en Quebec, octubre de 2017, abril y octubre de 2018, y en Toronto, marzo y octubre de 2018.

A pesar de que se pretendía incrementar el comercio y la interconectividad, los gobiernos de Quebec y Ontario no estaban dispuestos a revisar asuntos ya consolidados. Así, las reglas de origen para Ontario, la gestión de suministros y el tema de la Revisión y Solución de Controversias (capítulo XIX del TLCAN) quedaban tanto en la lista defensiva de Quebec como de Ontario.

Al principio de la negociación, existía la preocupación de que Estados Unidos pidiera las mismas concesiones que Canadá había hecho en el contexto del TPP, en particular en cuanto a la gestión de suministros. El gobierno canadiense había prometido compensación financiera durante la negociación del TPP (y, antes, durante el CETA) para alentar a las provincias a aceptar los cambios en la gestión de suministros y en la agricultura requeridas por los socios negociantes. En Quebec y Ontario, conservar el control de dicha gestión estaba en la lista defensiva desde el principio, y el problema de los aranceles al acero y el aluminio cobraron importancia durante las negociaciones.<sup>4</sup>

Los intereses ofensivos de Quebec eran similares a los presentados durante las negociaciones del CETA. Se consideró esencial el capítulo sobre la entrada temporal de personas de negocios con miras a aumentar el cupo para expertos en ciertos sectores, como la tecnología de la información. De manera similar, el capítulo de la obtención de recursos se consideró un interés ofensivo, tal como ocurrió en el CETA, lo mismo que la modernización del acuerdo y las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF).<sup>5</sup>

La exención cultural fue otra de las prioridades para esa delegación, a pesar de que casi no se abordó en las negociaciones,<sup>6</sup> pero se mantuvo en el texto final del T-MEC. Otro interés defensivo de Quebec fue el comercio electrónico.

## **La agenda comercial progresista de Canadá**

Cuando Estados Unidos solicitó que se renegociara el TLCAN, Canadá sorprendió a varios anunciando una agenda comercial progresista.<sup>7</sup> Su vecino estaba estupefacto con la solicitud de incluir capítulos como los relativos a

<sup>4</sup> Entrevistas anónimas en Quebec y Toronto, octubre 2018.

<sup>5</sup> Entrevistas anónimas en Quebec, octubre de 2017 y 2018.

<sup>6</sup> Entrevistas anónimas en Quebec, octubre de 2017 y octubre de 2018, en Montreal, agosto de 2018.

<sup>7</sup> Entrevista anónima en Quebec, octubre de 2017, abril y octubre de 2018, y en Toronto, marzo y octubre de 2018.

la equidad de género y los derechos de la mujer, el reconocimiento de las naciones originarias (*first nations*) y las comunidades indígenas, los derechos laborales, el medio ambiente y el cambio climático (Lilly, 2018). Visto por algunos como una táctica de negociación frente a la fuerza de Estados Unidos, las delegaciones de Quebec y Ontario coincidieron en que esas reivindicaciones, aunque interesantes, estaban orientadas a ganar apoyo electoral y posiblemente no eran tan importantes como los intereses ofensivos y defensivos antes mencionados.<sup>8</sup>

También es relevante preguntarse cómo esa agenda afectaría las competencias provinciales. El gobierno de Canadá consideró que su nueva estrategia promovía un enfoque incluyente y progresista que beneficiaría a la clase media, la igualdad de género, a las comunidades indígenas, a la sostenibilidad del medio ambiente y a las pequeñas y medianas empresas (Lilly, 2018); algunos de estos beneficiarios también son tema de jurisdicción provincial o existe un impacto significativo en la política pública provincial, como es el caso de los derechos laborales; mientras que otros, como el ambiente, son de responsabilidad compartida. Durante los trabajos, los negociadores provinciales fueron cuidadosos y no hicieron explícita ninguna preocupación sobre la posible injerencia en su campo de acción. Ontario expresó su confianza en la administración federal, dando la bienvenida a la propuesta del “Equipo de Canadá” en las renegociaciones del TLCAN.<sup>9</sup> El gobierno de Quebec había expresado dudas anteriormente en cuanto a la inclusión de los derechos indígenas en los temas ambientales (Gerbet, 2018).

El capítulo sobre la promoción de los derechos de las comunidades indígenas pareció poco claro durante la negociación. Aunque es un área de competencia federal, tiene un impacto en las provincias. Su incorporación a los tratados de comercio internacional es un fenómeno nuevo (aunque aparece en otros acuerdos específicos), y un asunto constitucional tan sensible podría complicar las discusiones. El compromiso eventual previó la inclusión de una disposición que protege los derechos indígenas en las excepciones generales, así como referencias a dicha protección en otras partes del T-MEC. La excepción general otorga a las partes la posibilidad de cumplir sus obligaciones legales con los grupos indígenas, sin violar las protecciones a la inversión

<sup>8</sup> Entrevistas anónimas en Quebec, octubre de 2017 y octubre de 2018, y en Montreal, agosto de 2018.

<sup>9</sup> Entrevista anónima en Toronto, marzo de 2018.

existentes. A los representantes de Ontario y Quebec no les parece que el resultado final sea tan importante, aunque los negociantes de Quebec cuestionan la estrategia federal.<sup>10</sup>

En última instancia, la agenda progresista no se integró totalmente al T-MEC, aunque las disposiciones sobre los derechos de género e indígenas aparecen en varios capítulos. Los relativos al trabajo y el medio ambiente (23 y 24, respectivamente) son mucho más importantes que en el TLCAN.<sup>11</sup> Ahora involucran compromisos fuertes y reflejan los últimos estándares progresistas encontrados en los acuerdos de nueva generación. Según un representante de Ontario, este contenido incluyente puede haberse agregado anticipándose a la presencia de una plausible mayoría demócrata en el congreso de Estados Unidos, después de las elecciones de medio tiempo, a fin de asegurar apoyo para el acuerdo, con miras a la renovación de la Autoridad de Vía Rápida (Trade Promotion Authority, TPA) y su implementación en Estados Unidos.<sup>12</sup>

## **La cooperación entre niveles federales y provinciales**

El nivel de cooperación entre los negociadores federales y provinciales durante las renegociaciones del TLCAN fue parecido a lo visto durante las del CETA y el TPP (Paquin, 2017b; Kukucha, 2016). Durante las relativas al CETA, las provincias tuvieron un papel importante casi en todas las etapas. A pesar de que no se las consultó para la elección del negociador principal canadiense, Steve Verheul, se involucraron en tareas tan esenciales como la redacción del reporte conjunto y la formulación del mandato de negociación. Durante los preparativos, también fueron consultadas sobre problemáticas relacionadas con sus campos de especialización. Además, tenían acceso a los documentos de negociación y fueron consultadas ampliamente durante el proceso. Quebec, por ejemplo, presentó más de ciento cincuenta documentos de posición o informes de posición estratégica.<sup>13</sup> Asimismo, se llevaron a cabo más de 275 reuniones entre los negociadores federales y sus contrapartes provinciales y

<sup>10</sup> Entrevista anónima en Quebec, octubre de 2018.

<sup>11</sup> A pesar de que se incluyó el capítulo ambiental, no se mencionó el cambio climático, aunque el gobierno canadiense lo había asumido como prioritario.

<sup>12</sup> Entrevistas anónimas con funcionarios de Ontario, octubre de 2018.

<sup>13</sup> Entrevista anónima, junio de 2014.

territoriales, en las que se trataron asuntos que atañían a las provincias y territorios con intereses comunes, y juntas bilaterales en cámara entre una provincia o territorio y negociadores federales (Johnson *et al.*, 2015: 30). En el caso de Ontario, las interacciones con el gobierno federal en cuanto a las posturas provinciales fueron solamente verbales, por razones de confidencialidad;<sup>14</sup> sin embargo, en una ocasión, su negociador principal envió cartas a sus contrapartes federales, subrayando áreas específicas de interés o de preocupación para la provincia. No hubo un registro formal del número de interacciones, pero un funcionario de alto rango estima que fueron cerca de veinte. Todo ello se complementó con cientos de correos electrónicos dirigidos al personal, que habrían abordado problemas más técnicos y menos confidenciales.<sup>15</sup> Las provincias no tenían acceso a la negociación de todas las áreas, pero participaron activamente en las discusiones sobre las barreras técnicas al comercio, la cooperación regulatoria, la inversión (incluyendo mecanismos de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado), comercio transfronterizo de servicios, el mutuo reconocimiento de calificaciones profesionales, contratación pública, monopolios públicos y corporaciones estatales, desarrollo sostenible (trabajo y ambiente), vinos y licores, y cooperación (materias primas e innovación, así como investigación en ciencia y tecnología).

Las provincias quedaron en gran medida excluidas de los debates relacionados con la agricultura, los procedimientos aduaneros y la facilitación del comercio (normas y procedimientos de origen), medidas sanitarias y fitosanitarias, recursos comerciales, subsidios, cuestiones relacionadas con el transporte marítimo y los registros temporales, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, propiedad intelectual (nombres geográficos y de patente), política de competencia, cuestiones institucionales y cooperación bilateral en biotecnología (Paquin, 2013).

Durante las negociaciones del CETA, el gobierno de Canadá firmó un acuerdo con Estados Unidos sobre el tema de “Buy America”. También inició pláticas comerciales con India, concretó un acuerdo con Corea del Sur y se unió a las negociaciones del TPP (hoy CPTPP o TPP-11). La participación provincial fue mínima en el caso de “Buy America”. El gobierno indio se negó a permitir que los estados federados se involucraran en las negociaciones,

<sup>14</sup> Entrevista anónima en Toronto, octubre de 2017.

<sup>15</sup> Entrevista anónima en Toronto, junio de 2017.

principalmente por razones de política interna. Como declaró un exfuncionario federal, “la conversación con India sobre este tema fue breve”.<sup>16</sup> Se presentó una situación semejante con Corea del Sur. En cada caso, las reuniones del C-Trade fueron el mecanismo federal-provincial utilizado para mantener a las provincias informadas del avance de los debates (Paquin y Lequesne, 2017; Kukucha, 2016).

Representantes de Ontario y Quebec están en desacuerdo con sus veredictos sobre el proceso general para las negociaciones del TLCAN. Según funcionarios de Ontario, la cooperación entre los niveles federal y provincial fue lo opuesto a las últimas negociaciones (TPP) y volvió al modelo instituido con las negociaciones del CETA. Los representantes del gobierno de Quebec consideran que la gestión rumbo al TLCAN fue más cercana a la del TPP+: la colaboración federal-provincial fue excelente en temas como bebidas alcohólicas y empresas propiedad del Estado; sin embargo, la calidad general de la relación estuvo supeditada, de acuerdo con un funcionario de Quebec, a la personalidad y el profesionalismo de un servidor público, y no a las relaciones intergubernamentales.<sup>17</sup>

Hacia el final de las negociaciones, hubo cambios en la relación entre los negociadores provinciales y federales. Después de la ronda 7, en abril de 2018, las negociaciones fueron asumidas por funcionarios de mayor rango y las discusiones tuvieron lugar directamente entre el ministro Freeland y el embajador Lighthizer. Todas las reuniones se llevaron a cabo en Washington entre agosto y septiembre de 2018.

El ritmo de las negociaciones entre Canadá y Estados Unidos se intensificó: teniendo el 30 de septiembre de 2018 como límite para entregar el texto al Congreso, a fin de que se aprobara a tiempo para la firma del presidente mexicano Enrique Peña Nieto, cuyo mandato concluía el 30 de noviembre, se redujo el tiempo y la oportunidad para que las provincias proporcionaran opiniones y actualizaciones; sin embargo, enviaron representantes a Washington, y se les brindó información cuando el tiempo lo permitió.

De acuerdo con representantes de alto nivel de Quebec y Ontario, el nivel federal siguió a cargo de las decisiones finales,<sup>18</sup> y todo el arbitraje y las determinaciones sobre problemáticas delicadas se llevaron a cabo sin la contribución

<sup>16</sup> Entrevista anónima en Montreal, agosto de 2016.

<sup>17</sup> Entrevista anónima en Quebec, octubre de 2018.

<sup>18</sup> Entrevistas anónimas a funcionarios de Quebec y Toronto, octubre de 2018.

de las provincias.<sup>19</sup> Como la comunicación fue, en última instancia, entre negociadores principales, las delegaciones provinciales recibieron algunas actualizaciones en las últimas semanas.<sup>20</sup> De acuerdo con un alto funcionario de Quebec, esas últimas semanas fueron un “desastre”. El arbitraje final se decidió en medio del proceso electoral de esa provincia, durante el cual el tema de la gestión de suministros fue muy importante; no obstante, la comunicación entre Quebec y el equipo negociador federal fue mínima.<sup>21</sup>

Al final de las negociaciones, los representantes de esa provincia fueron muy críticos del enfoque federal. “La estrategia no funcionó y deberíamos preguntarnos por qué”, dijo uno de ellos.<sup>22</sup> Entre los elementos que contribuyeron a la percepción de esa falla en la estrategia federal están las exigencias (consideradas excesivas) de la agenda progresista, que obviamente fueron inaceptables para el gobierno de Estados Unidos, pero también la queja que Canadá interpuso ante la OMC en diciembre de 2017, acusando a Estados Unidos de violar las normas de comercio internacional. Según un funcionario del gobierno de Quebec, después de la queja, sus pares de Estados Unidos ya no apoyaron a Canadá.<sup>23</sup> Algunos funcionarios gubernamentales sienten que esa provincia está pagando el precio por los nuevos acuerdos y la estrategia federal. La importante concesión sobre la gestión de suministros la afecta profundamente, al igual que los aranceles al aluminio.

El equipo de negociadores de Ontario es más optimista sobre el proceso en general, considerando que el alto grado de participación provincial puede atribuirse a que Steve Verheul, negociador principal de Canadá en el CETA, también lo fue en las renegociaciones del TLCAN, por tanto, está familiarizado con la nueva relación federal-provincial establecida con el CETA; sin embargo, por más que las provincias consideren que dicha relación es necesaria, los equipos federales no siempre le conceden el mismo nivel de importancia. Además, la diferencia de esa relación, con miras al CETA y el TLCAN, por un lado, y al TPP, por el otro, podría explicarse por el hecho de que la Unión Europea había insistido en la participación provincial en la negociación del

<sup>19</sup> Entrevista anónima a funcionarios de Ontario, octubre de 2018.

<sup>20</sup> Por lo tanto, podría darse el caso de que el primer ministro Ford no recibiera la última actualización sobre el compromiso de gestión de suministros, a pesar de que el gobierno federal indicó haber mandado un memorando sobre el tema.

<sup>21</sup> Entrevista anónima con funcionarios de Quebec, octubre de 2018.

<sup>22</sup> Entrevista anónima con funcionarios de Quebec, octubre de 2018.

<sup>23</sup> Entrevista anónima con funcionarios de Quebec, octubre de 2018.

CETA, ya que su mayor interés ofensivo era la contratación pública de los gobiernos provinciales y municipales en Canadá (Paquin, 2013).

Según los negociadores de Quebec, en cada ronda del TLCAN hubo un representante del departamento de política comercial y se reunió con negociadores federales para explicar los intereses de Quebec; con líderes empresariales de varios sectores (agrícola, farmacéutico, entre otros), así como con representantes de otras provincias, para trabajar con ellos en problemáticas específicas. A pesar de que no se realizaron rondas formales después de marzo de 2018, el equipo de Quebec mantuvo contacto de manera regular con el gobierno federal, mediante llamadas telefónicas y reuniones. Hasta el último momento, esa delegación también contó con un representante en Washington. La situación de Ontario fue la misma en términos generales.<sup>24</sup>

Los equipos federal y provincial interactuaron y se consultaron en reuniones enfocadas específicamente en la renegociación y no en las del C-Trade. Las provincias también fueron invitadas a participar en las de estrategia, previas a las rondas de negociación, al igual que a las sesiones informáticas mensuales. Aquéllas con delegaciones numerosas e intereses considerados particularmente importantes, en ocasiones fueron invitadas a hablar con los negociadores de capítulo, particularmente durante la ronda celebrada en Montreal, en donde hubo aproximadamente doce reuniones de este tipo. Finalmente, también se sostuvieron debates con actores destacados en campos de intereses específicos, como el Sindicato de Artistas (Union des Artistes), el de Productores Agrícolas (Union des Producteurs Agricoles), así como con otros sindicatos de trabajadores.

Al parecer, el nivel de confianza entre los representantes federales y provinciales fue alto, pues el enfoque del “Equipo de Canadá” recibió elogios del de Ontario y, anteriormente, del de Quebec.<sup>25</sup> Se dio a las provincias la oportunidad de participar en las discusiones de los temas que incidían en el área de su competencia, se distribuyeron textos, y durante las rondas, las provincias podían asistir a una reunión informativa nocturna sobre los avances del día. Si bien suele decirse que las negociaciones del CETA destacaron por la inclusión de las provincias en las discusiones, lo que no se menciona tanto es que, al final, sólo los negociadores federales permanecieron en la mesa.

<sup>24</sup> Entrevista anónima en Quebec —octubre de 2017, abril y octubre de 2018—, y en Toronto, marzo y octubre de 2018.

<sup>25</sup> Entrevista anónima en Quebec en abril y octubre de 2018, y en Toronto, marzo y octubre de 2018.

Este patrón se repitió en la renegociación del TLCAN. Para el equipo de Ontario, la confianza y la cooperación habían alcanzado un nivel tan cómodo que no sintieron que los negociadores necesitaran estar en la sala en ese punto.<sup>26</sup>

El equipo de Ontario también consideró que las reuniones del C-Trade —descritas como un “vaciado de datos” por un alto funcionario de esa provincia, involucrado en negociaciones comerciales— habían mejorado. Dado el gran volumen de información requerido para el TLCAN, las del C-Trade abrieron el camino a varias más, específicamente dedicadas a estas negociaciones. No sólo se consultó a las provincias, también se les dio la oportunidad de hacer una contribución, que sería tomada en cuenta. En contraste con lo ocurrido rumbo al TPP —en donde no fueron debidamente consultadas por el ritmo acelerado del proceso, o se hizo de manera tardía para cuestiones de los informes—, los negociadores de Ontario estimaron que la dinámica hacia el TLCAN fue más incluyente y basada en una mayor confianza mutua.

Durante esas negociaciones, las provincias también se reunieron para discutir las problemáticas específicas y llegar preparadas a las rondas.<sup>27</sup> Estos encuentros se celebraron, de manera algo orgánica e informal, en su mayoría a instancias de la provincia que encabezaba el Consejo de la Federación, o bien, en forma paralela a las rondas. Las reuniones para la renegociación del TLCAN se llevaron a cabo en el último Consejo de la Federación en Alberta, de manera simultánea a la ronda del TLCAN en Montreal, en enero de 2018. En su mayoría, las provincias fueron bien representadas con equipos fuertes (incluso los Territorios del Noroeste tenían uno con tres negociadores). Los alcances de la política comercial provincial han ganado visibilidad. Antes era difícil encontrar recursos y expertos, pero la reciente participación provincial en el CETA dio origen a una nueva red de profesionales, con altos niveles de experiencia, que destacaron entre los equipos negociadores de las provincias durante los trabajos del TLCAN. Estas entidades también coordinaron conjuntamente rondas previas con los accionistas (por ejemplo, Ontario y Quebec tienen un frente unido en el tema agrícola) y con los equipos de gestión de exportaciones (en el cuadro 1 se ofrece un resumen de la participación de las provincias en las negociaciones comerciales).

<sup>26</sup> Entrevista anónima en Toronto, marzo y octubre de 2018.

<sup>27</sup> Entrevista anónima en Quebec, octubre de 2017, abril y octubre de 2018, y en Toronto, marzo y octubre de 2018.

**CUADRO 1**  
**RESUMEN DE LA PARTICIPACIÓN PROVINCIAL**  
**EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES**

	<i>TLC</i>	<i>CETA</i>	<i>TPP</i>	<i>TLCAN/T-MEC</i>
Definición del mandato	Sólo federal	Consultada con las provincias	Sólo federal	Sólo federal
Selección del negociador principal	Sólo federal	Sólo federal	Sólo federal	Sólo federal
Selección de los líderes de la mesa de negociación	Sólo federal	Sólo federal	Sólo federal	Sólo federal
Presencia provincial en la mesa de negociación	No	Sí, pero con restricciones	No	No
Mecanismos para la consulta federal-provincial	Conferencias de los primeros ministros (catorce reuniones entre los primeros ministros provinciales y el federal); Comité de Negociaciones Comerciales	Discusiones informales en el foro del C-Trade	Reunión del C-Trade	Reunión del C-Trade/ Reuniones específicas del TLCAN/T-MEC/ Discusiones informales
Efecto en la jurisdicción provincial	Mínimo	Muy importante	Mínimo	Importante
Mecanismo de aprobación	No	Aprobado por el Parlamento de Quebec, pero no por otras provincias	Aprobado por el Parlamento de Quebec, pero no por otras provincias	Aprobado por el Parlamento de Quebec, pero no por otras provincias

FUENTE: Elaboración propia.

### **Los retos en la implementación del T-MEC en Canadá y sus provincias**

Las provincias reaccionaron fuertemente al concluirse los trabajos del T-MEC. Ontario y Quebec protestaron con vehemencia por el contenido final. Las

concesiones en la gestión del suministro —apertura de un mínimo del 3.6 por ciento del mercado lácteo de Canadá a productos estadounidenses, en particular la cancelación de productos lácteos clase 7, así como el que se mantengan los aranceles al acero y el aluminio, pese a la promesa estadounidense de quitarlos— fueron los principales aspectos denunciados por las provincias.<sup>28</sup>

Las renegociaciones del TLCAN se llevaron a cabo durante periodos electorales de Ontario y Quebec, entidades que vivieron un cambio de gobierno con la elección de Doug Ford, del Partido Conservador Progresista, y François Legault de la Coalición Futuro de Quebec (Coalition Avenir Québec, CAQ). Si bien en Ontario había consenso en favor del enfoque del “Equipo de Canadá” en lo tocante a las negociaciones, en Quebec resultaron polémicas, especialmente por las importantes concesiones en el tema de los lácteos. Durante la campaña, los líderes de todos los partidos políticos de esta provincia se negaron rotundamente a cualquier concesión en la gestión de suministros, incluso, lo hicieron en una conferencia de prensa organizada con la “Union des Producteurs Agricoles” (Sindicato de Productores Agrícolas) en Longueuil. Estuvieron presentes Philippe Couillard del Partido Liberal, Jean-François Lisée del Partido Quebequense, y Manon Massé del Quebec Solidario. François Legault, de la Coalición Futuro de Quebec, estuvo en Saguenay al mismo tiempo, pero no participó; sin embargo, expresó su apoyo a la gestión de suministros y se manifestó en contra de cualquier concesión en materia de lácteos (Messier, 2018).

Philippe Couillard, ex primer ministro de Quebec, varias veces, durante la campaña, dijo a los reporteros que “habría consecuencias políticas serias” si Ottawa hacía concesiones en los lácteos y en la gestión de suministros. Cuando un periodista le preguntó hasta dónde estaba dispuesto a llegar, el político respondió: “Sólo obsérvenme”, frase usada por Pierre Elliot Trudeau al iniciar la Crisis de Octubre en 1970 en Quebec. Incluso, afirmó que se sumaría al “veto” de Quebec sobre el TLCAN y declaró que no era posible establecer un compromiso (Paquin, 2018). Si bien la provincia no ha ejercido un veto semejante, su capacidad para rehusarse a implementar el tratado es bastante real. El asunto llegó a ser tan polémico que *The Financial Times* publicó que Canadá estaba pensando en esperar a que finalizaran las elecciones de Quebec, es decir, después del 1° de octubre, para concretar el tratado con Estados

<sup>28</sup> Entrevista anónima en Quebec, octubre de 2018 y en Toronto, octubre de 2018.

Unidos (Blackwell, 2018). El T-MEC se anunció el 30 de septiembre, una noche antes de que los quebequenses acudieran a las urnas.

Después de los comicios, François Legault, el nuevo primer ministro de Quebec, declaró que se analizaría cada opción con los especialistas, para ver qué se puede hacer para remediar la situación. El Parlamento local podría rehusarse a “aprobar el tratado” y no hacer los cambios necesarios a las leyes y regulaciones provinciales para implementarlo (Foisy, 2018; Paquin, 2018).

En Ontario, la reacción de Doug Ford, cuyo partido derrotó a la primera ministra liberal Kathleen Wynne, en junio, también fue negativa, y el político expresó algunos puntos de coincidencia con su par de Quebec, aunque en vez de hablar de bloquear la implementación del tratado, inmediatamente pidió compensación para los granjeros (McGillivray, 2018). A pesar de que la ministra Chrystia Freeland ha prometido compensación para el sector agrícola, no se han dado números específicos y las negociaciones siguen su curso. Las provincias aún esperan la compensación prometida por el gobierno federal tras los trabajos del TPP.

La relación entre Doug Ford y Justin Trudeau ha sido difícil desde la elección del primero. Las tensiones comenzaron por el impuesto al carbón y la Carta de Derechos y Libertades (Delacourt, 2018). En cuanto a la negociación comercial con Estados Unidos, la actitud del primer ministro de Ontario cambió con el tiempo. En junio de 2018, Doug Ford declaró públicamente estar trabajando junto con el primer ministro y sus contrapartes federales y agregó: “Vamos a estar unidos. Sé que todas las provincias deben estar unidas con nuestras contrapartes federales” (Benzie, 2018a). En octubre de ese mismo año, Ford declaró que Ottawa dejó de lado a muchos sectores clave en el nuevo acuerdo, y a seiscientos partidarios presentes en una manifestación en Etobicoke dijo que el nuevo tratado estaba dejando a demasiadas familias y negocios locales en el abandono. Los liberales de Trudeau lo hicieron con los granjeros y con los trabajadores del aluminio y el acero de Ontario (Benzie, 2018b).

El ministro de Relaciones Intergubernamentales en Ottawa, Dominic LeBlanc, respondió al comentario declarando que el primer ministro Ford había apoyado plenamente la posición negociadora de Canadá, en público y en privado. También declaró que justo días antes de que se concluyera el tratado, Ford fue informado en detalle en Washington, D. C., incluso sobre los modestos cambios en el sector de gestión de suministros.

Simon Jefferies, el secretario de Prensa de Doug Ford, respondió que “mientras más estudiamos el tratado, más preocupados estamos de que el gobierno federal sacrificara a los granjeros de Ontario, y a los trabajadores del acero y el aluminio” (Benzie, 2018a), y dijo sentir lo mismo respecto de la capacidad de Canadá para negociar futuros tratados de libre comercio.

Los mecanismos para la implementación de acuerdos de negocios internacionales varían en cada provincia. Mientras que en Ontario, el T-MEC entrará en vigor directamente, tal vez con modificaciones menores necesarias a algunas leyes y regulaciones, no se requiere aprobar ninguna ley específica, por tanto, no tiene el poder de bloquear ni de oponerse a la entrada en vigor del tratado de manera local. En el caso del CETA, la situación fue un poco diferente, pues el acuerdo invadía en gran medida la jurisdicción provincial con capítulos dedicados a la contratación, por ejemplo. En ese caso, el gobierno federal pidió que las provincias manifestaran su acuerdo con el CETA y que describieran las medidas que tomarían para implementarlo. A pesar de que no hay una obligación legal para proceder de esta manera, se hizo para evitar futuros conflictos con las provincias. No se pidió tal compromiso de parte de las provincias con el T-MEC.<sup>29</sup> En última instancia, la mayoría de las modificaciones legislativas, resultado de las nuevas provisiones en este tratado, deberán hacerse a nivel federal: ya sea el desmantelamiento de la gestión de suministros clase 7 o el aumento en el plazo de las leyes de patentes para cumplir con las nuevas obligaciones aumentadas.

## Conclusión

A pesar de que los representantes de Quebec y Ontario no están de acuerdo con la imagen de las relaciones entre las provincias y el gobierno federal durante la renegociación del TLCAN, el hecho es que las provincias son actores cada vez más esenciales en las negociaciones comerciales de Canadá.

Resulta irónico que, a pesar de su importancia, el gobierno federal no las considere un recurso político durante las negociaciones, como sí ocurrió con diversos actores de la sociedad civil, y no fue así, en apego a la noción de conjetura de Schelling.

<sup>29</sup> Entrevista anónima con funcionarios de Ontario, octubre de 2018.

En *The Strategy of Conflict*, publicado en 1960, el ganador del Premio Nobel de Economía, Thomas Schelling, desarrolla una noción que ahora se conoce como la “conjetura de Schelling”.<sup>30</sup> De acuerdo con ésta, el representante de Estados Unidos tiene ventaja en la negociación de un tratado comercial con otro gobierno, siempre que la legislatura (el Congreso), que debe ratificarlo, muestre una postura firme en ciertos temas. Por tanto, en una re-negociación como la del TLCAN, en la cual el Congreso tuvo un papel más relevante que en el pasado, debido a los cambios legislativos, los negociadores de aquel país usaron esto como un pretexto para lograr concesiones adicionales de parte de sus socios comerciales, Canadá y México.

Canadá, donde la separación de poderes es más teórica que real, no se puede beneficiar de tal conjetura, a menos que se encuentre en situación de gobierno minoritario. Cuando hay un gobierno mayoritario, la “amenaza” de deserción de los delegados del partido en el poder es débil; sin embargo, existen otros actores que podrían haber desempeñado un papel similar al del Congreso estadounidense en las negociaciones comerciales: las provincias canadienses. Ottawa decidió no usar esa arma, posiblemente porque, desde la perspectiva federal, las provincias son más un problema que una fortaleza.

## Fuentes

ABELSON, D. E. y M. LUSZTIG

1996 “The Consistency of Inconsistency: Tracing Ontario’s Opposition to the NAFTA”, *Revue Canadienne de Science Politique* 29, no. 4: 681-698.

BACHE, I. y M. FLINDERS, eds.

2004 *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

BARNETT, L.

2018 *Le Processus de conclusion de traités au Canada*. Ottawa: Bibliothèque du Parlement, publicación no. 2008-45-f, creada el 24 de mayo de

<sup>30</sup> En español, Thomas C. Schelling, *La estrategia del conflicto*. Trad. de Adolfo Martín. México: FCE, 1989 [n. de los editores].

2008, en <<https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/BackgroundPapers/PDF/2008-45-f.pdf>>.

BENZIE, R.

2018a “NAFTA Talks a Priority for Premier-designate Doug Ford”, *The Star*, 12 de junio, en <<https://www.thestar.com/news/queenspark/2018/06/12/nafta-talks-a-priority-for-ford.html>>.

2018b “Ottawa Fired Back at Ford over USMCA Grousing”, *The Star*, 14 de octubre, en <<https://www.thestar.com/news/queenspark/2018/10/11/ottawa-fires-back-at-ford-over-usmca-grousing.html>>.

BLACKWELL, T.

2018 “Canada May Hold off until after Quebec Election as U.S.-Mexico Drafting Two-way Trade Deal”, *The Financial Times*, 30 de septiembre, en <<https://business.financialpost.com/news/u-s-mexico-drafting-final-text-of-two-way-trade-deal-but-canada-may-wait-until-after-quebec-election-on-oct-1>>.

CÔTÉ, CH.-E.

2015 “Toward Arbitration between Subnational Units and Foreign Investors?”, *Columbia FDI Perspectives*, no. 145 (abril): 1-3.

DELACOURT, S.

2018 “Ottawa Worried Ford’s Washington Visit Could Impact NAFTA Talks”, *The Star*, 18 de septiembre, en <<https://www.thestar.com/opinion/star-columnists/2018/09/18/ottawa-worried-fords-washington-visit-could-impact-nafta-talks.html>>.

FAFARD, P. y P. LEBLOND

2013 “Closing the Deal: What Role for the Provinces in the Final Stages of the CETA Negotiations?”, *International Journal* 68, no. 4: 553-559.

FOISY, PH.-V.

2018 “Le Québec peut-il bloquer le nouvel ALENA?”, Radio-Canada, 6 de octubre, en <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1128175/alena-quebec-bloquer-nouvel-accord-aeumc-libre-echange-canada-etats-unis>>.

GERBET, T.

- 2018 “Environnement: les Premières Nations se sentent trahies; Québec s’excuse”, Radio-Canada, 16 de marzo, en <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1089443/premieres-nations-autochtones-trahis-gouvernement-couillard-excuses-trudeau-ottawa-quebec-melancon-environnement>>.

GOBIERNO DE CANADÁ

- 2014 “Canada-Chile Free Trade Agreement”, en <<http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/chile-chili/fta-ale/index.aspx?lang=en>>, consultada el 23 de marzo de 2018.
- 2013 “Canada-Costa Rica Free Trade Agreement”, en <[http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/costa\\_rica/fta-ale/index.aspx?lang=en](http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/costa_rica/fta-ale/index.aspx?lang=en)>, consultada el 23 de marzo de 2018.

HART, M., B. DYMOND y C. ROBERTSON

- 1994 *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*. Vancouver: University of British Columbia Press.

HOOGHE, L. y G. MARKS

- 2003 “Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance”, *American Political Science Review* 97, no. 2: 233-243.

JOHNSON, P. M., P. MUZZI y V. BASTIEN

- 2015 “Le Québec et l’AECG”, en Christian Deblock, Joel Lebulanger y Stéphane Paquin, coords., *Un Nouveau pont sur l’Atlantique : l’Accord économique et commercial global entre l’Union Européenne et le Canada*. Québec: Presses de l’Université du Québec.

KUKUCHA, C.

- 2016 “Provincial/Territorial Governments and the Negotiations of International Trade Agreements”, *IRPP Insight*, no. 10 (octubre): 1-16.
- 2013 “Canadian Sub-federal Governments and CETA: Overarching Themes and Future Trends”, *International Journal* 68, no. 4: 528-535.

- 2008 *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*. Vancouver: UBC Press.
- 2005 “From Kyoto to the WTO: Evaluating the Constitutional Legitimacy of the Provinces in Canadian Foreign Trade and Environmental Policy”, *Revue Canadienne de Science Politique* 38, no. 1: 129-152.
- 2003 “Domestic Politics and Canadian Foreign Trade Policy: Intrusive Interdependence, the WTO and NAFTA”, *Canadian Foreign Policy Journal* 10, no. 2: 59-86.

LEDUC, F.

- 2009 *Guide de la pratique des relations internationales du Québec*. Québec: Les Publications du Québec.

LÉVESQUE, C.

- 2015 “Les Rôles et responsabilités des provinces canadiennes dans le cadre de procédures d’arbitrage entre investisseurs et État fondées sur des traités économiques”, *Revue Québécoise de Droit International* 28, no. 1: 107-155.

LILLY, M.

- 2018 “International Trade: The Rhetoric and Reality of the Trudeau Government’s Progressive Trade Agenda”, en Norman Hillmer y Philippe Lagassé, eds., *Justin Trudeau Canadian Foreign Policy, Canada among Nations*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 125-144.

MCGILLIVRAY, K.

- 2018 “Ford Gets his Wish for Federal Compensation of Farmers Affected by USMCA”, *CBC News*, 1<sup>o</sup> de octubre, en <<https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/usmca-ford-1.4845481>>.

MESSIER, F.

- 2018 “Les Chefs font front commun sur la gestion de l’offre, puis s’attaquent mutuellement”, Radio-Canada, 31 de agosto, en <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1121063/alena-upa-gestion-offre-jean-francois-lisee-pq-philippe-couillard-plq-manon-masse-qs>>.

MESTRAL, A. DE

2005 “The Provinces and International Relations in Canada”, en J.-F. Gaudreau-DesBiens y F. Gélinas, coords., *The States and Moods of Federalism: Governance, Identity and Methodology*. Cowansville: Éditions Yvon Blais, pp. 319-322.

MESTRAL, A. DE y E. FOX-DECENT

2008 “Rethinking the Relationship Between International and Domestic Law”, *McGill Law Journal* 53, no. 4: 573-648.

MICHELMANN, H.

2009 *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal: Mc-Gill Queen's Press.

OUELLET, R. y G. BEAUMIER

2016 “L'Activité du Québec en matière de commerce international : de l'énonciation de la doctrine Gérin-Lajoie à la négociation de l'AECG”, *Revue Québécoise de Droit International*, numéro especial (junio): 67-79.

PAQUIN, S.

2018 “Le Québec ne possède pas de droit de veto sur l'ALENA”, *Le Soleil*, 28 de agosto, en <<http://www.stephanepaquin.com/le-quebec-ne-possede-pas-de-droit-de-veto-sur-lalena/>>.

2017a “Fédéralisme et négociations commerciales au Canada : l'ALE, l'AECG et le PTP comparés”, en Stéphane Paquin y Mathieu Arès, coords., *Géopolitique et nouveaux enjeux des négociations commerciales transpacifiques*, edición especial de *Études Internationales* 68, nos. 3-4 (verano-otoño): 347-369.

2017b “Le Rôle des provinces dans la renégociation de l'ALENA”, *Options Politiques*, en <<http://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2017/le-role-des-provinces-dans-la-renegociation-de-lalena/>>.

2014 “Le Fédéralisme d'ouverture et la place du Québec (et des autres provinces) dans les négociations internationales : rupture dans la continuité?”, *Canadian Foreign Policy Journal* 20, no. 1: 28-37.

2013 “Federalism and the Governance of International Trade Negotiations in Canada: Comparing CUSFTA with CETA”, *International Journal* 68, no. 4: 545-552.

2010 “Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared”, *The Hague Journal of Diplomacy* 5, nos. 1-2: 173-197.

2006 “Le Fédéralisme et les relations internationales du Canada depuis le jugement de 1937 sur les conventions de travail”, en Stéphane Paquin, coord., *Les Relations internationales du Québec depuis la Doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005) : le prolongement externe des compétences internes*. Ste-Foy: Presses de l'Université Laval, 7-24.

PAQUIN, S. y A. CHALOUX

2016 “La Doctrine Gérin-Lajoie : 50 ans d'action internationale du Québec”, *Revue Québécoise de Droit International*, edición especial (junio), en <<https://www.sqdi.org/fr/serie-juin-2016-doctrine-gerin-lajoie-50-ans-dactions-internationales-quebec/>>.

PAQUIN, S. y CH. LEQUESNE

2017 “Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect”, *International Negotiation*, no. 22: 183-204.

PAQUIN, S. y G. LACHAPELLE

2005 “Why do Sub-states and Regions Practice International Relations”, en Stéphane Paquin y Guy Lachapelle, coords., *Mastering Globalization: New States' Strategies in the World Economy*. Londres: Routledge, 77-89.

SCHERRER, S.

2000 “L'Effet des traités dans l'ordre juridique interne canadien à la lumière de la jurisprudence récente”, en *Développements récents en droit administrative*. Cowansville: Éditions Yvon Blais, 57-84.

SKOGSTAD, G.

2012 “International Trade Policy and the Evolution of Canadian Federalism”, en H. Bakvis y G. Skogstad, coords., *Canadian Federalism*, 3<sup>a</sup> ed. Don Mills: Oxford University Press.

TURP, D.

- 2016 “L’Approbation des engagements internationaux importants du Québec: la nouvelle dimension parlementaire à la doctrine Gérin-Lajoie”, *Revue Québécoise de Droit International*, edición especial (junio): 9-40.
- 2009 “Le Consentement de l’État du Québec aux engagements internationaux et sa participation aux forums internationaux”, en Y. Sienho y J-Y. Morin, coords., *Multiculturalism and International Law*. Leiden: Martinus Nijoff, 719-752.
- 2002 *Pour une intensification des relations du Québec avec les institutions internationales*. Quebec: Ministère des Relations Internationales.

VANDUZER, A.

- 2013 “Could an Intergovernmental Agreement Make Canadian Treaty Commitments in Areas within Provincial Jurisdiction More Credible?”, *International Journal* 68, no. 4: 536-544.

# PARADIPLOMACIA ECONÓMICA EN AMÉRICA DEL NORTE: DEL TLCAN AL T-MEC

*Roberto Zepeda Martínez\**

## Introducción

Donald Trump ganó la presidencia de Estados Unidos con un discurso antinmigrante y contrario al libre comercio, según el cual los tratados que lo formalizan se traducen en pérdida de empleos para los trabajadores estadounidenses y hay que cancelarlos, como lo hizo con el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (Trans-Pacific Partnership, TPP),<sup>1</sup> o bien, renegociarlos como en el caso del TLCAN.

Ciertamente, los estados de la zona industrial (Wisconsin, Michigan, Indiana, Illinois, Ohio y Pensilvania) han sido afectados por la globalización y la automatización o robotización generada por la innovación tecnológica aplicada a los procesos productivos. Los trabajadores blancos, de baja calificación, han visto un panorama desalentador en las últimas décadas, enfrentando el éxodo de empleos a zonas no sindicalizadas del territorio estadounidense y a países con menores costes laborales.

El número de empleos en el sector manufacturero cayó de 19.5 millones en 1979 a 11.5 millones en 2010; luego hubo una ligera recuperación y alcanzó los 12.3 millones en 2016. Según la Ball State University, aproximadamente el 13 por ciento de las pérdidas en el periodo 2000-2010 se debe al libre comercio y el resto, a la automatización (Miller, 2016).

El TLCAN no fue la panacea para el desarrollo económico de México. Si bien ayudó al aumento de las exportaciones hacia Estados Unidos y Canadá, no propulsó una dinámica que contribuyera a aliviar los problemas sociales,

\* Investigador adscrito al Área de Estudios de la Integración del CISAN, UNAM; <rzepeda@unam.mx>.

<sup>1</sup> Actualmente Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP o TPP-11).

como la desigualdad, la pobreza ni los altos niveles de marginación social y violencia extendida en la mayoría del territorio; sin embargo, debido a las condiciones de dependencia de nuestra economía respecto de la estadounidense, habría resultado muy dañina, en el corto plazo, una ruptura del TLCAN. Alrededor del 80 por ciento de las exportaciones de México se envían a Estados Unidos, y aproximadamente la mitad de sus importaciones provienen de ese país, además de que es su principal inversionista.

Aunado a lo anterior, el sector automotriz, uno de los más activos en los últimos años, depende de las cadenas productivas de valor, las cuales han significado mayor competitividad y han convertido a América del Norte en una de las plataformas manufactureras más dinámicas del mundo. México se ha beneficiado de estos procesos, ya que ha atraído gran parte de la producción de automóviles y de autopartes, la cual se ha trasladado desde Canadá y Estados Unidos.

## **Paradiplomacia económica**

Cada vez más, los estados subnacionales se involucran en la toma de decisiones respecto de la política económica adoptada por los gobiernos nacionales, por ejemplo, en la negociación e implementación de los acuerdos comerciales internacionales; en este sentido, la paradiplomacia económica es la participación de dichos estados en actividades internacionales para promover sus intereses en la materia, es decir, las exportaciones, importaciones, el turismo y la especialización de actividades productivas con miras a atraer inversión extranjera.

Lecours distingue tres capas de la paradiplomacia; la primera se refiere a cuestiones económicas: los gobiernos subnacionales trabajan en pos de una presencia internacional con el propósito de atraer inversión extranjera, empresas internacionales a la región y explorar nuevos mercados para sus exportaciones. La segunda involucra cooperación cultural, educativa, técnica, tecnología y otras, mientras que la tercera implica consideraciones políticas (Lecours, 2008: 2-3).

Hablando de la acción paradiplomática de los gobiernos subnacionales en Estados Unidos, Kaiser (2005) argumenta que el nivel de participación internacional está relacionado con el grado de integración de las economías

regionales en los mercados mundiales. Esto significa que las entidades subnacionales de Estados Unidos han intensificado esas actividades en paralelo con una creciente competencia global. Esta situación se observa, de manera más relevante, en aquellos estados federales cuyas economías regionales dependen fuertemente de mercados de exportación, en los cuales las industrias basadas en la innovación científica y alta tecnología cumplen un papel importante. Tales industrias, por ejemplo, la biotecnología, las telecomunicaciones, la farmacéutica, etc., se han internacionalizado rápidamente en años recientes debido, sobre todo, a la globalización de los mercados y las tecnologías.

Paquin (2010) sostiene que los actores subestatales han cobrado conciencia de que su poder político y su soberanía —en otras palabras, su capacidad para formular y aplicar políticas públicas— están sujetas a negociaciones en foros multilaterales, fenómeno que se magnifica en Europa, por el proceso de integración continental, y en América del Norte por el TLCAN. Por tanto, ha habido un aumento significativo, desde los años sesenta, en el número de actores subestatales participando activamente en cuestiones internacionales.

Kincaid (2013) advierte el importante papel de los gobernadores de Estados Unidos en la ratificación de los acuerdos de libre comercio signados por el gobierno central. Por ejemplo, cuarenta de ellos fueron notablemente activos apoyando los esfuerzos del presidente Bill Clinton para obtener la aprobación del TLCAN en el Congreso, en 1993, y casi la misma cantidad en la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1994.<sup>2</sup>

Las actividades internacionales de Quebec tienen características de paradiplomacia económica, considerando su apoyo a los acuerdos de libre comercio signados por Canadá. Rioux Ouimet (2015) observa que los dos partidos que han gobernado la provincia, el Quebequense (PQ) y el Liberal de Quebec (PLQ) apoyaron el TLC en 1988 y el TLCAN en 1994 sobre la base del “nacionalismo de libre comercio”, argumentando que esto emanciparía a Quebec de su dependencia del comercio interprovincial.

<sup>2</sup> Durante el debate del GATT, también hubo un intenso cabildeo sobre la representación de los estados en los procesos de resolución de disputas en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en el cumplimiento de Estados Unidos de las resoluciones de ese organismo, que podrían requerir el desplazamiento de la ley estatal. Los funcionarios de gobierno de ese país no lograron colocar toda su agenda, pero lograron muchas concesiones y compromisos, entre ellos, la consulta federal regular con funcionarios estatales y atención continua a preocupaciones de los gobiernos estatales y locales (Kincaid, 2013).

Por su parte, Cornago (2010) advierte que los procesos de integración económica han pavimentado la internacionalización de los gobiernos subnacionales y que el caso europeo contrasta fuertemente con el de América del Norte. Aunque son muy diferentes, en cuanto a naturaleza y alcance, el TLCAN también provocó una movilización subnacional significativa en Estados Unidos, México y Canadá. Asimismo, los gobiernos subestatales han visto con preocupación la erosión de su autonomía dentro de los esquemas subcontinentales de liberalización comercial y de inversiones.

Las provincias canadienses y los estados de la Unión Americana han sido activos en denunciar las graves intromisiones de la OMC en áreas de jurisdicción subnacional. Sus continuas quejas sobre la afectación de las competencias constitucionales han provocado que el gobierno federal les reconozca su papel en el comercio mundial. Como resultado, dichos estados y provincias están descubriendo que —dado su poder económico y legitimidad social— son capaces de influir en la postura del gobierno federal sobre asuntos internacionales relevantes, tales como el comercio mundial, la seguridad, derechos humanos o problemas ambientales (Cornago, 2010).

Brown (2013) resalta que, si bien la integración económica y comercial ha conferido más influencia en la toma de decisiones a los gobiernos subnacionales, también es claro que no se han empoderado en términos constitucionales para asumir esa tarea. Los gobiernos estatales y locales (incluyendo a sus cabilderos) se vieron muy involucrados por la administración estadounidense en la negociación e implementación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (Canada-US Free Trade Agreement, CUFTA, por sus siglas en inglés)<sup>3</sup> y TLCAN, y los intereses de los estados indirectamente continúan canalizándose a través del Congreso.

En Canadá, diversas decisiones judiciales les han otorgado facultades a las provincias para decidir sobre la puesta en práctica de tratados internacionales que afecten sus jurisdicciones. Paquin (2010) subraya que, en ese país, la conclusión de dichos instrumentos ha seguido dos pasos fundamentales: primero, su concreción, es decir, su negociación, firma y ratificación; y, segundo, su implementación. La primera etapa corresponde exclusivamente al gobierno federal, mientras que la segunda, es decir, la adopción de medidas legislativas necesarias para la aplicación de un tratado como

<sup>3</sup> En lo sucesivo, se denominará a este acuerdo ALC.

una cuestión de derecho interno, involucra tanto al gobierno federal como a los provinciales.

En México, la paradiplomacia de los estados fue limitada durante el periodo del TLCAN, aunque a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) se promovió este tratado entre actores importantes de Estados Unidos. Por ejemplo, en julio de 2017, el entonces presidente de la Conago y jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, participó en la Cumbre de la Asociación Nacional de Gobernadores (National Governors Association, NGA), realizada en Rhode Island. Durante la sesión, destacó el compromiso de los gobernadores de México para defender los intereses de las empresas y los trabajadores mexicanos en las renegociaciones del TLCAN, y pidió una Norteamérica integrada y sin aranceles. Además, en octubre de ese mismo año, se reunió con el presidente de la Cámara de Comercio de Estados Unidos, Thomas J. Donohue, y advirtió que, en materia de libre comercio, la Conago aspiraba a un TLCAN renovado, con reglas actualizadas y una más firme cooperación trilateral.

Durante la renegociación, el primer ministro Justin Trudeau y los *premiers* de las provincias canadienses encabezaron actividades paradiplomáticas para promover los beneficios del tratado, y visitaron las entidades de Estados Unidos con las que tienen una mayor integración comercial. Canadá es el destino principal de 33 estados de la unión americana y Michigan es su socio más importante en una relación comercial impulsada por la industria automotriz y energética.

Como hemos visto, la participación de los gobiernos subnacionales de Estados Unidos y Canadá, y, en menor medida, de México, en las negociaciones internacionales ha cobrado relevancia en las últimas décadas, especialmente durante las del ALC y el TLCAN, así como en la renegociación de este último. Aunque no tienen facultades constitucionales explícitas para negociar y firmar acuerdos internacionales, las provincias tienen el poder de implementar aquellos acuerdos que afecten áreas de su jurisdicción, mientras que en Estados Unidos, los estados subnacionales tienen margen de maniobra en la ratificación de los acuerdos internacionales que les compete a los poderes legislativos mediante su participación y cabildeo en comités del Congreso.

## **El TLCAN desde la visión de Trump**

Para Donald Trump, el TLCAN ha sido el peor tratado comercial en la historia de su país, por lo que, una vez en el poder, ordenó su renegociación, la cual inició en agosto de 2017. El representante comercial de Estados Unidos y encargado del proceso de renegociación advirtió que uno de los objetivos era reducir el déficit comercial con sus vecinos y socios. Uno de sus argumentos fue justamente el déficit comercial con México, que equivale a poco más de 60 mil millones de dólares, lo cual ha significado pérdida de empleos en el sector manufacturero.

Sin embargo, se soslayaba deliberadamente que, de acuerdo con cifras de la U.S. Chamber of Commerce (citadas en California Chamber of Commerce, 2017a), y de instituciones académicas y de investigación, en Estados Unidos dependían del TLCAN alrededor de cinco millones de empleos netos, hablando de la relación comercial con México, y poco más de 9 millones de la que existe con Canadá; es decir, casi catorce millones en total. Estos datos incluyen los empleos perdidos por efecto del propio instrumento.

Por otra parte, como se dijo al principio, la mayor parte de estos últimos son consecuencia de la innovación tecnológica aplicada a los procesos productivos y al éxodo de millones de puestos de trabajo hacia a China a partir de 2001, cuando ésta se adhirió a la OMC.

## **La relevancia del TLCAN desde un enfoque subnacional**

El análisis de los resultados del TLCAN en Estados Unidos desde un enfoque subnacional revela que los estados más vulnerables, considerando el porcentaje de sus exportaciones totales hacia los dos socios comerciales del TLCAN, son Dakota del Norte (el 84 por ciento), Michigan (el 65 por ciento), Dakota del Sur (el 62 por ciento), Misuri (el 56 por ciento) y Ohio (el 52 por ciento). Respecto del monto total de exportaciones, los más dependientes son Texas, California, Michigan, Ohio, Illinois, Indiana, Nueva York, Pensilvania, Tennessee y Arizona, los cuales enviaron a Canadá y México más de diez mil millones de dólares en 2017. Sobresale Texas, pues exportó más de ciento doce mil millones de dólares a ambos países en ese mismo año (véase el cuadro 1).

La relación comercial con México es una de las más importantes para Estados Unidos, ya que es su tercer socio comercial después de China y

Canadá; es el segundo destino para las exportaciones y también el segundo origen de sus importaciones. De acuerdo con datos recientes, México es el principal receptor de exportaciones de seis estados: California, Texas, Arizona, Nuevo México, Kansas y Nebraska (mapa 1), el segundo de veintidós estados y el tercero para cinco; es decir, treinta y tres entidades tienen a nuestro país entre sus tres principales socios comerciales (Friedman y Shapiro, 2017).

CUADRO 1  
EXPORTACIONES Y EMPLEOS VINCULADOS A LA RELACIÓN COMERCIAL  
DE ESTADOS UNIDOS CON CANADÁ Y MÉXICO, POR ESTADO (2017)

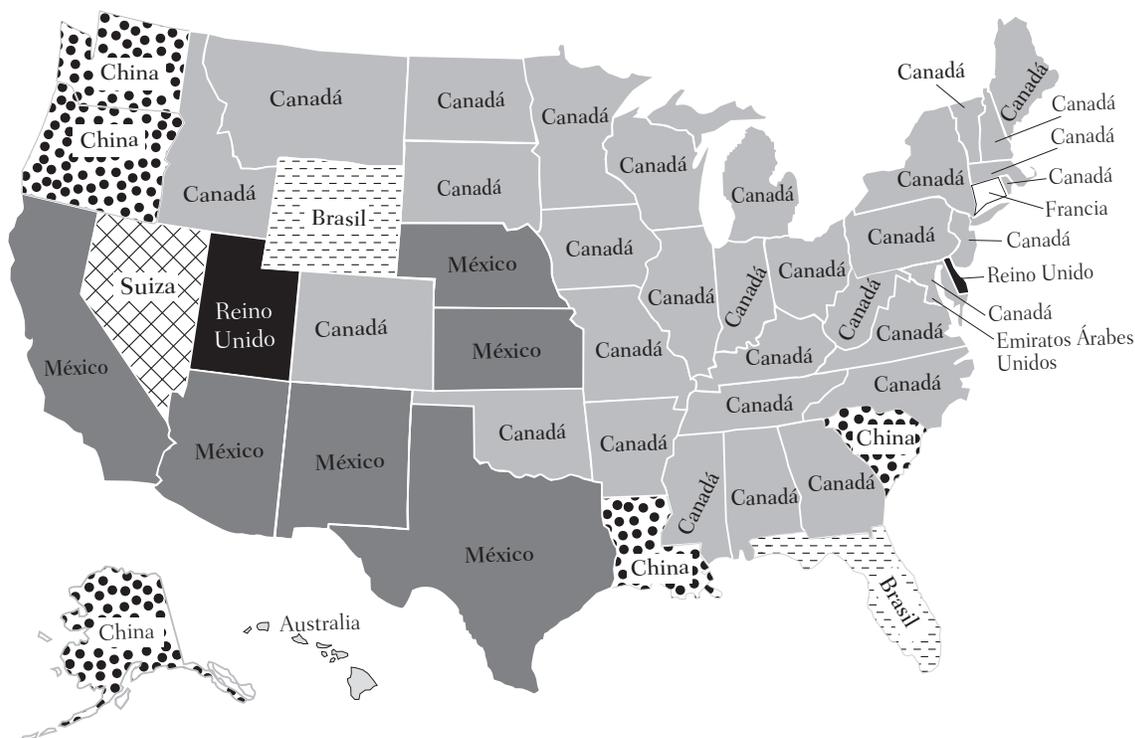
<i>Estado</i>	<i>Exportaciones en dólares estadunidenses</i>	<i>Porcentaje que representa</i>	<i>Empleos vinculados a ese comercio</i>
Alabama	6 729 644 064	33	173 700
Alaska	520 929 964	12	26 200
Arizona	10 397 691 885	47	236 000
Arkansas	1 848 683 352	32	105 500
California	41 444 191 579	25	1 513 800
Carolina del Norte	9 344 097 635	31	390 700
Carolina del Sur	5 591 082 995	18	180 500
Colorado	2 398 450 265	32	225 300
Connecticut	2 693 193 007	19	157 800
Dakota del Norte	3 500 887 562	84	33 000
Dakota del Sur	753 787 114	62	39 500
Delaware	685 692 124	15	38 900
Florida	6 280 625 143	12	754 900
Georgia	9 363 021 878	26	395 500
Hawaii	72 865 753	6	60 900
Idaho	1 174 555 137	24	61 400
Illinois	25 339 803 968	42	526 400
Indiana	16 367 063 521	47	253 500
Iowa	5 657 232 182	47	138 400
Kansas	3 650 775 585	36	120 100
Kentucky	9 712 270 811	33	161 200
Luisiana	8 366 375 533	17	163 000

CUADRO 1  
(continuación)

<i>Estado</i>	<i>Exportaciones en dólares estadunidenses</i>	<i>Porcentaje que representa</i>	<i>Empleos vinculados a ese comercio</i>
Maine	1 396 235 882	49	55 600
Maryland	1 865 187 878	20	246 600
Massachusetts	5 497 262 550	21	311 800
Michigan	35 521 184 708	65	366 900
Minesota	6 387 591 448	33	247 500
Misisipi	3 220 806 685	31	103 400
Misuri	7 780 972 730	56	250 400
Montana	650 803 960	48	41 900
Nebraska	2 672 091 141	42	87 600
Nevada	1 872 077 536	19	112 800
Nueva Hampshire	997 384 902	24	58 900
Nueva Jersey	8 930 369 676	29	365 900
Nueva York	15 574 174 219	21	836 600
Nuevo México	1 693 375 346	47	66 900
Ohio	25 526 205 076	52	463 200
Oklahoma	1 931 283 903	39	123 400
Oregon	2 461 861 705	11	154 000
Pensilvania	13 616 769 734	37	513 300
Rhode Island	735 209 841	32	43 200
Tennessee	13 155 514 913	42	261 300
Texas	112 539 315 942	48	970 900
Utah	2 059 996 479	17	121 300
Vermont	1 314 314 536	44	29 600
Virginia	3 972 826 853	24	341 700
Virginia Occidental	1 715 380 064	34	57 100
Washington	8 931 647 696	11	276 300
Wisconsin	9 641 057 484	46	249 600
Wyoming	223 773 443	20	21 500

FUENTES: Cuadro elaborado por el autor, con datos de la North American Economic Alliance (s.a.) y Business Roundtable (2017).

MAPA 1  
PRINCIPALES DESTINOS DE EXPORTACIÓN EN ESTADOS UNIDOS  
POR ESTADO (2017)



FUENTE: Kiersz (2017).

Cabe resaltar que los cuatro estados fronterizos de Estados Unidos representan el 25 por ciento de su PIB nacional; de hecho, California sería la sexta economía del mundo, y Texas, la décimocuarta. Además, México ocupa el primer lugar como origen de las importaciones de Michigan. Lo anterior se deduce de las cadenas de suministro integradas en varios sectores, destacando el automotriz. Es decir, México tiene un papel importante en la prosperidad económica y la creación de decenas de miles de empleos en estos estados.

Los principales productos que exporta Estados Unidos son aeronaves, gasolina, vehículos de motor, partes de vehículos de motor y microchips de computadoras. China es el principal destino de las aeronaves, mientras que México lo es de la gasolina (el 27 por ciento), seguido por Canadá (el 11 por ciento). La mayoría de los vehículos de motor se dirigen a Canadá, China, Alemania y México, y las partes de vehículos, a Canadá (el 38 por ciento) y México (el 36 por ciento). Los microchips de computadora se envían principalmente a México y China, que concentran el 41 por ciento (Roberts, 2018).

Los productos que exportan los seis estados subnacionales de Estados Unidos que tienen a México como su principal destino de exportaciones son los siguientes: California y Arizona exportan principalmente aeronaves (7 142 y 2 178 millones de dólares [mdd] respectivamente), Texas envía petróleo refinado (26 365 mdd) y Nuevo Mexico, en primer lugar, electrónicos (714 mdd). Estados Unidos exporta principalmente aviones, y la empresa Boeing es relevante en este sector; su fábrica principal, ubicada en Everett, Washington —el edificio más grande del mundo en volumen— genera a ese estado exportaciones valuadas en 41 800 millones de dólares destinadas al sector aeroespacial. Asimismo, los aviones son los principales productos de exportación para otros cinco estados de la lista anterior: Washington, Kentucky, California, Florida, Carolina del Sur y Georgia, los cuales se encuentran en la lista de los 10 que más exportan, con rangos que van desde 41 800 millones de dólares en el caso de Washington a los 5 800 millones en el de Georgia (Desjardins, 2018).

Por otra parte, estados como Texas y Luisiana son, principalmente, exportadores de petróleo refinado. Mientras que Nueva York exporta, sobre todo diamantes, y Nevada, oro, Iowa exporta mayormente maíz; Nebraska y Colorado, carne de res, Michigan exporta camiones; Wisconsin, aviones; Illinois, gasolina, y Pensilvania, carbón. Cuanto más pequeño es el estado, más posibilidades tiene de especializarse en un tipo de bien no ordinario. Por ejemplo, en 2017, Dakota del Sur exportó 91 millones de dólares en residuos de destilería, subproducto de los procesos de elaboración de cerveza, muy usado en la fabricación de alimentos para animales (mapa 2).<sup>4</sup>

De acuerdo con un reporte de Rogers *et al.* (2017), una ruptura del TLCAN habría tenido diversos impactos regionales en Norteamérica. Por ejemplo, en Estados Unidos, la región del medio oeste industrial, en particular la de los Grandes Lagos, depende económicamente del tratado, lo mismo que los estados enfocados en la manufactura automotriz, como Michigan, Ohio, Indiana e Illinois, y los exportadores de granos y de ganado como Dakota del Sur, Iowa y Nebraska. La inversión transfronteriza en automóviles, acero, maquinaria y agricultura es un motor fundamental de las economías del Medio Oeste, por

<sup>4</sup> Lo que más exporta Wyoming es el carbonato de sodio, utilizado para fabricar vidrio, papel, jabones y detergentes. Tan sólo en 2017 exportó 842 millones de dólares. Rhode Island, por su parte, exportó 187 millones de dólares en desechos de hierro y acero, y Maine registró 326 millones de dólares de exportaciones de langostas (Desjardins, 2018).



aunque los estados del Norte que comparten frontera con Canadá tienen una fuerte relación comercial con ese país (Rogers *et al.*, 2017).

En cuanto a Canadá, una fractura del TLCAN habría afectado al país entero, en particular a Ontario, sede de la industria automotriz canadiense; Alberta, Saskatchewan y Manitoba, cuyas economías se basan en los sectores energético y agrícola, dependen enormemente de la relación con Estados Unidos en el marco del tratado. El crecimiento y la prosperidad económica, generadores de miles de empleos en estas provincias, están supeditados a la relación con su vecino del Sur y acelerados por el tratado comercial. Además, la demanda de petróleo crudo y gas natural de Estados Unidos sería un duro golpe a la industria energética concentrada en Alberta, Saskatchewan, así como Terranova y Labrador.

## **Gobernanza multinivel**

Rosenau (2002) observa que los problemas globales están regidos por un sistema bifurcado, en el cual existen dos mundos en la política global: el primero, basado en un esquema interestatal integrado por Estados y sus respectivos gobiernos nacionales, ha dominado durante mucho tiempo el curso de los acontecimientos; el segundo, proviene de un sistema multicéntrico constituido por diversos tipos de colectividades, surgido recientemente como una fuente rival de autoridad, conformado por actores que algunas veces cooperan y otras compiten, pero que continuamente interactúan con el sistema estadocentrista.

Considerando lo anterior, los estados subnacionales están descubriendo que, debido a su poder económico y legitimidad social, son capaces de influir en las posturas de los gobiernos federales sobre asuntos internacionales relevantes, como comercio global, seguridad, derechos humanos y medio ambiente (Cornago, 2006).

La fragmentación del poder de los Estados, concentrado en los gobiernos centrales, crea polos de poder paralelos en cuya nueva reconfiguración sobresalen diversos actores subnacionales, así como organismos no gubernamentales (ONG), lo cual conduce a una forma de gobernanza. La gobernanza se entiende como la participación de diversos actores en la formulación y negociación de acuerdos y políticas públicas; va más allá del gobierno e incluye a actores organizados de la sociedad, ONG, empresas transnacionales, organizaciones em-

presariales, entre otros, los cuales se constituyen en actores importantes en la gobernanza nacional y regional. No obstante, lo anterior no implica que el Estado-nación este en proceso de extinción, sino que ya no es el único actor exclusivo en las relaciones internacionales y en las decisiones respecto a problemas globales.

En este tenor, la renegociación del TLCAN pone de relieve que el poder político no está concentrado en el presidente de Estados Unidos, sino que hay una serie de pesos y contrapesos que se oponen a las decisiones del titular del poder ejecutivo. Además, una serie de actores organizados de la sociedad civil, así como cámaras empresariales, entre otros actores no gubernamentales, jugaron un papel decisivo en el rumbo de las negociaciones. Durante ese proceso, cuando Donald Trump afirmaba que lo mejor era salirse del TLCAN, la Cámara de Comercio de Estados Unidos, el núcleo cabildero privado más importante de ese país, le advirtieron sobre las terribles consecuencias de hacerlo.

En un comunicado, dicha cámara manifestó que el comercio con Canadá y México es un eje impulsor significativo del crecimiento económico de Estados Unidos, y con un historial de dos décadas por examinar, era evidente que el TLCAN había generado nuevas oportunidades sustanciales para los trabajadores, agricultores, consumidores y empresas de Estados Unidos (California Chamber of Commerce, 2017b).

Agrega que más de 125 mil pequeñas y medianas empresas exportan a nuestro país y Canadá, y estas naciones son, por mucho, los mayores mercados de exportación para la Unión Americana. Lo más importante es que el comercio con Canadá y México sostiene catorce millones de empleos en Estados Unidos (California Chamber of Commerce, 2017a, 2017b). La comunidad empresarial apoyó la oportunidad de modernizar el acuerdo, incluyendo, como se aprecia, a la mencionada cámara, la cual publicó en mayo de 2017 una actualización de su informe sobre los beneficios del instrumento para Estados Unidos. A continuación, se describen algunos de aquéllos:

- El comercio con Canadá y México genera casi catorce millones de puestos de trabajo en Estados Unidos, de los cuales casi cinco millones están respaldados por el aumento del comercio generado por el TLCAN.
- La expansión comercial alentada por el tratado apoya decenas de miles de puestos de trabajo en cada uno de los cincuenta estados y más de cien mil en diecisiete de ellos.

- Desde su entrada en vigor, el intercambio con Canadá y México casi se ha cuadruplicado a 1.3 billones de dólares; ambos compran más de un tercio de las exportaciones totales de bienes y mercancías de Estados Unidos.
- El TLCAN ha sido benéfico para los agricultores y ganaderos locales, ya que ha contribuido a aumentar un 350 por ciento las exportaciones agrícolas hacia Canadá y México.
- Canadá y México son los dos principales destinos de exportación de las medianas y pequeñas empresas estadounidenses; en 2014, por ejemplo, más de 125 000 de estas empresas exportaron sus bienes y servicios a esos países (California Chamber of Commerce, 2017b).

Aunado a lo anterior, en todo sistema federal descentralizado, los gobiernos subnacionales cumplen una función importante en la ratificación de los acuerdos internacionales negociados por el titular del Poder Ejecutivo del gobierno central. Por su naturaleza, el tratado debe ser ratificado por el Senado, debido a que es un instrumento internacional, y por la Cámara de Representantes, por ser de tipo comercial. En este proceso de ratificación, los senadores representan a los estados de manera equitativa (dos senadores por entidad) y su papel es decisivo. Si la mayoría de los Estados subnacionales se benefician en términos económicos, comerciales y productivos del TLCAN, entonces no tienen por qué avalar una decisión del presidente y su equipo negociador contraria a sus intereses.

Durante el proceso de renegociación del TLCAN, no solo la Cámara de Comercio de Estados Unidos, sino que también los gobernadores y otros actores subnacionales de Texas, California, Arizona y otros estados y sectores productivos, se manifestaron en contra de la postura presidencial de abandonar dicho tratado.

## **El caso de Texas**

El gobernador de Texas, el republicano Greg Abbott, urgió al presidente Trump a implementar una política comercial que no perjudicara el crecimiento económico del estado. En una entrevista para CNBC, advirtió que “si el presidente quiere una buena economía para Estados Unidos, necesita tener una política comercial razonable buena para Texas. Lo que es bueno para la eco-

nomía de Texas va a ser esencial para la estadounidense” (citado por Lovelace, 2018). Asimismo, el gobernador envió una carta a la administración Trump en abril de 2017, enfatizando la importancia del tratado. Trump había amenazado con terminar el pacto comercial si no se alcanzaba un acuerdo más favorable para Estados Unidos.

De esta manera, el gobernador de Texas asumió una postura contraria a la de Trump, debido a que sus propuestas perjudicarían la economía del estado, muy afincada en las exportaciones, que en su mayoría se dirigen a México y Canadá. Texas es el estado que más exporta en Estados Unidos, considerando el porcentaje de las exportaciones sobre el PIB subnacional. Por lo tanto, es un estado que depende del libre comercio, y de los acuerdos como el TLCAN.

Texas tiene una economía valuada en 1.8 billones de dólares, y sería la economía número 14 a nivel mundial. Sus principales exportaciones son petróleo y gas, que en su mayoría van a México.

Por otro lado, ese estado importa anualmente el 40 por ciento de sus bienes intermedios en el marco del TLCAN, incluyendo seis mil millones de autopartes de México y once mil millones y medio en derivados del petróleo de México y Canadá. Por lo que reglas de origen más estrictas obligarían a las empresas de Texas y del país a producir un mayor número de bienes sin los beneficios del TLCAN, lo cual conducirá a un aumento de los costos de producción, alza de precios a los consumidores y pérdida de empleos.

Texas es nuestro socio comercial más importante, y los puertos de Laredo y El Paso son dos de los más activos, debido también en gran parte al TLCAN. De acuerdo con diversas fuentes, Texas tiene 6 de las 10 estaciones comerciales que hacen negocios con México (U.S. Trade Numbers, 2018). Desde que el tratado arrancó, las exportaciones de ese estado a México han aumentado un 13 por ciento anual, crecimiento que proviene de la estabilidad inherente a un instrumento comercial de largo plazo. Además, la tasa de desempleo de Texas se ha reducido a sus niveles más bajos de la historia reciente, gracias, en gran parte, a que casi un millón de empleos están vinculados con el tratado.

## **El caso de California**

California es el estado subnacional más importante en términos económicos (con un PIB de 2.7 mil millones de dólares) y poblacionales (39.5 millones).

Si fuera un país, sería la sexta economía del mundo. En términos económicos, lo siguen Texas, Nueva York, Florida e Illinois. Su prosperidad se basa en las relaciones comerciales con el exterior, las cuales están ancladas a los tratados de libre comercio de Estados Unidos, como el TLCAN.

La Cámara de Comercio de California apoyó activamente la creación del TLCAN, que comprende 489.5 millones de personas, con un comercio anual combinado de alrededor de 1 mil 139 billones de dólares en 2017. En 2017, sus exportaciones de bienes ascendieron a más de 525 460 millones de dólares, mientras que las importaciones de bienes ascendieron a casi 614 020 millones de dólares (California Chamber of Commerce, 2018). México sigue siendo el mayor mercado de exportación de ese estado, al recibir el 15.5 por ciento de esas transacciones, que ascendieron a 26 700 millones de dólares en 2017. Las computadoras y otros productos electrónicos siguieron liderando (el 22 por ciento). Las exportaciones de equipos y maquinaria de transporte a nuestro país ascendieron a más de 5 mil millones de dólares y los productos químicos siguen siendo un sector fuerte en ese comercio.

En suma, la principal economía de Estados Unidos, California, se manifestó a favor de la permanencia del TLCAN y presionó para que se actualizara y permitiera seguir manteniendo los niveles de comercio del estado con sus vecinos y socios comerciales.

## **Renegociación del TLCAN**

En agosto de 2017, se inició el proceso de renegociación del TLCAN, entre México, Estados Unidos y Canadá. Robert Lighthizer, señaló que el TLCAN ha ocasionado la pérdida de más de seiscientos mil empleos en Estados Unidos. La administración de Trump fijó, como objetivo central de la renegociación, reducir el déficit comercial con México, lo cual ha significado —según el discurso del gobierno estadounidense— la pérdida de empleos en el sector manufacturero. En 2016, durante la campaña presidencial, de manera tendenciosa se adjudicó al TLCAN la mencionada pérdida, cuando esto, tal como se estableció al inicio de este texto, ha sido consecuencia de la robotización y el éxodo de empleos del sector manufacturero a China. De esta manera, la renegociación del TLCAN surgió como una promesa de campaña y su modernización fue un objetivo secundario.

Después de 13 meses y ocho rondas de negociaciones, se llegó a un consenso que originó el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), integrado por treinta y cuatro capítulos y doce cartas adjuntas. En esencia, se conserva la mayoría del capitulado de su antecedente, aunque contiene cambios notables a las medidas de acceso al mercado regional para autos y productos agrícolas, así como a las reglas para la inversión, las compras gubernamentales y los derechos de propiedad intelectual. También se agregan temas como el comercio digital, las empresas del Estado y la manipulación de la moneda. Asimismo, se pide a los signatarios informar en caso de que se establezcan negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio con una economía no basada en el libre mercado (cuadro 2).

CUADRO 2  
DIFERENCIAS ENTRE EL TLCAN Y EL T-MEC

	TLCAN	T-MEC
Automóviles	El contenido norteamericano de un automóvil debía ser de al menos el 62.5 por ciento. No establecía ningún requisito de salario mínimo.	Incrementa la porción de contenido norteamericano de un automóvil al 75 por ciento, para evitar los aranceles. También se requiere que al menos el 40 por ciento de la producción automotriz provenga de fábricas donde el salario promedio sea de dieciséis dólares la hora.
Lácteos	Este sector no formaba parte del TLCAN original. Durante mucho tiempo, Estados Unidos se quejó de que el sistema canadiense de cuotas domésticas protegía a sus productores de la competencia extranjera.	Los productores de lácteos estadounidenses podrán vender más mercancía a Canadá.
Solución de controversias	El TLCAN tenía tres sistemas de solución de controversias. El capítulo 11 proporcionaba un mecanismo para resolver aquellas entre empresas y gobiernos de la región. El 19 permitía la mediación transfronteriza cuando los signatarios se enfrentaban por casos de <i>dumping</i> o subsidios. El 20 dirimía las disputas entre Estados.	El nuevo acuerdo restringe severamente el capítulo 11 en lo tocante a Estados Unidos y México, y lo elimina cuando se trata de Estados Unidos y Canadá. Los capítulos 19 y 20 se mantienen prácticamente intactos.

CUADRO 2  
DIFERENCIAS ENTRE EL TLCAN Y EL T-MEC  
(continuación)

	<i>TLCAN</i>	<i>T-MEC</i>
Tipo de cambio	El TLCAN no incluía un capítulo sobre divisas. Los fabricantes de automóviles y algunos legisladores lo habían pedido para protegerse de la manipulación de la moneda.	El T-MEC contiene un capítulo sobre el tema monetario que obliga a los tres países a mantener los tipos de cambio determinados por el mercado y a no manipular devaluando sus monedas. Este compromiso no tendrá mucho efecto en la formulación de políticas nacionales, las cuales tienen tasas de cambio flotantes, pero podría servir de modelo para futuros acuerdos comerciales, otorgándole a Estados Unidos margen de maniobra sobre países como China.
Cláusula de extinción	No existía una cláusula de extinción automática, pero cualquiera de los socios podía retirarse notificando con seis meses de antelación.	Estados Unidos había exigido una cláusula de extinción que terminaría con el TLCAN al cumplir cinco años, salvo que los firmantes acordaran extenderlo. Al final, se estableció una vigencia de dieciséis años, con la posibilidad de una revisión para identificar y solucionar problemas y la oportunidad de una extensión del acuerdo después de seis años.

FUENTE: Adaptación del cuadro incluido en Donnan *et al.* (2018).

La renegociación exitosa del TLCAN, acordada con México a finales de agosto de 2018 y con Canadá, en septiembre del mismo año, significa un éxito para el presidente Trump y un logro de su administración, ya que lo ha difundido como un compromiso de campaña cumplido para con su electorado, pretendiendo aumentar su base política para su reelección en las elecciones presidenciales de 2020.

Los resultados de la renegociación del TLCAN pueden ser perjudiciales a México, y los beneficios serán para los trabajadores estadounidenses y canadienses. Debido al aumento de los costes laborales y la baja productividad

en México, parte de la producción automotriz se trasladará a Estados Unidos y Canadá.

La ruptura de las cadenas de suministro existentes puede afectar la competitividad de la industria automotriz, ya que ésta socava la competitividad de la producción norteamericana, a la vez que el aumento de los insumos crea problemas a la industria. En síntesis, las modificaciones del T-MEC representan un retroceso, con respecto del TLCAN.

Lo anterior nos lleva a sugerir que más que un logro, el nuevo acuerdo es un alivio para México, toda vez que se evitó una guerra comercial con sus principales socios comerciales. En un contexto de guerra comercial, mantener el acuerdo representa un logro a corto plazo, a la vez que es una señal para que México busque diversificar sus mercados.

Las lecciones para México y Canadá son que deben reducir su dependencia comercial con Estados Unidos, fortalecer la industria nacional, el mercado interno y promover el sector agrícola; además, es pertinente aumentar la inversión como motor de crecimiento y desarrollo económicos.

Lo laboral se convirtió en un tema central en dicha renegociación, al cual recurrieron Estados Unidos y Canadá para presionar, a fin de que México mejore sus estándares laborales. Esto involucra no sólo legislación en la materia, sino también su aplicación y cumplimiento. Asimismo reclamaron que los salarios en nuestro país son significativamente más bajos, y por esa razón las empresas del sector manufacturero, especialmente el automotriz, se trasladan acá, lo que se traduce en la pérdida de cientos de miles de empleos en Estados Unidos y Canadá, generando un déficit comercial en Estados Unidos de poco más de sesenta mil millones de dólares.

Existe una enorme disparidad en los salarios en el sector manufacturero de América del Norte. En Estados Unidos y Canadá, el promedio por hora es de casi veinte dólares, muy por encima de México, con 3.4 dólares. El tema laboral es una oportunidad para que México se convierta en un país competitivo con altos salarios con una mano de obra capacitada y productiva, lo cual ayudaría a reducir la enorme brecha de desigualdad en los estratos sociales en México.

Por otra parte, las regiones y los estados tienen una oportunidad de avanzar en el proceso de integración y cooperación. La integración regional en Norteamérica no ha avanzado en la esfera institucional, al estilo de la Unión Europea, desde los gobiernos nacionales. Sin embargo, las relaciones institu-

cionales y de cooperación entre los gobiernos subnacionales se han expandido en diversas áreas, desarrollando redes de colaboración, cruciales para entender las dinámicas emergentes en la región. De acuerdo con registros de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), existen alrededor de ciento veinte acuerdos interinstitucionales entre gobiernos no centrales de México con sus contrapartes en Estados Unidos, la mayoría de los cuales son con estados fronterizos y con aquellos que albergan una población migrante de origen mexicano. Además, las relaciones entre dichos estados se han intensificado en una serie de foros, conferencias y esquemas de cooperación. En este caso, la frontera, más que ser un elemento de división, se convierte un área de interacción y cooperación para afrontar problemas comunes, incluyendo el comercio y los flujos de personas. Gran parte de la relación comercial entre México y Estados Unidos se da entre estados de la región fronteriza y representa una parte crucial de la relación entre ambos países.

La relación comercial entre México y Estados Unidos es aún más intensa en la región fronteriza, integrada por diez estados, que son, de un lado, California, Arizona, Nuevo México y Texas; del otro, Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Estos cuatro estados de la Unión Americana exportan en conjunto a México alrededor del 55 por ciento de todas las exportaciones totales provenientes de ese país. Además, facilitan el flujo de la mayoría de las exportaciones de México a Estados Unidos, las cuales son almacenadas, transportadas, y distribuidas a lo largo y ancho de ese país. Todo lo anterior se ha fortalecido a partir del TLCAN, millones de empleos dependen de esta relación comercial, además del comercio transfronterizo y el turismo (Wilson, 2018).

## **Conclusiones**

El T-MEC representa un retroceso respecto al TLCAN. Podemos observar en el nuevo acuerdo, mayores restricciones al libre comercio en la región, debido a que la administración Trump tiene una visión crítica de los acuerdos de libre comercio. En la industria automotriz, se imponen mayores cuotas en el contenido regional y se supedita el tema laboral al productivo, afectando el nivel de producción y de empleo en el largo plazo, en un sector que en México experimentaba un auge. El porcentaje de la producción automotriz en Mé-

xico ha aumentado, especialmente desde 2005, y se espera que lo siga haciendo. En Estados Unidos y Canadá, por el contrario, ha venido declinando.

Como lo hemos mencionado, el gobierno de Trump se concentró en la reducción del déficit comercial con México, determinando así el contenido del nuevo tratado. Debido a la gran dependencia comercial y económica de Canadá y México con Estados Unidos, la mayor lección es que deben redirigir sus relaciones comerciales y entablar nexos con otros países y regiones, lo cual es factible que se concrete en el largo plazo.

La transición política democrática en México presenta una oportunidad para reformular la agenda bilateral con Estados Unidos, que se ha deteriorado justamente desde el ascenso de Donald Trump a la presidencia. Los temas de comercio, seguridad y migración, aunque generan fricciones, pueden representar una oportunidad de fortalecer la relación, fomentando la cooperación bilateral en seguridad y migración, al tiempo que se busca la diversificación comercial y el fortalecimiento del mercado interno.

## Fuentes

BROWN, D. M.

2013 “The North American Free Trade Agreement: The Limits of Integration”, en J. Loughlin, J. Kincaid y W. Swenden, eds., *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*. Londres: Routledge.

BUSINESS ROUNDTABLE (BR)

2017 “Benefits of Trade with Canada and Mexico”, mapa interactivo, en <<https://www.businessroundtable.org/policy-perspectives/trade-international/trade-with-canada-and-mexico>>.

CALIFORNIA CHAMBER OF COMMERCE (CALCHAMBER ADVOCACY)

2017a “North American Free Trade Agreement”, CalChamber Advocacy, 15 de mayo, en <<https://advocacy.calchamber.com/international/trade/nafta/>>, consultada en octubre de 2018.

2017b “The Facts on NAFTA. Assessing Two Decades of Gains in Trade, Growth, and Jobs”, U. S. Chamber of Commerce, mayo, en <<https://advocacy.calchamber.com/wp-content/uploads/2017/05/The-Facts-on-NAFTA-2017.pdf>>.

CORNAGO, N.

- 2010 “On the Normalization of Sub-State Diplomacy”, en D. Criekemans, ed., *Regional Sub-state Diplomacy Today*. Leiden: Martinus Nijhoff, 11-36.
- 2006 “Paradiplomacy as International Custom: Sub-national Government and the Making of New Global Norms”, *Global Norms for the Twenty-First Century* 67, no. 81: 67-81.

DESJARDINS, J.

- 2018 “The Largest Export of Every U.S. State in 2017”, *Visual Capitalist*, 30 de abril, en <<https://www.visualcapitalist.com/largest-export-every-u-s-state-2017/>>, consultada en noviembre de 2018.

DONNAN, S., A. MAYEDA, J. LEONARD y J. C. F. LIN

- 2018 “Trump’s ‘Historic’ Trade Deal: How Different Is It From Nafta?”, *Bloomberg*, 2 de octubre, en <<https://www.bloomberg.com/graphics/2018-nafta-vs-usmca/?srnd=politics-vp>>.

FRIEDMAN, G. y J. L. SHAPIRO

- 2017 “The State of US State Exports”, *Mauldin Economics*, 6 de marzo, en <<https://www.mauldineconomics.com/this-week-in-geopolitics/the-state-of-us-state-exports>>, consultada en diciembre de 2018.

HARVEY, D.

- 2007 *Breve historia del neoliberalismo*. Trad. de Ana Varela Mateos. Madrid: Akal.

JARDÓN, E.

- 2018 “México tiene 400 mil ‘ninis’ menos que en 2014”, *El Financiero*, 26 de enero, <<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-tiene-400-mil-ninis-menos-que-en-2014>>.

KAISER, R.

- 2005 “Sub-state Governments in International Arenas: Paradiplomacy and Multi-level Governance in Europe and North America”, en S. Paquin y G. Lachappelle, eds., *Mastering Globalization: New Sub-states’ Governance and Strategies*. Nueva York: Routledge, 90-103.

KIERSZ, A.

2017 “This Is Every US State’s Biggest Trading Partner”, *World Economic Forum, Business Insider*, 16 de noviembre, en <<https://www.weforum.org/agenda/2017/11/this-is-every-us-states-most-important-trading-partner/>>, consultada en octubre de 2018.

KINCAID, J.

2013 “The International Competence of US States and their Local Governments”, en F. Aldecoa, ed., *Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres/Nueva York: Routledge.

LECOURS, A.

2008 “Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World”, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, documentos para el debate diplomático, diciembre.

LOUGHLIN, J., J. KINCAID y W. SWENDEN

2013 *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*. Londres: Routledge.

LOVELACE, B.

2018 “GOP Texas Governor to Trump: US Needs NAFTA as Part of a ‘Reasonable Trade Policy’”, *CNBC Markets*, 10 de julio, en <<https://www.cnbc.com/2018/07/10/gop-texas-gov-greg-abbott-to-trump-america-needs-nafta.html>>, consultada en septiembre de 2018.

MILLER, C. C.

2016 “The Long-Term Jobs Killer Is Not China. It’s Automation”, *The New York Times*, 21 de diciembre.

NORTH AMERICAN ECONOMIC ALLIANCE

S.A “Exports and Jobs Supported by Trade with Canada and Mexico”, mapa interactivo, en <<https://www.naeconomicalliance.com/nafta-and-you-interactive-map/>>, consultada en 2017.

PAQUIN, S.

- 2010 “Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared”, *The Hague Journal of Diplomacy* 5, nos. 1-2: 173-197.

RIOUX OUIMET, H.

- 2015 “From Sub-state Nationalism to Subnational Competition States: The Development and Institutionalization of Commercial Paradiplomacy in Scotland and Quebec”, *Regional & Federal Studies* 25, no. 2: 109-128.

ROBERTS, K.

- 2018 “In Top 10 U.S. Exports For 2017, 3 Countries Keep Popping Up: China, Canada and Mexico”, *Forbes*, 28 de febrero, en <<https://www.forbes.com/sites/kenroberts/2018/02/28/in-top-10-u-s-exports-for-2017-three-countries-keep-popping-up-china-canada-and-mexico/#44dca46060d3>>, consultada en octubre de 2018.

ROGERS, J., B. LACERDA y M. ZANDI

- 2017 “The Anatomy of a NAFTA Deal”, *Moody's Analytics*, 17 de noviembre, en <<https://www.economy.com/dismal/analysis/commentary/298766/The-Anatomy-of-a-NAFTA-Deal/>>.

ROSENAU, J. N.

- 2002 “Governance in a New Global Order”, en D. Held y A. McGrew, eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press, 70-86.

U. S. TRADE NUMBERS

- 2018 “Mexico, Top Trading Ports”, *U. S. Trade Numbers*, en <[https://www.ustradenumbers.com/country/mexico/?utm\\_source=Texas+Tribune+Master&utm\\_campaign=c919aa2ff9-trib-newsletters-the-brief&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_d9a68d8efc-c919aa2ff9-101288097&mc\\_cid=c919aa2ff9&mc\\_eid=575fc8d22a](https://www.ustradenumbers.com/country/mexico/?utm_source=Texas+Tribune+Master&utm_campaign=c919aa2ff9-trib-newsletters-the-brief&utm_medium=email&utm_term=0_d9a68d8efc-c919aa2ff9-101288097&mc_cid=c919aa2ff9&mc_eid=575fc8d22a)>, consultada en septiembre de 2018.

WILSON, C.

- 2018 “A NAFTA Update for the Border Region”, Woodrow Wilson Center for International Scholars, 18 de agosto, en <<https://www.wilsoncenter.org/article/nafta-update-for-the-border-region>>, consultada en noviembre de 2018.
- 2011 “Working Together: Economic Ties between the United States and Mexico”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 13 de diciembre, en <<https://www.wilsoncenter.org/publication/working-together-economic-ties-between-the-united-states-and-mexico>>, consultada en noviembre de 2018.



# Sectores económicos



# LOS TRABAJADORES MEXICANOS DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ. DEL TLCAN AL T-MEC

*Huberto Juárez Núñez\**

## Introducción

El 16 de agosto del 2017, bajo la presión de Estados Unidos, iniciaron las negociaciones para *modernizar* el TLCAN. En la apertura de éstas, el representante de aquel país, Robert Lighthizer, ingresó dos demandas: 1) modificar las reglas de origen mediante el incremento de la proporción de partes norteamericanas que se utilizan en México para fabricar automóviles que se envían a Estados Unidos (en el capítulo 4 del TLCAN, fracción 5, se establece que será del 62.5 por ciento y se proponía un aumento al 85 por ciento), asociado con esta propuesta, aparecía el argumento de Donald Trump, usado reiteradamente, de culpar a México del déficit comercial estadounidense; y 2) estandarizar los salarios con la industria en Canadá y Estados Unidos, pues dijo que los bajos salarios mexicanos eran la causa de que las plantas estadounidenses se hubieran mudado a México y con ello se provocó en su país una enorme pérdida de empleo.

Ambas propuestas fueron la columna vertebral de su campaña para presidente y el objetivo era claro: mostrar a los trabajadores estadounidenses y a los desempleados —en número creciente— que la alternativa para la recuperación de los puestos de trabajo sólo procedería con una tenaz política de retornar la inversión extranjera a Estados Unidos, y para ello el caso de México resultó ser el más impactante.

Por su lado, la ministra de Relaciones Exteriores de Canadá, Chrystia Freeland, comentó que parte de los objetivos que llevarían a la mesa de ne-

\* Profesor-investigador titular, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social, Facultad de Economía-BUAP. Este trabajo es resultado de un proyecto de investigación financiado por el Sindicato Independiente de Trabajadores de Audi México, así como por el Proyecto Redes Internacionales de Producción de la FE-BUAP; <hjuarez@siu.buap.mx>.

gociación sería la búsqueda de “estándares laborales más fuertes”. El sindicato canadiense Unifor, encabezado por Jerry Dias, abundó en enero de 2017:

General Motors le arrebató a Canadá el ensamblaje de su camioneta Terrain para trasladarlo a México, pues implicaría un menor costo, algo que no agradó al sindicato de trabajadores canadienses de la industria automotriz, que culparon al TLCAN de este tipo de movimientos [...]; ésta es la versión más horrible del TLCAN y ya es hora de renegociar o desechar (*Arena Pública*, 2017).

El entonces secretario de Economía, Ildefonso Guajardo, quien encabezó la delegación mexicana, replicó que las diferencias salariales eran la fuente de *la ventaja competitiva* mexicana y que “el aumento al salario estaba fuera de las renegociaciones del TLCAN”.

El debate se concentró en el punto de estandarizar o no los salarios. Los líderes sindicales en México, especialmente de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), es decir, los que controlan el grueso de los contratos colectivos de protección patronal en las plantas de ensamble y en la industria de autopartes, se pronunciaron enérgicamente apoyando la postura de los negociadores mexicanos, pero fue claro que nadie pudo demostrar otra cosa que su dependencia absoluta de la parte gubernamental, además de la defensa de sus intereses producto de los vínculos y complicidad con las gerencias automotrices.

En este trabajo mostraremos que en los largos meses de negociación del finalmente llamado T-MEC (en inglés USMCA), el asunto de la estandarización de los salarios fue resuelto en conversaciones paralelas, es decir, sin que los salarios de las plantas automotrices en México tuvieran modificaciones en el corto y mediano plazos. Este acuerdo sólo fue posible cuando los negociadores de las transnacionales automotrices se incorporaron en las negociaciones para destrabar los impactos de las bravatas de Trump (más adelante véase el contenido del acuerdo referido al valor de contenido laboral, VCL). Así, lo que resultó en realidad fue que el atractivo de México como zona de producción no sólo se refiere a los bajos costos salariales, sino que especialmente se trata de un área productiva donde las prerrogativas gerenciales se han profundizado, en detrimento de los derechos de los trabajadores desde los años ochenta, y que para el TLCAN siempre se consideraron derechos aplicables de las transnacionales.

En este punto, consideraremos cómo el nuevo T-MEC, bajo la presión de sindicalistas canadienses y estadounidenses, incorporó el capítulo 23, en el que:

Se incluyen disposiciones específicas para México en materia de negociación colectiva, tales como 1. Garantizar el derecho de los trabajadores a participar en actividades de negociación colectiva y a formar o afiliarse al sindicato de su elección; 2. Establecer órganos independientes e imparciales para registrar elecciones sindicales y resolver disputas relacionadas con contratos colectivos; 3. Establecer requisitos para el registro de contratos colectivos, y 4. Garantizar la transparencia de los contratos colectivos negociados (Gobierno de México, 2019: resumen del T-MEC, cap. 23).

Es decir, estas nuevas disposiciones atacaban frontalmente el problema central, el de los trabajadores automotrices mexicanos despojados de sus derechos constitucionales y sometidos a laborar bajo las (cada vez mayores) prerrogativas de las gerencias, con la complacencia y complicidad de las dirigencias sindicales.

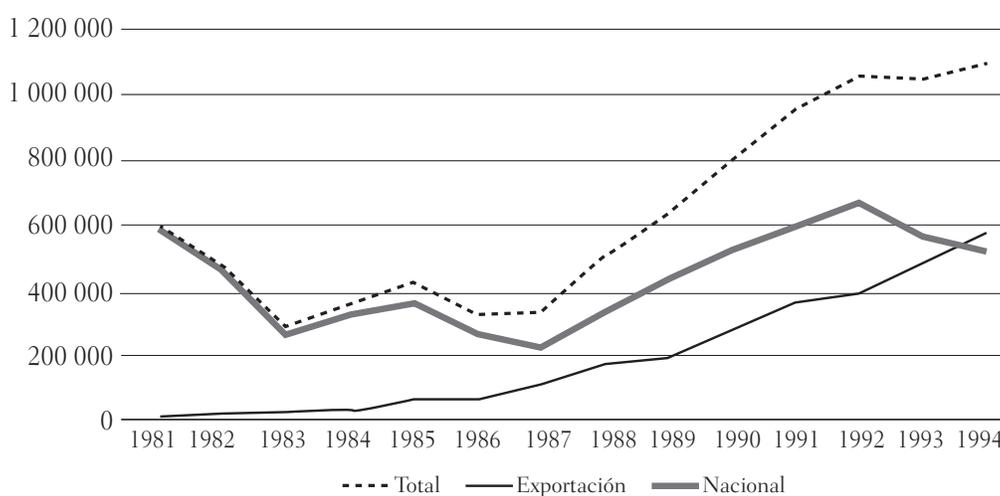
Finalmente, con el cambio de gobierno en México el 1° de diciembre de 2018, tanto a nivel del Ejecutivo Federal, como de las cámaras de representantes, se asumió como necesario que el capítulo 23 pasara a formar parte de la regulación laboral nacional, y fue así como, después de seis meses de debates, el 1° de mayo de 2019 se promulgó una nueva Ley Federal del Trabajo (LFT), que contiene y promueve cambios profundos en las relaciones obrero-patronales y abre la posibilidad de que los trabajadores automotrices ejerzan en el mediano plazo sus derechos elementales frente a las gerencias de las transnacionales con plantas en el país.

Evidentemente, la parte patronal y sindical corporativa reaccionaron en el sentido contrario de las reformas, a las que vieron como una imposición externa, sin beneficio para los trabajadores; una muestra de esto es que, en la víspera de la promulgación de la nueva LFT, el presidente de la Coparmex, Gustavo de Hoyos, “se presentó por la tarde en el Senado para sostener que la reforma laboral aprobada no es un buen regalo para los trabajadores del país, ya que se trata de una legislación temporal, con el único fin de atender los dictados del T-MEC y de Estados Unidos” (Becerril y Ballinas, 2019: 7).

## I

Antecedente al TLCAN poco más de una década de profundos cambios en la industria del automóvil, la cual, en México, durante la fase del “Desarrollo estabilizador”, se concentró en la zona central del país y se prolongó hasta 1982. La operación, en condiciones de mercado protegido, de este negocio funcionaba fabricando para un mercado interno cuya capacidad de compra llegó a ser de un poco más de quinientas mil unidades anuales. En 1981, el año récord del periodo, se fabricaron en México 597 118 unidades. La cuota de producción para la exportación, como se observa en la gráfica 1, fue marginal (el 2.4 por ciento).

GRÁFICA 1  
INDUSTRIA AUTOMOTRIZ MEXICANA (PERIODO 1981-1994)



Exportación/Total 2.4 3.3 7.9 9.4 14.9 20.1 32.4 34.5 31.1 34.7 38.0 37.1 46.7 52.4

FUENTE: AMIA (1980-2019).

La crisis del “Desarrollo estabilizador”, que hundió el mercado automotriz en el país (en 1983, la producción representaba el 52.2 por ciento del año récord), modificó radicalmente el escenario. Un nuevo decreto, en septiembre de 1983, estableció nuevas regulaciones para permitir importaciones de partes y estimuló la fabricación de componentes para exportación.

En resumen, los decretos de apoyo a la industria automotriz de 1983, y especialmente el de 1989, que elimina las integraciones con la planta productora de autopartes de origen nacional, moldearon el perfil que asumiría la

industria después de 1994. En el periodo 1984-1994, se reconocen entre los cambios más significativos los siguientes:

- a) Formación de conglomerados (*clusters*) estructurados en torno a la empresa ensambladora con una nueva industria proveedora de origen externo. Estos —socios cuyo origen, en algunos casos, fue la estructura productiva de las grandes armadoras (por ejemplo, GM-Delphi, Ford-Visteon)— en la década de los ochenta han madurado sus estrategias para participar activamente en el desarrollo de procesos y productos, de acuerdo con la nueva forma de integración industrial que fue inspirada en los hallazgos organizacionales toyotistas.
- b) Las nuevas integraciones industriales en el país incluyen a la franja de plantas maquiladoras en el norte del país, productores de arneses, rines, cristales automotrices, etc., para la exportación a plantas estadounidenses y canadienses. Tan pronto maduran en México las necesidades de mayores dotaciones de componentes, las maquiladoras de partes automotrices destinan parte de su producción a los nuevos *clusters* de ensamble que se instalan.
- c) Un nuevo ingrediente, que se volvió de uso intensivo en las décadas siguientes, fue la aparición de la subcontratación (*outsourcing*) de empresas que se incrustaron en las cadenas de valor, primero, realizando servicios industriales —mantenimiento, reparación, comedores, limpieza— y, más tarde, como proveedoras de productos o servicios directamente vinculados con la producción —logística, colocación de radios, espejos, gatos hidráulicos, alimentación de combustible a las unidades terminadas, etc.
- d) Con la adopción del paradigma toyotista, muy pronto se avanzó en la homologación de la productividad del trabajo con los estándares internacionales. Las viejas plantas iniciaron un proceso de reestructuración en los que gradualmente se modificaron los clausulados de los contratos colectivos de trabajo (CCT). Las nuevas plantas —Ford Hermosillo, GM Ramos Arizpe y Silao, Nissan Aguascalientes, Chrysler-Salttillo— surgieron con nuevos CCT, adelgazados, simplificados y se operó, como signo de los nuevos tiempos, una desvinculación de las asignaciones salariales de la antigüedad del trabajador (los escalafones de ésta se suprimieron) y se agregaron nuevas regulaciones en las

que los ingresos de los trabajadores dependían no solamente de los salarios tabulados y las prestaciones pactadas, ahora; ante la supresión o disminución de las prestaciones, apareció la prerrogativa de la gerencia de medir, evaluar el desempeño cotidiano usando los estándares de calidad e intensidad que privan a nivel internacional. El resultado de todo esto fue la aparición de trabajadores flexibles, polivalentes, atomizados sindicalmente y a precios mexicanos.

A finales de esa década, las investigaciones del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) ya mostraban la dinámica de los cambios en el ámbito de la productividad del trabajo:

Finalmente, las plantas de montaje de los países en vías de desarrollo, principalmente Brasil, Corea, México y Taiwán, ofrecen una extraordinaria variedad de rendimiento. La mejor planta en términos de calidad, la de Ford en Hermosillo, México, tiene de hecho la mayor calidad de las plantas de montaje en todo el volumen de la muestra de plantas, mejor que el de las plantas japonesas y que el de las mejores de las trasplantadas en Norteamérica. *La mejor planta de los países en vías de desarrollo fue también sorprendentemente eficaz, particularmente dado su modesto nivel de automatización*<sup>1</sup> (Womack et al., 1992: 70).

Así fue como el saldo, en términos del volumen de la producción destinada a la exportación, empieza a ser creciente, de una cuota marginal (el 2.4 por ciento) a principio de los años ochenta, hacia 1987 ya representa un tercio de la producción total; principio de los noventa ya se acercaba al 50 por ciento y, finalmente, en 1994, por primera vez en la historia de la industria automotriz en México, la producción de exportación se ubica en un 52.4 por ciento (véase la gráfica 1).

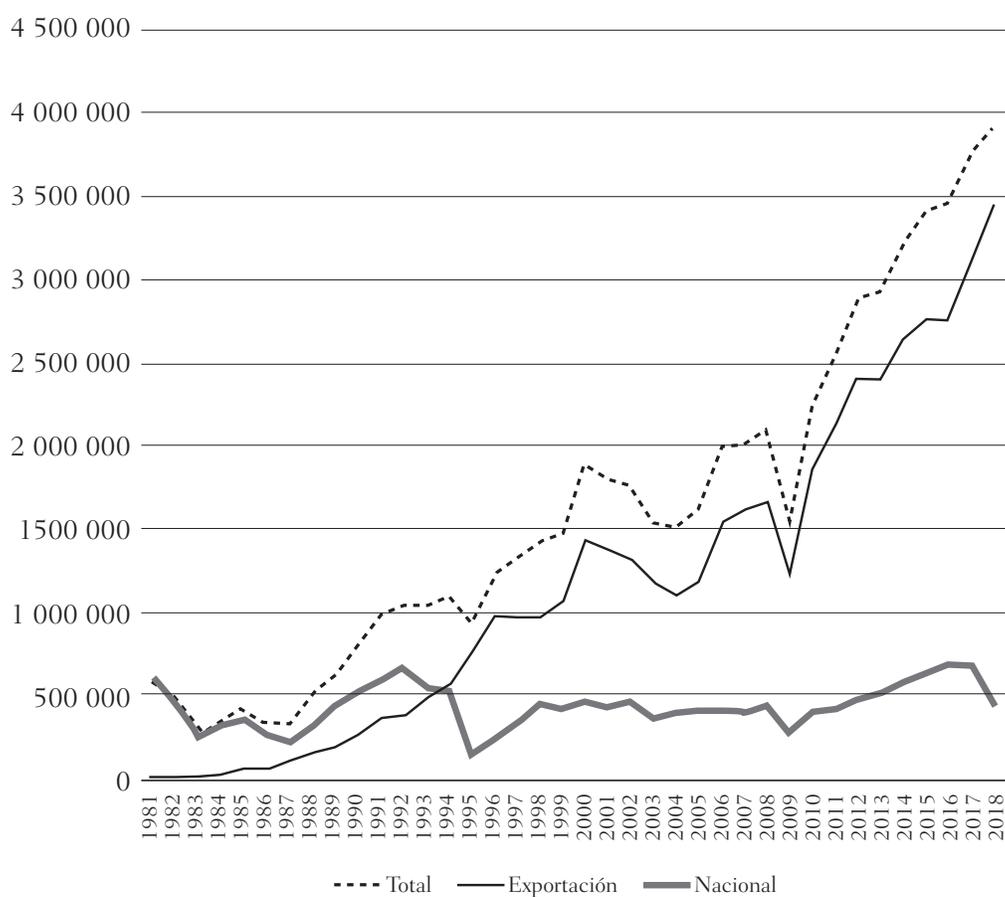
## II

De la segunda mitad de los noventa, hasta los años 2008-2009, se profundizó la dependencia de la producción en México del comportamiento del mercado estadounidense, su destino preferente. Éste es el caso de la recesión de la economía norteamericana de los años 2000-2003, que mostró la

<sup>1</sup> Excepto donde se señale, las cursivas siempre son nuestras.

vulnerabilidad de las industrias de exportación en el país (automóviles, vestido, electrónicos). Si se observa con detenimiento la secuencia anual de la producción automotriz, el comportamiento de la producción total y la exportación en esos años, encontramos que, a partir del 2000 y durante cuatro años consecutivos, la producción se contrajo. Fue durante esta fase recesiva cuando se puso en claro que las ideas de colocar la producción en otros mercados, lo que se llamó diversificar las exportaciones, poco o ningún sustento tenían; la producción en México permaneció, como lo sería algunos años después (2008-2009), atada a las decisiones de las transnacionales y a los vaivenes de la economía en Norteamérica (véase la gráfica 2).

GRÁFICA 2  
INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN MÉXICO. TOTAL EXPORTACIÓN,  
MERCADO NACIONAL 1980-2018. UNIDADES



FUENTE: AMIA (1980-2019: 15 de enero de 2019).

En el ámbito de las relaciones laborales, los CCT ya revelan que las prerrogativas gerenciales comienzan a tomar un mayor control del proceso. Viejas y nuevas plantas se homologan, en cuanto a la incapacidad de los trabajadores, para conservar sus derechos de los años setenta.

Sobre la base de los CCT de plantas de ensamble y de autopartes, correspondientes al periodo 1994-2010, en un ejercicio realizado en 2013 con colegas y sindicalistas automotrices de México, pudimos deshebrar los clausulados de los CCT y encontrar los elementos que eran resultado de esa estandarización a la que ya nos referimos (Juárez, 2013). Un recorrido sumario por esta parte de las relaciones industriales lo presentamos de la siguiente manera:

A partir de 1980, la jurisdicción de los CCT ha sido acotada al centro de trabajo. Esto se puede entender como resultado de la expansión de la industria y el cambio de criterios de localización. Las nuevas plantas que se instalan en el norte del país son pioneras en la modificación de esta parte del clausulado de los CCT. GM inició los cambios: en 1980, inició la construcción de un nuevo complejo en Ramos Arizpe, Coahuila. Ante eso y cuando el sindicato de la vieja planta en el Distrito Federal reclamó la titularidad, la empresa se negó y con ello estalló la huelga más larga del sector (106 días). Derivado de la derrota de los trabajadores de la planta de Ejército Nacional es la aparición en una sola planta con dos CCT y con dos sindicatos diferentes: planta de motores y planta de ensamble. A partir de entonces, en la década de los noventa, desaparece la jurisdicción nacional de los CCT. Por ejemplo, dice el Contrato de GM-Planta Motores: "Jurisdicción: exclusivamente en el área comprendida dentro del perímetro marcado en el plano adjunto que integra el anexo número uno y forma parte de este contrato, correspondiente a la planta de Motores Automotrices, sita en la ciudad de Ramos Arizpe, Coahuila, México" (Juárez, 2013).

Los trabajadores de Volkswagen (vw) de México en Puebla fueron los últimos que resistieron la ofensiva patronal: en 1992, producto de la derrota de los trabajadores por la colusión entre gerencia y autoridades laborales federales, su CCT, de los mejores hasta ese momento, entre otros derechos perdió la titularidad sobre cualquier otra planta que vw instalara en México (por ejemplo, cuando en 2011 vw instaló una planta de motores en Guanajuato, el sindicato no pudo recuperar la titularidad; la CTM, con el apoyo de la Secretaría del Trabajo, la obtuvo).

Se limitaron las atribuciones de los sindicatos en los CCT. La bilateralidad, en el mejor de los casos, sólo está en la forma, pero en la mayoría las atribuciones patronales empiezan a anular el viejo sistema de acuerdos y consultas

obligatorias, cuando la intensidad y las cargas de trabajo o los tratos de los capataces afectan a los trabajadores. A continuación mostramos los casos más representativos:

- Honda, El Salto, Jalisco. “Cláusula 2. El sindicato, reconoce expresamente el derecho y la autoridad de la empresa para la libre administración del negocio, sin interferencia del mismo o de los trabajadores”.
- Para el CCT de Ford Cuautitlán, se agrega a las obligaciones de (LFT), la cláusula 6 que dice: “El sindicato reconoce el derecho de la empresa de establecer sistemas que le permitan obtener ahorros, competitividad, productividad, eficiencia y calidad de sus productos”.
- En el caso de Volvo, se establece: “Cláusula 26. La compañía tendrá la facultad de cambiar en cualquier momento el lugar de trabajo”. “Cláusula 27. La compañía tendrá en todo tiempo el derecho de cambiar libremente de un trabajo a otro, de un departamento a otro, y de un turno a otro a cualquier trabajador”.
- En el caso de Valeo, la Cláusula 18 establece: “la empresa podrá cambiar o modificar de manera exclusiva y absoluta, siempre sin menoscabo de salario, cualquier condición de trabajo o modalidad de la prestación de los servicios, tales como horario, puesto o actividad de trabajo, domicilio del centro de trabajo, lugar de presentación personal de trabajo, distribución de la jornada de trabajo, e introducir los cambios que impongan las necesidades de producción y productividad [...]. Por consecuencia y con la firma de este Contrato, el sindicato y los trabajadores por él representados, otorgan desde este momento su consentimiento y conformidad expresa con esta posibilidad de cambios, como una modalidad contractual y condición especial de la relación colectiva del trabajo, en razón de las características especiales de la actividad industrial de la empresa”.
- Volvo: “Cláusula 49. La Compañía tendrá facultad para disciplinar a sus trabajadores amonestándolos o suspendiéndolos en su trabajo sin responsabilidad para ella, de acuerdo con la magnitud de la falta cometida por los trabajadores y de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interior de Trabajo”.

Como señalamos antes, en México se presentó un proceso gradual respecto a recurrir al trabajo de “terceros”. Con la evolución de la flexibilidad

laboral, se anexaron a las actividades de servicios industriales labores que anteriormente eran desempeñadas por trabajadores sindicalizados; es el caso de la producción de arneses, subensambles y diversas labores de mantenimiento de maquinaria y de equipo en las líneas de fabricación.

Finalmente, llegamos a la etapa en la que las diferencias entre trabajadores de empresas *outsourcing* y los trabajadores sindicalizados de las plantas de ensamble son de mera forma, en términos del desempeño, a lo largo de la cadena, pues en la realidad ambos son parte del componente humano de la cadena productiva automotriz. Las exigencias para el desempeño, la intensidad y la calidad en el proceso de trabajo no difieren, y lo que queda en pie es su ausencia de derechos, sus bajos salarios y sus aun más bajos niveles de prestaciones. En nuestros estudios sobre los CCT, encontramos que en todos se hace referencia al *trabajo de terceros*, en donde se señala que se limitará el ámbito de labores que pueden realizar dentro de las fábricas (como se dice en estos CCT, sin intervenir en lo que se llama el trabajo *normal, ordinario, usual*, etc.), pero esto sería una mera apariencia, pues algunos CCT ya se han insertado dentro de la tendencia a permitir que coexistan trabajadores en igualdad de condiciones ante la materia de trabajo, aunque diferentes en niveles de salario y prestaciones:

- Ford Cuautitlán. Cláusula Transitoria IV. “Empresa y Sindicato convienen que, tratándose de procesos nuevos para el ensamble de vehículos y modelos nuevos de la industria automotriz, inician desde ahora actividades de entrenamiento, capacitación e inclusive otras actividades relacionadas con adaptaciones al inmueble, instalación de equipo y maquinaria y acarreos, y contratación gradual de trabajadores sin perjuicio de que la empresa pueda realizar algunos de estos *trabajos con terceros*”.
- GM Silao. Cláusula 12. “En todos los trabajos que no correspondan a las actividades ordinarias y normales de la Empresa, como son servicios, construcciones nuevas de cualquier naturaleza e instalaciones de nueva maquinaria y equipo, la Empresa podrá contratar libremente al personal que necesite, al que por consiguiente no le será aplicable el presente contrato. A) La Empresa está facultada para contratar servicios a un tercero (*outsourcing*), *sin que esto implique despidos del personal involucrado en las operaciones contratadas por este motivo*”.

- La regulación nacional sobre los límites de la jornada de trabajo (JT) en México es de 48 horas a la semana, por turnos (48, 45 y 42 horas semanarios; 8, 7.5 y 7 horas diarias), tal y como puede leerse en el Capítulo II, en los artículos que van del 58 al 68 de la LFT. Destacamos de ellos, el artículo 59 que ha servido de base para introducir las nuevas variantes de la jornada de trabajo semanal, diaria y por turnos. Dice el artículo de marras; “El trabajador y el patrón fijarán la duración de la jornada de trabajo, sin que pueda exceder de los máximos legales. Los trabajadores y el patrón podrán repartir las horas de trabajo, a fin de permitir a los primeros el reposo del sábado en la tarde o cualquier modalidad equivalente”. Ha sido la flexibilidad de este artículo lo que ha permitido que las gerencias de las empresas automotrices en México hoy puedan utilizar el trabajo asalariado con la mayor eficiencia e intensidad.

Pero también el artículo se volvió letra muerta en lo que se refiere a que “El trabajador y el patrón fijarán la duración de la jornada de trabajo”, junto a ello, las nuevas disposiciones alteraron todas las formas e incluso los contenidos. Es en la industria automotriz donde por primera vez aparecen las disposiciones que autorizan a la patronal utilizar la “jornada reducida” “por temporada”, “por evento”, “por horas”, etc. Veamos algunas ilustraciones:

- TRW. “Cláusula 9. La empresa fijará los horarios correspondientes de acuerdo con las necesidades de trabajo y una vez fijados estos, la empresa tendrá en todo tiempo la facultad para modificar los horarios de trabajo, de acuerdo con las necesidades dentro de la duración máxima semanal de trabajo fijada por la Ley, previo aviso al Sindicato”.
- Valeo. “Cláusula 6. Las partes reconocen que la actividad industrial de la Empresa se encuentra sujeta a múltiples variantes y factores que afectan el proceso de producción y, por tanto, se conviene y reconoce el número de trabajadores que la Empresa requiere para la operación de su proceso productivo es por naturaleza variable, por lo que debe ser estructurado en función de sus requerimientos de producción. Por lo anterior, se reconoce capacidad y facultad de la Empresa para contratar personal por *jornada completa exclusiva y absoluta* o por *jornada reducida, por temporada y por evento*”.

- Valeo. “Cláusula 17. Se entiende por jornada reducida la desarrollada por trabajadores que se contraten, de planta o eventuales, pero con una jornada de duración inferior a la señala por los artículos 60 y 61 de la Ley y las partes acuerdan que, en razón de las necesidades de la empresa y de sus actividades, ésta tendrá derecho a contratar trabajadores sobre la base de *salario diario o sobre la base de salario por hora*”.
- Magna. “Cláusula 15. Ambas partes acuerdan que la empresa podrá distribuir la jornada semanal en la forma que convenga para el desarrollo de la producción y queda autorizada para *ajustar los horarios durante 4, 5 o 6 días de la semana a efectos de descansar el sábado por la tarde, además del séptimo día de descanso o cualquier otra modalidad equivalente*”.
- Ford Cuautitlán. “Cláusula 10. La empresa tiene el derecho exclusivo de seleccionar y contratar a las personas que necesite para llevar a cabo las actividades laborales requeridas por la Empresa, ya sean permanentes, temporales, eventuales o especiales para un proyecto determinado o por una *jornada de trabajo reducida*.”

A las libertades obtenidas por las empresas, en disposiciones contractuales como las ya señaladas, debe agregarse un cambio fundamental, el punto en que se inicia la jornada de trabajo. Hasta antes de la presencia del modelo Toyota en México, el inicio de la jornada se establecía cuando el trabajador ingresaba a la fábrica y marcaba su puntualidad y asistencia en los dispositivos de control en la entrada de la planta; ahora, eso es historia, en la mayor parte de las plantas de esta industria eso se ha modificado, pues como dicen dos CCT:

Ford. “Cláusula 21. Los trabajadores *deberán registrar diariamente su asistencia con su credencial o mediante otro mecanismo que para tal efecto tenga instalado la Empresa en el lugar donde se presta el trabajo [...]. Los trabajadores deberán presentarse en el área de trabajo que les corresponde al inicio de su turno, vistiendo el uniforme, el equipo de seguridad y portando su credencial, así como las herramientas que la empresa determine. El retraso a la llegada al área de trabajo será considerado como una falta de puntualidad y disciplina y la Empresa determinará la sanción que corresponda*”.

GM, Silao. “Cláusula 42. Los trabajadores deberán iniciar la prestación de sus servicios *en su puesto específico de trabajo, en donde registrarán su entrada y salida, precisamente a la hora de inicio y terminación de su jornada, con su ropa de trabajo y equipo de protección personal*”.

Junto a las modificaciones, actualizaciones y cambios en las normas del trabajo y la jornada laboral, existen adecuaciones en las formas en que las retribuciones, el salario y las prestaciones se pagan a los trabajadores de la industria automotriz. Se trata de un sistema que, a nivel internacional, se conoce como la tendencia a *indexar los salarios a los niveles de la productividad*. En este sentido, como veremos, las viejas disposiciones de ascenso salarial, vinculados con los derechos escalafonarios —de antigüedad—, como hemos mencionado, prácticamente han desaparecido; ahora las gerencias sólo parecen estar dispuestas a pagar más en casos de evaluaciones permanentes y positivas del desempeño, la aptitud y la actitud de los trabajadores en el proceso de trabajo:

Ford. “Cláusula 16. La Empresa y el Sindicato convienen en que el procedimiento para las progresiones de los trabajadores, será mediante la combinación de habilidades, destrezas, desempeño, asistencia perfecta y disciplina. Lo anterior, basándose en el criterio que la empresa determine”. Tabulador de Salarios... “*Los trabajadores podrán progresar a un nuevo nivel salarial, después de haber transcurrido un año desde su ingreso o última promoción, siempre que durante ese periodo hayan cumplido favorablemente los requerimientos de entrenamiento, cuenten con asistencia perfecta, no tengan reportes de indisciplina y hayan demostrado un desempeño satisfactorio en el trabajo. Los criterios para aplicar y evaluar un ascenso de nivel serán potestad exclusiva de la empresa*”.

GM Silao. “Ambas partes convienen en que, dada la naturaleza de las actividades a que está dedicada la empresa dentro de la industria automotriz, cuyo mercado es excesivamente dinámico y de innovaciones técnicas constantes, podrá establecer otras *modalidades para la remuneración* de los trabajadores, *entre los que se encuentra el sistema de pago por conocimientos, habilidades y desempeño*, que faciliten a los trabajadores un armónico desarrollo y a la empresa contar con una mano de obra ampliamente calificada para lograr la calidad debida en el trabajo, la calidad del producto y la productividad a un costo competitivo”.

Hasta aquí con las *modernizaciones* de los CCT que cubren dos décadas (de los años noventa y primera mitad de la década inicial del XXI). El campo de operación de las gerencias se ha traducido en un ámbito libre; son sus intereses, sus proyectos y sus necesidades las que van enseñorearse en las relaciones laborales en México. Con la excepción de los CCT que rigen en las plantas donde hay sindicatos independientes (vw Puebla, Nissan Cuernavaca y ahora Audi Puebla), en donde se conservan derechos de bilateralidad y

consulta, el grueso de la industria ya se mueve dentro de la lógica toyotista, que tiene en su núcleo la sentencia de que el sistema es *eficaz si las prerrogativas patronales no tienen límites* (Dhose et al., 1984).

### III

La crisis de los años 2008-2009 puso a prueba el modelo sustentado en el JIT y la integración modular. Hacia el cuarto trimestre de 2008, a la manera de una primera marejada del *tsunami productivo*, la disminución paulatina de la producción y las ventas, se expresa ya como una crisis que sienta sus reales principalmente en Estados Unidos y, por extensión, de la configuración productiva y de mercados, también en Canadá. La intensidad de la crisis, finalmente, se define como el colapso de las plantas ensambladoras, un hecho que se prolonga hasta mediados de enero de 2009. Para hablar de lo más espectacular en este periodo, Chrysler anuncia la paralización de todas sus plantas; Ford, el cierre de doce plantas de las diecinueve en América del Norte; GM cancela la producción en dieciséis de sus veintitrés plantas, y Toyota notifica el cierre de cuatro de un total de siete en la región. Las empresas con estructuras más modestas hacen su equivalente; Nissan decide paralizar su planta de Tennessee y la de Aguascalientes en México; CAMI (*joint venture* con GM) y Autoalliance (*joint venture* con Ford) cierran sus operaciones en Ontario y Michigan, respectivamente; lo mismo que Mercedes Benz en Alabama y Volkswagen en Puebla, México (*Automotive News*, 2009-2018).

En Estados Unidos, frente a estas tendencias, el gobierno de Barack Obama dio respuestas que calificaríamos como inéditas, en el sentido de rechazar los planes originales de reestructuración presentados por las gerencias a mediados de febrero del 2009. El argumento gubernamental se enfocó en el hecho de que eran insuficientes “para merecer las nuevas inversiones sustanciales que estas compañías están solicitando”.

Otra parte de su respuesta, resultado de las presiones de ciudadanos y sindicalistas que han observado que los patrones de producción y consumo hasta ahora sólo benefician a las empresas, se refiere a la necesidad de hacer la reestructuración de la industria con nuevos parámetros relacionados a precios de unidades, sustitución de combustibles y criterios de creación de empleos.

Bajo la asesoría del gobierno estadounidense, finalmente Chrysler y GM se cobijaron en el capítulo 11 de la Ley de Quiebras. El 10 de junio de 2009, una corte estadounidense autorizó la participación de Fiat en el rescate, de manera que la estructura de propiedad se distribuye en cuatro partes: Fiat el 20 por ciento (con opción de compra hasta el 35 por ciento), el 1 por ciento cada uno de los gobiernos estadounidense y canadiense, y un fondo de gestión sindical es propietario del 55 por ciento.

En el caso de GM, el 6 de julio de 2009, una corte de Nueva York autorizó la restructuración de la empresa, lo que permite la obtención de un financiamiento por sesenta mil millones de dólares del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, a cambio, éste es propietario del 61 por ciento; el gobierno canadiense obtiene por sus financiamientos el 12 por ciento, los tenedores de bonos de GM alrededor del 10 por ciento y algo insólito: el United Auto Workers (UAW), el sindicato estadounidense, se transformó en propietario del 17 por ciento de las acciones.

El saldo para México de la crisis y las restructuraciones en Estados Unidos incluirá nuevas estrategias de las transnacionales. Como resultado de los acuerdos entre el gobierno estadounidense, las gerencias y el UAW, para redireccionar hacia el interior los productos estratégicos (producción de Light Trucks, de motores y partes de nueva generación y de autos movidos por energías alternativas), con ello se establecen las bases de lo que en septiembre de 2011 se acuerda entre estas partes.

En el otoño de 2011, se conocieron las especificidades de estos acuerdos: con el título de “Nuestro trabajo trajo desde México, 2.5 mil millones [de dólares] en compromisos de nuevos productos”, el *UAW-GM Report*, de septiembre del 2011, anunciaba con detalle la lista de las plantas norteamericanas que se beneficiarán con la nuevas inversiones: Prin Hill, Tenn.; Warren, Mich; Romulus, Much y Saginaw, Mich; el abanico de los nuevos productos son motores de nueva generación, transmisiones y dos nuevos modelos de lighth truck”.

En el caso de los acuerdos negociados con Ford, tenemos lo siguiente: “Como la economía de la nación permanece estancada e incierta y su tasa de empleo se estanca, *pudimos obtener un acuerdo con Ford que traerá de vuelta los trabajos de fabricación de automóviles a los Estados Unidos provenientes de China, Japón y México*, dijo el Presidente de UAW Bob King en una declaración emitida tras el acuerdo con FORD” (*Automotive News*, 2009-2018:

4 de octubre de 2011). Específicamente, se acordó que el modelo Fusión de nueva generación, destinado originalmente a producirse totalmente en la planta de Hermosillo, Sonora, se hará ahora en combinación con las de Michigan, con una inversión de cuatro mil millones de dólares y con la creación de diez mil nuevos empleos (*Automotive News*, 2009-2018: año 2011).

En el caso de Chrysler, no se anunciaron cancelaciones de inversiones previstas para México, pero el anuncio general indicaba que

dicho acuerdo tiene previstas inversiones por 4 000 millones de dólares destinados a la producción de *nuevos modelos y autopartes hasta 2015*, que incluyen a la planta de Belvidere, Illinois, en donde buscan se lleve el ensamble de un nuevo modelo compacto, además de que buscarán incrementar la producción de las unidades *de 3.8L V.6 en las plantas de Michigan, Indiana y Ohio*. Además, la UAW dio a conocer que, como parte de las inversiones, Chrysler creará aproximadamente 2 100 nuevos empleos (Chrysler-Fiat, 2016).

Como se aprecia, los acuerdos significan un parteaguas en la forma de operar los consorcios automotrices norteamericanos, para satisfacer la demanda interna de su país. El más importante, convertir las plantas mexicanas en productores de automóviles (las excepciones son Silao y Saltillo, donde GM y Chrysler ensamblan modelos LT), en tanto, el grueso de LT se reconcentra en Estados Unidos.

Durante muchos años, especialmente desde 1989, cuando México, de manera unilateral, estableció en el Decreto de Apoyo a la Industria Automotriz que las partes nacionales para el ensamble se reducen a menos del 30 por ciento —en los decretos de 1962 y 1977, el ensamble de unidades requería un mínimo del 66 por ciento de partes nacionales— y la recepción de la IED se constituye en el factor esencial para ampliar la producción para exportación, nuevos *clusters* automotrices iniciaron operación (el primero fue el de Puebla, en 1993), sustentados en importaciones masivas de materias primas y partes en proceso, para las nuevas ensambladoras de partes y las plantas de ensamble final se modernizaron y ampliaron para fabricar unidades completas para la exportación.

La producción para exportación siempre ha tenido como destino principal Estados Unidos, en 2017, el 77.1 por ciento. El resto de las exportaciones se distribuyó como sigue: Canadá, el 8.9 por ciento; Latinoamérica, el 7.3 por ciento; Europa, el 4.2 por ciento; Asia, el 1.0 por ciento y al resto del mundo

se envían cuotas marginales (AMIA, 1980-2019: enero de 2018). Esto ha creado una camisa de fuerza en contra de cualquier cambio en el destino de las exportaciones automotrices. El mercado interno se ha estancado en una cuota de 500-600 mil unidades anuales, justamente desde que el TLCAN empezó a funcionar (véase la gráfica 2).

Por último, cabe considerar que, en el cambio de estrategia que observamos desde 2011, los consorcios no han variado un ápice sus políticas de producción en México, es decir, se nos ha impuesto la condición de ser esencialmente productores de automóviles, que se exportan para complementar la demanda estadounidense, cuya rentabilidad es muy baja en relación con los camiones ligeros (o *light trucks*) (Juárez, 2011: 84), y ensamblarlos en México es un recurso que los consorcios han profundizado desde hace más de cinco lustros. Por otro lado, junto a las importaciones de productos *mexicanos* está la contraparte de exportaciones de equipo y partes estratégicas, robots, dispositivos electrónicos, prensas, equipo para ensamble, así como partes de metal y nuevos materiales para este proceso, etc. Un negocio redondo.

La confirmación de las tendencias, en el sentido de la disminución del consumo de autos en Estados Unidos y el crecimiento de la producción de los *light trucks* en los últimos cuatro años, se presentó en el balance de la producción correspondiente a 2018.

En la primavera de 2019, publiqué los resultados de este balance, en el que se indica: “Los datos de la producción de 2017-2018 muestran ya el problema planteado por nosotros desde 2013: el cuadro 1 nos muestra que en América del Norte los tres países han tenido bajas en la producción de autos, México la más profunda, con el -17.38 por ciento, algo superior a lo acontecido en la crisis de 2009” (Juárez, 2019).

CUADRO 1  
PRODUCCIÓN DE AUTOS EN NORTEAMÉRICA (2017-2018). VARIACIÓN

Total U.S. car	3 254 406	2 943 329	-9.56
Total Canada car	759 012	692 948	-8.70
Total Mexico car	1 903 567	1 572 783	-17.38
Total North America car	5 916 985	5 209 060	-11.96

FUENTE: *Automotive News* (2009-2018).

Observando de cerca el fenómeno, los resultados del último año muestran que la estructura de producción de autos, la más importante en el país, se acerca a límites muy peligrosos. Si atendemos la situación de tres casos, los más emblemáticos en México, nos percatamos de que la producción de los autos con mayores niveles de penetración en el mercado en otros tiempos está en puntos de no retorno, véase el cuadro 2:

CUADRO 2  
NISSAN AGUASCALIENTES Y CUERNAVACA

<i>Modelo</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Variación</i>
Nissan March/Micra(México)	71 969	66,842	-7.1
Nissan Note (México)	38 065	19 012	-50.1
Nissan Sentra (México)	283 494	265 890	-6.2
Nissan Tiida (México)	100 893	80 076	-20.6
Nissan Tsuru (México)	22 001	—	-100.0
Nissan Versa (México)	119 661	80 565	-32.7
Chevrolet City Express (México)	16 515	1 050	-93.6
Nissan Pickup/ Chassis (México)	121 066	101 410	-16.2
Nissan NV200 (México)	23 710	20 046	-15.5
<i>Ford Cuautitlán y Hermosillo</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Variación</i>
Ford Fiesta (México)	68 034	66,680	-2.0
Ford Fusion (México)	204 672	180 151	-12.0
Lincoln MKZ (México)	39 087	33 677	-13.8
<i>Volkswagen Puebla</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>Variación</i>
Volkswagen Beetle (México)	35 251	22 304	-36.7
Volkswagen Beetle convertible (México)	24 232	15 542	-35.9
Volkswagen Golf (México)	95 022	48 641	-48.8
Volkswagen Jetta (México)	208 777	152 619	-26.9

FUENTE: Elaboración propia, con información de *Automotive News* (2009-2018).

#### IV

En la última fase, los cambios espectaculares que se aprecian en los últimos años: establecimiento de nuevas plantas y crecimiento explosivo del

empleo en la industria de autopartes, tiene un componente que ha permanecido oculto detrás de los bajos salarios, *se trata de un reforzamiento de las prerrogativas gerenciales que han establecido un nuevo piso en donde los derechos de los trabajadores se han deteriorado.*

Para este análisis, tomaremos como base los CCT de las plantas que empiezan a instalarse en México a partir de la segunda década de este siglo. A continuación mostraremos cómo aparecen nuevas regulaciones que, por un lado, refuerzan las atribuciones de la gerencia establecidas en los años noventa y, por el otro, convierten a los trabajadores en sujetos sin derechos y sin capacidad para intervenir en las negociaciones contractuales y salariales. Para la cuestión de los niveles salariales, que no es aquí nuestro foco de atención, en tanto es una parte muy publicitada, para los lectores interesados en los detalles, agregamos un anexo con los tabuladores salariales diarios correspondientes al periodo 2016-2018.

La primera evidencia la encontramos en el CCT de VW de México, en la planta de motores de Silao, Gto. Este contrato, firmado en abril de 2012, establece las nuevas condiciones que pronto se generalizarán en las nuevas plantas de Honda y Mazda en el estado de Guanajuato; en GM en San Luis Potosí; en Kia en Nuevo León, y aunque la planta de BMW recién entra en funciones, ya tenía firmado un CCT desde hace tres años, claro, sin la participación de ningún trabajador.

Dice el contrato de la VW, en el apartado Declaraciones, firmado un año antes de iniciar operaciones, es decir, sin la presencia de representantes de los trabajadores:

*Las partes comparecientes se reconocen recíprocamente la personalidad jurídica para todos los efectos legales a que haya lugar. Para los efectos de esta cláusula el 'Sindicato' nombra y la 'Empresa' reconoce como únicos representantes con facultades amplias, cumplidas y bastantes de administración y aplicación del presente 'Contrato', así como la intervención en los conflictos que se sucedan de carácter colectivo e individual, al Senador de la República Carlos Aceves Del Olmo y/o a los licenciados Francisco Joaquín del Olmo Martínez [...] en los términos del artículo 692 de la LEY.*

En abril de 2014, la firma coreana Kia, a dos años de inaugurar su planta en Pesquería, Nuevo León, firmó un CCT con el grupo de abogados que detentan la administración de VW Guanajuato, se acuerda en la cláusula segunda:

Las partes comparecientes se reconocen recíprocamente la personalidad jurídica con que se ostentan, para todos los efectos legales a que haya lugar. Para los efectos de esta cláusula el “Sindicato” nombra y la “Empresa” reconoce como únicos representantes, con facultades amplias, cumplidas y bastantes de administración y aplicación del presente “Contrato”, así como la intervención en los conflictos que se susciten de carácter colectivo e individual, a los Licenciados Fco. Joaquín del Olmo Martínez.

Pero si algo faltara en el Contrato de Kia, se agrega:

SEXTA.- La empresa se obliga con el ‘Sindicato’ a *no tratar asunto alguno con sus trabajadores sin la presencia de la representación sindical*, con excepción de las órdenes dadas para el desarrollo de las labores, *por lo que se considerará nulo todo convenio o pacto que al respecto llegara a celebrarse con los trabajadores.*

Una última muestra más, en abril de 2015, GM, de la misma forma que en los casos anteriores, a meses de iniciar las actividades productivas en su nueva planta de San Luis Potosí, firmó un CCT con la familia de abogados, que son los que en la mayoría de los casos detentan la administración de los nuevos contratos. Ahí leemos: “Para los efectos del presente Contrato Colectivo, el Sindicato designa y la Empresa *reconoce como únicos representantes legales* con todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial, a los señores: Alfonso Aceves del Olmo, Lic. Marco Antonio Aceves del Olmo”.

Éstas son las premisas que rigen para los nuevos CCT, anulación legal y de facto de toda intervención de los trabajadores en las revisiones contractuales y sindicales, en los conflictos derivados de la intensidad del trabajo o de los excesos de la gerencia. El grupo de “representantes legales” es una familia encabezada desde 2012 por el entonces senador de la república y ahora secretario general de la CTM, Carlos Aceves del Olmo.

El CCT de VW muestra un cambio más: el establecimiento del procedimiento de revisiones salariales y contractuales que desde entonces han dado en llamarse “contratos multianuales”, es decir, se abandona la norma de revisiones anuales de salarios y de bianuales de prestaciones contractuales. Dice la cláusula de “Estabilidad laboral”:

Con el fin de asegurar el arranque y la estabilidad del proceso productivo es necesario contar con una relación laboral estable que dé certidumbre a cuanto

a la continuidad y el puntual suministro de nuestros productos, al mercado nacional e internacional, dando con esto certidumbre a la casa matriz en lo referente en sus inversiones. Por lo anterior Empresa y Sindicato *convienen dar por revisadas anticipadamente los salarios y las prestaciones* conforme a lo establecido en los artículos 199 y 199 bis de la Ley, respectivamente para los años 2013, 2014 y 2015 tomando como referencia el indicador de la tasa de inflación que determine el INEGI.

La relevancia de estos cambios es que ya tienen afectaciones importantes a los salarios y prestaciones de los trabajadores, hay un proceso de estancamiento de los salarios reales y en los casos de las nuevas plantas un virtual retroceso.

Esta peculiar forma de revisión se extendió a la nueva empresa de vw en Puebla, donde su filial Audi fabrica una camioneta de lujo, clasificada como *Q5 Premium*. A pesar de que este CCT se firmó con el Sindicato Independiente de vw de México, ante las presiones de la CTM en la disputa por la titularidad del contrato, se incluyó una cláusula “Transitoria, sobre la estabilidad laboral”, que dice:

Para asegurar el comienzo y la estabilidad del proceso de producción, se requieren relaciones laborales estables, que creen seguridad respecto de la continuidad y el riguroso cumplimiento de envío de nuestros productos al mercado nacional e internacional, y que asimismo proporcionen seguridad a la Empresa matriz respecto de sus inversiones. Por lo tanto, las Partes acuerdan, de conformidad con la Ley para los años 2016, 2017, 2018 y 2019, de antemano un ajuste anual de los salarios de 5.5 por ciento por año. Las Partes no realizarán revisiones a las prestaciones durante dichos años.

Se advierte que la cláusula de “estabilidad” presente en el contrato de vw en Silao se repite aquí literalmente. Pero es cierto que no es lo mismo tratar con un sindicato independiente que con abogados de la CTM. En diciembre de 2017, ante la presión del Comité Ejecutivo, la base y los delegados sindicales departamentales, la gerencia de Audi tuvo que negociar el clausulado de prestaciones y salarios. En el verano de 2018, de nuevo hubo negociaciones que modificaron en favor de los trabajadores las disposiciones pactadas en 2012, es decir, a cuatro años de iniciar el proceso productivo.

Por último, un nuevo rasgo de los nuevos CCT en la industria automotriz en el país está presente en lo que se considerará como “contrato modelo”, es decir, el de vw planta de motores en Silao. Se trata de una nueva forma de

flexibilizar la jornada de trabajo, especialmente reducir los costos por trabajo en horas extras y días de descanso obligatorio. La nueva modalidad tiene diversos nombres, pero en la realidad se trata de un *banco de horas*, en donde los trabajadores tienen cuentas individuales que “pueden ser a su favor”, si se trabaja horas extra o en días festivos, y pueden ser negativas si los trabajadores, por contracción de la producción, se ven obligados a irse a sus casas. Citamos la parte medular de la nueva regulación sobre la jornada de trabajo. Dice la Cláusula 19:

Cuentas individuales de tiempo: Empresa y Sindicato convienen en que, en virtud de que el mercado automotriz sufre frecuentes fluctuaciones, es necesario regular adecuadamente los programas de producción con el propósito de no afectar el nivel competitivo y la viabilidad de la Empresa, razón por la cual ésta implementará un modelo de compensación de tiempos con las siguientes características:

- 1) Se establece un modelo de jornada laboral denominado “Cuenta individual de horas”, el cual tiene por objeto aumentar la actividad laboral a los requerimientos de la demanda del mercado y, consiguientemente, de la producción, contribuyendo a la estabilidad del empleo y garantizando la integridad del salario. La Cuenta individual de horas será de aplicación a todos los Trabajadores de la Empresa en el establecimiento en que aplica el presente Contrato.
- 6) La ampliación de la jornada laboral se realizará:
  - a) Estableciendo las Partes en el calendario de días laborales, días de trabajo (días de producción), en días originalmente señalados como festivos. Estas horas se acumularán en positivo en la Cuenta individual de horas.
  - b) Prolongando la jornada diaria hasta por dos horas, sin exceder de dos veces por semana. Las horas trabajadas de más como consecuencia de la ampliación de la jornada laboral mencionada en este inciso, se acumularán en positivo en la Cuenta individual de horas.

Todo esto quiere decir que, en caso de trabajar horas extras o días festivos, la empresa las pagará a precios ordinarios, de ahí la “cuenta en positivo” para los trabajadores.

El 1° de julio de 2014, la transnacional alemana BMW decidió arrancar el proceso de su nueva planta en San Luis Potosí, aunque la producción, como anotamos, recién inició en junio de 2019, ya tenía firmado un flamante contrato con las mismas características que provienen desde 2012. En este CCT, se incluye el banco de horas, denominado Work Time Account (WTA),

y perfecciona lo que se tiene en Silao, pues su lenguaje es más preciso que en el caso de las atribuciones de la gerencia. Dice la Cláusula Vigésima:

Cuenta de Trabajo Individual de BMW (WTA). Teniendo en cuenta las variaciones en los requerimientos de tiempo de producción que la industria automotriz enfrenta constantemente, la Empresa y el Sindicato acuerdan que cada trabajador contará con una “cuenta de trabajo individual” (WTA), con el fin de documentar, gestionar y compensar las horas de trabajo adicionales [...], una reducción de las horas de trabajo cuando, por ejemplo, haya una disminución de la producción [...]. Las “horas positivas” están libres de primas de tiempo extra (no se pagarán como tiempo extra), ya que éstas se compensarán en la forma de tiempo libre para los trabajadores [...], a menos que las necesidades operacionales eviten esa compensación. Las ‘horas negativas’ se compensarán con aumentos en horas reales de trabajo, sin el pago de primas por horas extras (sin pago de tiempo extra).

Perfectamente claro, las prerrogativas patronales pueden utilizar cómodamente las horas *positivas* o negativas hasta por trescientas horas del año, sólo superando esa cifra se empezará a pagar el tiempo extraordinario o el trabajo en días festivos.

Una tercera planta que tiene el banco de horas es Audi, pero como comentamos antes, desde 2018 se han cambiado las reglas para obligar a la empresa a pagar horas extras. El CCT que se revisaría a finales de 2019 contendría las nuevas disposiciones en términos de jornada laboral, salarios y prestaciones.

Por último, en 2016, con motivo de la negociación contractual, el Sindicato Independiente de vw de México, planta Puebla, convocó a sus afiliados a un referéndum para que los trabajadores se pronunciaran respecto de la propuesta gerencial de Punto de Equilibrio, un eufemismo que se refería a lo que ya en México se conocía como banco de horas. El referéndum atrajo la participación de 7 154 trabajadores (es decir, el 81.3 por ciento del total de la plantilla sindical), de los cuales 6 624 rechazaron la propuesta (el 92.6 por ciento), 504 la avalaron y 31 anularon su voto. Lo relevante de los resultados de esa votación no sólo fue su alto número y la aplastante mayoría que votó por su rechazo, sino el hecho de que los trabajadores pudieron hacer valer su opinión respecto de las prerrogativas patronales que afectan las condiciones de trabajo, de vida y la capacidad adquisitiva salarial.

**V**

Aunque en el largo periodo de renegociación del TLCAN nunca desaparecieron las presiones de Trump para lograr un acuerdo a modo, el tema salarial dejó de pesar en la agenda tan pronto las transnacionales intervinieron; éstas, las que largamente se han beneficiado con el tratado, el 24 de octubre de 2017 decidieron intervenir públicamente y manifestar su posición respecto del futuro del TLCAN:

Los principales fabricantes de coches hacen piña con las empresas que le suministran componentes y los grandes concesionarios para *plantarse ante las amenazas de Donald Trump de retirarse* del acuerdo de libre cambio con México y Canadá. Le dicen al presidente de Estados Unidos que funciona y que le advierten de las consecuencias “desastrosas” que tendría un eventual abandono.

La coalición, bautizada como *Driving American Jobs*, incluye a asociaciones que representan los intereses de General Motors, Ford Motor, Toyota, Volkswagen y Hyundai, entre otros fabricantes. La campaña que tienen en marcha no va dirigida sólo a convencer a la Casa Blanca, también busca movilizar a los electores en localidades que son cruciales para la producción de automóviles.

“Estamos ganando con el NAFTA”, se puede leer en el portal del grupo de presión. Le piden a Washington que no cambie las reglas del juego, justo cuando el sector se recuperó plenamente del golpe de la Gran Recesión, que forzó a drásticas reestructuraciones en el negocio. El acuerdo de libre cambio permitió a toda la industria integrar sus cadenas de montaje por los tres países (Pozzi, 2017b).

Ya había un antecedente: a pocas horas de tomar posesión, hubo una reunión cuyos resultados marcaron el derrotero y el final del acuerdo: “Donald Trump, en su segundo día laborable como presidente, dio un nuevo empujón a los grandes fabricantes de Detroit para que eleven la producción de coches que vayan a vender en el mercado estadounidense. El mensaje político lo acompañó con la promesa de incentivos económicos para que construyan sus plantas de ensamblaje [...]. Por un lado, les prometió que facilitará sus inversiones en Estados Unidos por la vía de *un recorte “masivo” de impuestos y en la regulación medioambiental*” (Pozzi, 2017a).

El 24 de enero de 2017, en México, el diario *El Financiero* (tomando como fuente el reporte de Bloomberg) tituló una nota: “Trump promete a las automotrices relajar norma medioambiental: ‘Soy, en gran medida, un ambien-

talista', dijo Trump a los ejecutivos automotrices. '*Creo en ellas (las regulaciones medioambientales). Pero están fuera de control*'" (*El Financiero*, 2017).

## VI

Después de trece meses de negociaciones, el 1º de octubre de 2018 se anunció que existía el T-MEC. En cuanto a la industria automotriz, los acuerdos son

- 1) Valor de Contenido Regional (VCR): se calculará con base en la metodología del Costo Neto, el 75 por ciento para autos y camionetas, aplicable en 4 incrementos graduados.
- 2) Valor de Contenido Laboral (VCL): del 40 por ciento para autos y del 45 por ciento para camionetas, aplicable en 4 incrementos (SE, 2018b).

Pero, el VCL está integrado por dos componentes: 1) materiales y costos de manufactura (el 25 por ciento para autos y el 30 por ciento para camionetas), y 2) por investigación y desarrollo (I-D), servicios de tecnologías de la información, y operaciones de ensamble de motores, transmisiones o baterías avanzadas que representan el 15 por ciento del VCL:

1. El acero y el aluminio comprados por las empresas armadoras de vehículos ligeros deberán ser originarios de la región en, al menos un 70 por ciento.
2. Se identificaron siete autopartes definidas como esenciales, las cuales deben provenir de América de Norte para que el vehículo pueda ser considerado originario (SE, 2018b).

El entonces secretario de Economía de México afirmó que el 70 por ciento de la industria en nuestro país ya cubre el conjunto de las nuevas regulaciones. Nuestra industria del automóvil es una empresa importadora neta de partes y componentes, especialmente de Norteamérica (tal y como lo muestra el hecho de que las plantas de ensamble de GM en México y las fabricantes de partes se han paralizado con motivo de la huelga de los cuarenta y nueve mil trabajadores de esa corporación en Estados Unidos, a partir del 16 de

septiembre de 2019, lo mismo que los envíos de partes para ensamble provenientes de Estados Unidos a México).

Hay dos asuntos vitales en el acuerdo: los porcentajes establecidos serán un promedio de las plantas de las corporaciones en América del Norte (toda la industria ensambladora en México tiene plantas en Estados Unidos) y ese 40 por ciento o 45 por ciento obligatorio para el ensamble de autos y camionetas, con base en el trabajo de dieciséis dólares la hora, se concentrará en Estados Unidos y Canadá; de entrada y de esta manera, las plantas en México ya satisfacen el 70 por ciento del VCL (AMIA, 1980-2019).

En todo caso, las corporaciones de origen europeo y asiático tendrán que redireccionar sus líneas de abastecimiento en las cuatro etapas que se acordaron, o proceder como anunció recientemente Mazda: cancelar la producción de compactos en México y fabricar *light trucks*. Queda asegurado el pago del arancel del 2.5 por ciento de la OMC, en caso de no satisfacer el requisito, un arancel muy alejado de las amenazas de Trump.

En cuanto al VCL del T-MEC, cabe decir que, omitiendo los casos en los que se aplica el salario de dieciséis dólares la hora, eso fue un triunfo de los sindicalistas estadounidenses y canadienses, y para México ahora se asoma una posibilidad para que los trabajadores busquen restablecer su capacidad real de negociación: utilizar la parte de las obligaciones aceptados por México en el capítulo laboral (el 23), en el que hay cuatro disposiciones importantísimas para los trabajadores:

Se incluyen disposiciones específicas para México en materia de negociación colectiva, tales como: 1. Garantizar el derecho de los trabajadores a participar en actividades de negociación colectiva y a formar o afiliarse al sindicato de su elección; 2. Establecer órganos independientes e imparciales para registrar elecciones sindicales y resolver disputas relacionadas con contratos colectivos; 3. Establecer requisitos para el registro de contratos colectivos y 4. Garantizar la transparencia de los contratos colectivos negociados (SE, 2018a).

Como describimos al inicio de este trabajo, la nueva coyuntura política que significó el triunfo de Andrés Manuel López Obrador el 1° de julio de 2018, y la mayoría que su partido, Morena, obtuvo en ambas cámaras, permitieron que se iniciara un proceso que culminaría con reformas a la LFT, de acuerdo con lo acordado por los tres gobiernos de América del Norte en octubre de 2018. El primer paso fue la ratificación del Convenio 98 de la OIT, que

los gobiernos panistas y priistas habían bloqueado. Como es sabido, establece los derechos de los trabajadores de sindicalización y negociación colectiva, y que data de 1949:

Por unanimidad, el pleno del Senado de la República ratificó la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva [y que] busca regular que las organizaciones de trabajadores y de empleadores gocen de una adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras.

El Pleno del Senado de la República ratificó por unanimidad el Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, adoptado en Ginebra, el 1° de julio de 1949.

En votación nominal, por 78 a favor y cero en contra, aprobó el instrumento internacional que establece que los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato.

O cuando se despida a un trabajador a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

Asimismo, busca regular que las organizaciones de trabajadores y de empleadores gocen de una adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya sea que se realice directamente o por medio de sus miembros, en su constitución, funcionamiento o administración (Senado de la República, 2018).

Con este acuerdo, se abrió el camino a los debates que condujeron a modificar y adicionar artículos a la LFT, los cuales pueden resumirse de acuerdo con el texto publicado en el “Reporte T-MEC” de la Secretaría de Economía:

La Reforma Laboral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1° de mayo de 2019, garantiza la implementación del artículo 123 de la Constitución Mexicana, así como el cumplimiento de los compromisos asumidos por México en las negociaciones del TMEC y en el marco de la Organización Internacional del Trabajo.

Implica, entre otras cosas: 1. La transición a la democracia sindical efectiva, mediante la introducción de transparencia en la elección de líderes sindicales y la rendición de cuentas sobre las actividades de los sindicatos. 2. La erradicación de los llamados “contratos de protección”, firmados sin consentimiento de los trabajadores. 3. La garantía de una negociación colectiva efectiva, en la cual

los contratos colectivos y sus revisiones serán aprobados por la mayoría de los trabajadores, a través de un voto personal, libre, directo y secreto. 4. El establecimiento de un sistema de justicia laboral efectivo, transparente e independiente, mediante: *a*) el establecimiento de entidades autónomas para la conciliación laboral, y *b*) la transferencia de funciones del Poder Ejecutivo al Poder Judicial, a través del establecimiento de tribunales laborales. Esta reforma significa un cambio trascendental y apunta al establecimiento de un sistema de justicia laboral eficiente y autónomo.

De conformidad con lo establecido en las disposiciones transitorias del decreto publicado el 1º de mayo de 2019, las autoridades competentes y los sectores involucrados están trabajando en la implementación de la Ley Federal del Trabajo y otros instrumentos legislativos (SE, 2019).

## Conclusiones

Sin duda, la nueva regulación nacional abre una puerta para el ejercicio real de los derechos de los trabajadores de este país. En el corto plazo, se han observado dos cosas: la primera, que los de la industria maquiladora, en Matamoros, Tamaulipas, en su mayoría fabricantes de partes automotrices, en enero de 2019 iniciaron un movimiento para exigir un incremento del 20 por ciento de sus salarios —lo que implicaba homologarlos con el decreto presidencial que aumentó los salarios en la frontera norte— y el pago de un bono de treinta y dos mil pesos, como compensación por el nulo reparto de utilidades. El movimiento se llamó 20/32 y pronto se extendió a más de cuarenta centros de trabajo. Aunque los gerentes amenazaron con irse de México, lo cierto fue que, después de poco más de dos meses, en la mayor parte de las plantas se firmaron convenios. Este movimiento y su resultado muestran que, a pesar de las nuevas regulaciones laborales, ni las gerencias ni los charros sindicales aceptarán, por voluntad propia, mejoras en beneficio de los trabajadores.

Y la segunda, que en la industria automotriz los resultados de la producción y la exportación en 2018 llevaron a que las empresas con las bajas más profundas (véase el tercer apartado de este trabajo) iniciaran despidos de trabajadores: Nissan puso en la calle a dos mil empleados y Volkswagen, a poco más de mil; esto ha encendido la discusión sobre el anacronismo con que han respondido las direcciones sindicales, y en muchos lugares ya existen luchas para cambiarlas, bajo la protección de la nueva LFT. Trabajadores de Nissan

Aguascalientes, Mazda, Honda, GM Ramos Arizpe y GM Silao, están en la primera línea, pero los avances son muy lentos, los charros sindicales recurren a los despidos y trucos diversos (como el de erigirse, ahora sí, en defensores de los derechos). Se muestra que si los trabajadores no logran organizarse independientemente de las viejas y nuevas mafias que pululan para apropiarse de la titularidad de los sindicatos, los cambios contractuales necesarios —en el sentido modificar o anular las atribuciones de las gerencias obtenidas con la complicidad de charros y gobiernos— y que aquí hemos descrito en los apartados II, III y IV, digo, si los trabajadores no luchan por la recuperación de sus derechos, hasta ahora el futuro inmediato se manifiesta incierto.

## Fuentes

### ARENA PÚBLICA

2017 “Frenaría a la industria automotriz revisión laboral en el TLCAN, advierten”, *Arena Pública*, 17 de agosto, sec. Economía, en <<https://www.arenapublica.com/articulo/2017/08/17/6886/renegociacion-del-tlcan-guajardo-niega-aumento-en-salario-minimo-industria-automotriz-de-mexico-canada-y-estados-unidos-se>>.

### ASOCIACIÓN MEXICANA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ (AMIA)

1980-2019 <<https://amia.com.mx>>.

### AUTOMOTIVE NEWS

2009-2018 Automotive News Data Center, <<http://www.autonews.com/>>.

### BECERRIL, A. y V. BALLINAS

2019 “Aprueban reforma laboral que quita los grilletes a trabajadores”, *La Jornada*, 30 de abril, sec. Política, en <<https://www.jornada.com.mx/2019/04/30/politica/007n1pol>>.

### DOHSE, K., U. JURGENS y T. MALSCH

1984 “Dal fordismo al toyotismo? L’organizzazione sociale dei processi di lavoro nell’industria automobilistica giapponese”, *Sociologia del lavoro*, no. 34.

## EL FINANCIERO

- 2017 “Trump promete a automotrices relajar norma medioambiental”, *El Financiero*, 24 de enero, en <<https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/trump-dice-a-automotrices-que-relajara-normas-medioambientales.html>>.

## GOBIERNO DE MÉXICO

- 2019 “Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)”. México: Gobierno de México, 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>>, consultada en enero de 2020.

## JUÁREZ NÚÑEZ, H.

- 2019 “La industria del automóvil en América del Norte. Desarrollo de las tendencias regionales e impactos en México”, *América Latina en Movimiento (ALAI)* (marzo).
- 2013 *Los contratos colectivos en la industria automotriz*. México: Friedrich Ebert Stiftung.
- 2011 “La crisis de la industria del automóvil y el fin de una época”, en Isabel Rueda Peiro y María de Lourdes Álvarez Medina, coords., *La industria automotriz en época de crisis*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- 2004 *El auto global*. México: Conacyt/BUAP/UI Santa Fe/UAM Xochimilco.

## POZZI, S.

- 2017a “Trump ofrece incentivos a los fabricantes de coches de Detroit para que produzcan en EEUU”, *El País*, 24 de enero, en <[https://elpais.com/economia/2017/01/24/actualidad/1485272035\\_811290.html](https://elpais.com/economia/2017/01/24/actualidad/1485272035_811290.html)>.
- 2017b “Los fabricantes de coches le dicen a Trump que el TLCAN funciona”, *El País*, 24 de octubre, en <[https://elpais.com/economia/2017/10/24/actualidad/1508858117\\_687187.html](https://elpais.com/economia/2017/10/24/actualidad/1508858117_687187.html)>.

## SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE)

- 2019 “Reporte T-MEC”, no. 10. México: Gobierno de México, 12 de agosto, en <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/485094/Reporte-TMEC\\_n10-esp\\_20190812\\_a.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/485094/Reporte-TMEC_n10-esp_20190812_a.pdf)>.

- 2018a “Laboral (resumen del capítulo)”, en <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394802/16-Laboral.pdf>>.
- 2018b “Reglas de origen específicas por sectores (resumen del capítulo)”, <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394812/26-Reglas\\_de\\_origen\\_especificas.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394812/26-Reglas_de_origen_especificas.pdf)>.

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

- 2018 “Senado ratifica por unanimidad Convenio 98 de la OIT”. México: Senado de la República, LXIV Legislatura, 20 de septiembre, en <<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/41780-senado-ratifica-por-unanimidad-convenio-98-de-la-oit.html>>.

#### WARDS AUTO

<<https://www.wardsauto.com/>>.

#### WOMACK, J., D. JONES y D. ROOS

- 1992 *La máquina que cambió el mundo*. Trad. de Francisco Ortiz Chapparro. México: McGraw-Hill.

#### CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO (CCT, 2010-2016)

Audi Puebla, Pue., 2012

BMW San Luis Potosí, SLP, 2014

Chrysler-Fiat, Saltillo, Coah., 2016

Ford Cuautitlán, Edo. de Mex., 2012

Ford Hermosillo, Son., 2014

GM Silao, Gto., 2012

GM Ramos Arizpe, Coah., 2016

GM San Luis Potosí, SLP, 2014

Honda, Celaya, Gto. 2012

Honda, El Salto, Jalisco, 2010

Kia, Pescadores, NL, 2014

Mazda, Salamanca, Gto., 2015

Nissan Cuernavaca, Mor., 2016

VW Silao, Gto., 2012

VW Puebla, 2016

**Anexo**

SALARIOS TABULADOS DIARIOS EN DIVERSAS PLANTAS DE ENSAMBLE  
EN MÉXICO (2016-2018)

<b>Volkswagen</b>			
<i>Grupos de trabajo: Técnico(A) vw</i>			
<i>Nivel salarial</i>	<i>Grupo tabular</i>	<i>Salario diario</i>	<i>Salario en dólares</i>
A4	I	248.36	13.26
A3		262.83	14.03
A2	II	278.16	14.85
A1		294.33	15.71
A	III	311.45	16.62
B		325.47	17.37
C	IV	341.37	18.22
D		356.39	19.02
E	V	372.61	19.89
F		397.96	21.24
G	VI	427.15	22.80
<i>Especialistas: personal especialista vw</i>			
E	V	372.61	19.89
F		397.96	21.24
G	VI	427.15	22.80
H		452.25	24.14
I	VII	480.14	25.63
J		503.51	26.87
K	VIII	529.43	28.26
L		550.73	29.39
M	IX	573.22	30.59
N		605.95	32.34
O	X	642.98	34.32
P	XI	714.66	38.14
Q		758.62	40.49
R	XII	807.63	43.10

---

*Grupos de trabajo: personal facilitador*

---

L		550.73	29.39
M	IX	573.22	30.59
N		605.95	32.34
O	X	642.98	34.32

---

**Nissan Cuernavaca, Mor.**

<i>Categoría</i>	<i>Salario</i>	<i>Salario en dólares</i>
GI	646.19	34.49
GII	616.20	32.89
GIII	568.84	30.36
GIV	524.14	27.97
GV	487.52	26.02
GVI	461.48	24.63
GVII	424.84	22.67
GVIII	390.27	20.83
GIX	356.02	19.00
GX	322.87	17.23

---

**GM Ramos Arizpe, Coah.**

<i>Categoría</i>	<i>Salario</i>	<i>Salario en dólares</i>
Clasificación "SC"	179.21	9.56
Clasificación "C1"	184.43	9.84
Clasificación "C2"	216.18	11.54
Clasificación "C3"	237.20	12.66
Clasificación "C4"	258.21	13.78
Clasificación "C5"	279.40	14.91
Clasificación "C6"	305.93	16.33
Clasificación "C6A"	346.52	18.49
Clasificación "C7"	391.68	20.90
Clasificación "C8"	411.04	21.94
Clasificación "C9"	453.22	24.19

---

**Fiat-Chrysler Saltillo, Coah.**

<i>Categoría</i>	<i>Salario</i>	<i>Salario en dólares</i>
Submayordomo "A"	1041.4	55.58
Submayordomo "B"	890.3	47.52
Of. Tercera Especial	685.8	36.60
Of. Segunda Especial	576.5	30.77
Of. Primera Especial	489.5	26.13
Of. Primera A	429.5	22.92
Of. Primera B	376.1	20.07
Of. Primera	335.7	17.92
Of. Segunda	294.2	15.70
Of. Tercera	264.1	14.10
Of. Cuarta	241.2	12.87

**BMW SLP**

<i>Categoría</i>	<i>Salario</i>	<i>Salario en dólares</i>
Grupo salarial H 1	135.00	7.21
Grupo salarial H 2	175.00	9.34
Grupo salarial H 3	235.00	12.54
Grupo salarial H 4	310.00	16.55

**Honda Celaya, Gto.**

<i>Categoría</i>	<i>Salario</i>	<i>Salario en dólares</i>
Auxiliar de producción A0	167.83	8.96
Auxiliar de producción A01	191.27	10.21
Auxiliar de producción A1	202.24	10.79
Auxiliar de producción A2	230.45	12.30
Auxiliar de producción A3	268.75	14.34
Auxiliar de producción A4	414.08	22.10

<b>GM SLP</b>		
<i>Categoría</i>	<i>Salario</i>	<i>Salario en dólares</i>
TM	120.05	6.41
TM BEC	172.58	9.21
TM A	195.08	10.41
TM B	234.12	12.50
TM C	269.82	14.40
SK A	290.78	15.52
SK B	355.42	18.97
SK C	458.66	24.48

<b>Mazda Motors Salamanca, Gto.</b>		
<i>Categoría</i>	<i>Salario</i>	<i>Salario en dólares</i>
Oficial	121.27	6.47
Ayudante	88.19	4.71

<b>Kia Motors Monterrey, NL</b>		
PRODUCCIÓN		
<i>Categoría</i>	<i>Salario</i>	<i>Salario en dólares</i>
Team Leader C	501	26.74
Team Leader B	425	22.68
Team Leader A	360	19.21
Operador C	280	14.94
Operador B	237	12.65
Operador A	201	10.73
Operador en entrenamiento	185	9.87

---

MANTENIMIENTO		
Team Leader C	707	37.73
Team Leader B	588	31.38
Team Leader A	488	26.05
Operador D	424	22.63
Operador C	369	19.69
Operador B	307	16.39
Operador A	256	13.66
Operador en entrenamiento	233	12.44

---

FUENTE: CCT (2010-2016).

# LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN AMÉRICA DEL NORTE Y LAS REGLAS DE ORIGEN DEL T-MEC

*Elisa Dávalos López\**

## **Un contexto internacional en profunda transformación**

La industria automotriz transita hacia un cambio de paradigma tecnológico y energético, con miras a la fabricación de vehículos autónomos y eléctricos; sin embargo, desde el punto de vista económico, experimenta una enorme inercia debido a una demanda inmediata de autos de motor de combustión interna y la enorme infraestructura en inversión fija que aún le produce ganancias considerables. El paso que General Motors dio en diciembre de 2019, al cerrar plantas y reducir la gama de modelos de producción, con los consecuentes efectos, como el desempleo, está en sintonía con lo anterior y es un esbozo de lo que se avecina. A este entorno, hay que integrar las nuevas tecnologías 3D, la internet de las cosas y lo que se ha llamado industria 4.0, que incentiva la integración de nuevas tecnologías y, por ende, nuevos procesos y normas de organización en la producción internacional automotriz y sus cadenas globales/regionales de valor.

En medio de esta trama, China ha emprendido una “cruzada automotriz” con visión de mediano plazo y se ha organizado con planes muy bien trazados para ejercer un pronto liderazgo en la producción mundial de autos eléctricos, lo que obligará a una economía de mercado y, con visión más cortoplacista —como la de Estados Unidos—, a caminar hacia una reconversión más acelerada. De modo que está actuando como una silenciosa fuerza impulsora hacia la industria eléctrica, si bien las regulaciones gubernamentales de los países desarrollados han presionado en ese sentido desde hace

\* Investigadora adscrita al Área de Estudios de la Integración del CISAN, UNAM; <elisadl@unam.mx>. La autora agradece a Huberto Juárez sus comentarios y observaciones a este artículo; también a Alejandrina Ortega por su contribución en la elaboración de este trabajo.

décadas. Éste es el contexto en el que el presidente Trump emprendió la larga renegociación del TLCAN que dio origen al T-MEC, y esta industria permaneció en el centro del debate todo el tiempo. A continuación, analizaremos los cambios que el nuevo instrumento plantea para el sector en Norteamérica.

### **La importancia de las cadenas regionales de valor de esta industria en la región**

Uno de los resultados directos del TLCAN sobre la industria automotriz consistió en enlazar a las tres economías en un solo proceso productivo mediante las cadenas globales de valor (CGV), comandadas por las empresas transnacionales del ramo. La desaparición de los aranceles facilitó que las multinacionales organizaran su producción con criterios regionales, apegándose a las ventajas comparativas que cada país les ofrecía, y sin duda fue un mecanismo para lograr competitividad internacional. Una de las manifestaciones más importantes ha sido, precisamente, el desarrollo de las cadenas regionales de valor trinacionales,<sup>1</sup> lo cual expresa que la producción manufacturera y de servicios en muchas industrias se han integrado en un solo proceso, y se han articulado en flujos comerciales cuyo fin no es el comercio como medio de intercambio de bienes en sí mismo, sino completar los procesos productivos fragmentados entre los tres países, dentro de los cuales los insumos intermedios han transitado libremente gracias al TLCAN, de modo que la producción regional se halla articulada en una cadena complementaria, y el sector que nos ocupa ha sido uno de los que más han profundizado en este proceso.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> La integración de la industria automotriz entre Estados Unidos y Canadá tiene una larga trayectoria que inicia con la firma del Acuerdo de Productos Automotrices Canadá-Estados Unidos (Canada-United States Automotive Products Agreement, Auto Pact o APTA) a mediados de los sesenta del siglo XX. La firma del Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (TLC), el cual entró en vigor en 1989, acentuó este proceso. En 1994, con el TLCAN, uno de los grandes cambios fue la inclusión de México en la división continental del trabajo.

<sup>2</sup> Esta industria fue uno de los actores clave que impulsó el TLCAN. Las grandes empresas estadounidenses del ramo cabildearon con su gobierno el diseño y la firma de dicho tratado. Con el libre flujo de bienes y de capitales que les permitió, las transnacionales automotrices pudieron reestructurar su producción con libertad, haciendo un uso irrestricto de la geografía económica de América del Norte, obteniendo las ventajas comparativas que cada uno de los tres países les ofrecía. Esto dio lugar a un fuerte desarrollo de las cadenas globales de valor de la región, alcanzando una integración económica considerable.

El desarrollo de las cadenas globales de valor (CGV) constituye la fase más reciente de la mundialización, inherente a la economía capitalista. Robinson (2013) define las CGV como la globalización del proceso productivo, siendo su rasgo central, y se formaron como un mecanismo a través del cual las empresas transnacionales buscan apoderarse de un porcentaje cada vez mayor del excedente mundial.

Durante las negociaciones con miras al TLCAN, esa industria fue puesta en jaque, pues se amenazaba con desarticularla mediante la fijación de aranceles. Esta forma de organización productiva internacional necesita importar piezas y componentes para integrarlos en sus diferentes fases y ello requiere de libre paso en las fronteras.

Diseñar la CGV de una corporación implica años de esfuerzos, de coordinación con proveedores que, con el tiempo y las experiencias, se van mostrando confiables. Se requieren enlaces y planeación entre plantas productivas de diversos niveles ligadas a la manufactura, ya sea modular o de proveeduría diversa. En estos procesos de subcontratación pueden incluirse actividades de alto valor agregado, como el diseño de productos. Las inversiones fijas requieren planeación y compromisos de mediano plazo. Tan sólo el diseño de un auto debe hacerse con cuatro años de anticipación para organizar su producción y adaptar los procesos involucrados a los cambios.

En México, las CGV han tenido un fuerte impacto en la industria automotriz, que ha sido de las más dinámicas durante el TLCAN y sigue siendo la principal generadora de divisas en el país, por encima del petróleo y las remesas. En 2017, por ejemplo, tuvo una balanza comercial superavitaria de 71 millones de dólares (MDD); genera un 3.7 por ciento del PIB nacional y un 20.2 por ciento del PIB manufacturero; poco más de uno de cada tres dólares exportados del sector manufacturero corresponde a productos automotrices; actualmente es la séptima fabricante de vehículos, la cuarta exportadora de unidades ligeras y la quinta, de autopartes, todo a nivel mundial (APMA, 2018).

Si bien el TLCAN trajo un fuerte crecimiento de las exportaciones, la gran mayoría de ellas están asociadas al comercio de insumos intermedios de empresas transnacionales (ETN) que usan a México como plataforma exportadora de bajos costos salariales. Gran parte de ese comercio no es creador de demanda interna ni de insumos nacionales que pudieran estar generando empleos, desarrollo y bienestar en la economía nacional; tampoco está ligado al mercado interno.

México se fue constituyendo en uno de los lugares preferidos de las ETN para localizar sus actividades de ensamble automotriz y de autopartes, debido fundamentalmente a su cercanía con el gran mercado estadounidense, los mencionados bajos costos salariales y la experiencia y competitividad que han caracterizado a los trabajadores nacionales desde hace décadas (Shaiken y Herzenberg, 1989). No sólo las estadounidenses, sino también las alemanas, japonesas, coreanas, etc., localizaron cada vez más su producción en el territorio del socio menos desarrollado.

### **Nuevas reglas de origen en el T-MEC**

Las reglas de origen,<sup>3</sup> usadas por los gobiernos en los procesos de integración formal como ocurrió con el TLCAN, tienen como efecto alterar la distribución de la producción mundial, al estimular a las ETN a afincar su producción dentro del área integrada, en vez de exportar hacia ésta, con el objeto de beneficiarse del libre comercio regional (Buckley *et al.*, 2003). Los requisitos de contenido local en las manufacturas, dados por las reglas de origen, constituyen una verdadera arma estratégica de las empresas para excluir a las firmas *outsiders* de los beneficios del libre comercio dentro de su región, y es parte de los medios usados por las multinacionales para apropiarse de un mayor porcentaje de ganancias mundiales.<sup>4</sup> En el TLCAN, se utilizaron las reglas de origen como instrumentos de discriminación hacia los *outsiders*, y a través de aquéllas se estimuló a empresas externas e internas a producir dentro de la zona económica de América del Norte (Buckley *et al.*, 2003).

Con la renegociación del TLCAN, que dio lugar al T-MEC, se modificaron de manera considerable las reglas de origen del ramo. Si bien es cierto que

<sup>3</sup> Las reglas de origen son requisitos de contenido nacional/regional establecidos en los acuerdos comerciales, y cuyo fin es definir qué porcentaje del contenido del producto debe elaborarse dentro del área geográfica del instrumento en cuestión. Los que cumplan con dicho porcentaje podrán considerarse originarios, y así podrán beneficiarse de la anulación o reducción de los aranceles fijados.

<sup>4</sup> Las integraciones formales como la Unión Europea (UE) o el TLCAN han generado movilizaciones geográficas en la producción e inversión mundiales; redefinieron el mapa económico de la competencia entre las firmas, a través de las diversas formas de reestructuración productiva, incluyendo racionalizaciones mediante desinversión o cambios de líneas de productos, inversiones en nuevas tecnologías, desincorporación de fases productivas, externalización de éstas hacia otros países mediante las subcontrataciones, el aumento de la internacionalización de las firmas y el de las colaboraciones mediante *joint ventures* o alianzas estratégicas (Dicken, 2003).

en el actual instrumento hay aspectos nuevos (como el comercio digital, el rubro anticorrupción, la inclusión de las pequeñas y medianas empresas, el capítulo ambiental, entre otros), uno de los objetivos fundamentales para la renegociación fue cerrar las fronteras de Estados Unidos y utilizar las reglas de origen a favor de ese país. A diferencia de su antecesor, el T-MEC tuvo como *leitmotiv* el proteccionismo; sus objetivos fundamentales y su razón de ser al menos en la industria automotriz son exactamente lo contrario al libre comercio, pues busca proteger el mercado estadounidense de la competencia externa y promover que la inversión productiva de América del Norte sea atraída hacia aquel país. Cabe señalar que, como beneficio colateral, se protege también a la industria automotriz de Canadá.

Mientras que en el TLCAN se establecieron reglas de origen del 62.5 por ciento, mediante las cuales se atrajo inversión extranjera directa (IED) a América del Norte, Trump quería usarlas de manera más exclusiva: localizar la IED y la producción internacional automotriz en Estados Unidos. De hecho, durante las negociaciones, el mandatario manejó la posibilidad de establecer reglas de origen estadounidenses, es decir, exigir el 50 por ciento de contenido nacional en los autos, pero en esas mismas discusiones esto se reformuló hasta llegar a los requisitos de contenido laboral, tal como se presentan más adelante.

Después de más de un año de trabajos, se concretó el nuevo tratado. Los resultados tienen repercusiones diferentes tanto para los signatarios como para las transnacionales automotrices que operan en la región. Los cambios en las reglas de origen exigidas a los autos para que circulen sin el pago de aranceles son, en síntesis, los siguientes:

- 1) Para los vehículos ligeros, el contenido de valor regional (CVR) deberá ser del 75 por ciento, superior al 62.5 requerido en el TLCAN. Los vehículos pesados tendrán que tener el 70 por ciento de CVR.<sup>5</sup>
- 2) Se añade un requisito: el contenido laboral de valor (CLV) que, en el caso de los autos ligeros, el 40 por ciento deberá provenir de regiones con

<sup>5</sup> Para ello contarán con un periodo de transición de tres años, a partir de 2020, que es cuando entra en vigor el tratado. Si en 2023 no logran cumplir con el porcentaje, entonces deberán pagar el arancel de nación más favorecida vigente para entrar al mercado estadounidense, que es del 2.5 por ciento. Todo ello, por supuesto, si Estados Unidos no aplica la Ley 232 a la industria automotriz, con un arancel del 25 por ciento, en cuyo caso se recurriría a las cuotas de exención preestablecidas en el tratado.

salarios de más de 16 dólares la hora, mientras que, para los camiones, el requisito será del 45 por ciento. Este *CLV* se desglosa en dos componentes:

- a)* Materiales y costos de manufactura (el 25 por ciento para autos, el 30 por ciento para camionetas y el 30 por ciento en vehículos pesados).
  - b)* Investigación y desarrollo, servicios de tecnología de la información y operaciones de ensamble de motores, transmisiones o baterías avanzadas deben representar el 15 por ciento en automóviles ligeros y pesados por igual.
- 3) El acero y el aluminio deberán ser originarios de la región de América del Norte en, al menos, un 70 por ciento.
  - 4) Se identifican siete autopartes definidas como esenciales, las cuales deben provenir de la región para que el vehículo pueda considerarse originario (motores, chasis y *body*, cajas de transmisión, ejes, suspensión, sistemas de dirección y baterías) (García, 2018). Con estas condiciones, se informa a las empresas qué debe contener el nuevo porcentaje de reglas de origen.
  - 5) Se definen tres categorías de autopartes: esenciales, principales y complementarias,<sup>6</sup> cuyo *VCR* se estableció entre el 75, el 70 o el 65 por ciento, dependiendo del tipo de pieza. Para el caso de vehículos pesados, las cifras oscilan entre el 70, el 65 y el 60 por ciento. El incremento será aplicable para ambos casos, en siete etapas.
  - 6) En caso de que Estados Unidos imponga aranceles automotrices al resto del mundo, de acuerdo con la Ley 232, se establecen cuotas de exportación exentas para Canadá y México.<sup>7</sup>
  - 7) No se podrán realizar acuerdos comerciales con países cuyas economías no sean de mercado.

A lo largo del periodo de renegociación, hubo muchos debates, declaraciones y temores en torno a los efectos que el término del *TLCAN* podría generar en la economía. De hecho, esta incertidumbre ocasionó relocalización de inversión extranjera directa automotriz impactando a México con la deslocalización de algunas empresas. Además, se afectó la producción, pues, como mencionamos, el diseño de un auto debe hacerse con cuatro años de

<sup>6</sup> En inglés, *core parts*, *principal parts* y *complementary parts*.

<sup>7</sup> El cupo para México sería de 2.6 millones de vehículos los que podrían ingresar exentos de aranceles a Estados Unidos.

antelación, para integrar en tiempo y forma dicho modelo a la cadena productiva: los líderes en producción de módulos, las empresas subcontratadas o, simplemente, los productores de autopartes. Eso conlleva costos de transacción, de producción y consecuencias en los empleos.

### **Los actores de la industria: ¿quién gana y quién pierde?**

Con el aumento de contenido regional de los autos al 75 por ciento, se genera una redistribución de las ganancias entre ramas y entre empresas. Dentro de las ganadoras con las nuevas reglas de origen están las compañías de autopartes de Estados Unidos y Canadá, pues esperan mayores ventas, por ello sus declaraciones son ampliamente favorables.<sup>8</sup>

Existen industrias con un comportamiento más regional que global, y la automotriz es un claro ejemplo de ello (Dávalos, 2015). Las plantas armadoras han organizado su producción con criterios predominantemente intrarregionales; no obstante, la industria de autopartes, en especial, ha experimentado un proceso de globalización desde hace décadas. Como señala Sturgeon (2009), ha surgido una nueva clase de proveedores, los *global suppliers*, los cuales han diversificado sus mercados con proyección mundial, gracias a que existen cada vez más partes esenciales estandarizadas que facilitan el diseño. Estados Unidos y, en menor medida, Canadá cuentan con gran cantidad de proveedoras de autopartes de gran peso regional, pero también con alcance global. México, con excepción de Vitro y otras pocas, tiene escasas empresas propias. A pesar de ello, la Asociación Mexicana de la Industria de Autopartes (AMIA) ha manifestado su interés en sacar provecho de las nuevas reglas de origen.<sup>9</sup>

Las grandes automotrices estadounidenses, que tienen organizada una parte fundamental de su producción en América del Norte, pueden beneficiarse de esta situación por igual, incluso considerando las alianzas estratégicas

<sup>8</sup> La Automotive Parts Manufacturers' Association (AMPA) de Canadá ha declarado que fueron activos impulsores de la elevación del contenido regional en las reglas de origen, por lo que celebran los resultados. Después de la negociación, su reto era cómo gestionar el incremento de la demanda esperada, ya sea a través de mayores inversiones o mediante la capacidad instalada.

<sup>9</sup> Representativa de casos semejantes, cito aquí el ejemplo de una de las empresas de autopartes mexicanas, productora de muelles de suspensión y frenos de discos, según la cual los requerimientos del T-MEC no afectarán sus ventas, pues en su producción utiliza acero canadiense y estadounidense, lo cual contribuirá en gran medida a elevar el contenido laboral regional.

transregionales entre corporativos. Si bien el enorme mercado estadounidense ha llevado a establecerse a la gran mayoría de las empresas europeas y asiáticas del sector dentro de América del Norte, es posible que algunas corporaciones *outsider* deban hacer ajustes mayores en sus cadenas de valor, lo que les implica reestructuraciones productivas, relocalizaciones y reorganizaciones. En ese tenor, el presidente de la BMW ha señalado que están planeando una mayor producción en Estados Unidos debido al T-MEC; asimismo, Toyota declaró que para ellos será difícil funcionar con la estructura actual del tratado, debido a todos los cambios que deberán hacer con sus proveedores. Por su parte, el presidente de Mazda subrayó que tendrá que incrementarse la cantidad de piezas hechas en Estados Unidos, debido a que no alcanzan a cubrir el 75 por ciento de contenido regional en todos sus vehículos. Honda, por su parte, informó que cambiará la producción del FIT de México a Japón debido al T-MEC y a las bajas ventas en el mercado estadounidense. Para las empresas cuya sede central está en América del Norte, la historia será más favorable, aunque también harán cambios. Por ejemplo, el director de Daimler señaló que deberán fabricar más motores en su planta de Alabama.

Además, las industrias del acero y el aluminio tienen que funcionar pese a los aranceles proteccionistas del 25 y el 10 por ciento, respectivamente, que el presidente Trump ha impuesto a las importaciones estadounidenses de esos materiales, extensivos a sus socios comerciales fronterizos, argumentando asuntos de seguridad nacional. Ante esto, tanto los productores canadienses como los mexicanos han elevado fuertes protestas. Canadá es reconocido por la ley estadounidense como parte de la Base Nacional de Industria y Tecnología relacionada con la defensa nacional, por lo cual debería eliminar aquel argumento.

Estados Unidos tiene un gran superávit comercial con ambos países en este rubro. Específicamente, Canadá le compra más acero que cualquier otro país, y lo paradójico es que el canadiense se utiliza para producir tanques estadounidenses, y el aluminio canadiense es empleado en fabricar aviones estadounidenses; e igualmente la producción mexicana está estrechamente enlazada con las cadenas productivas automotrices y de otras industrias de Norteamérica. Esta medida proteccionista también ha afectado a las empresas de autopartes, que han expresado su total desacuerdo y presionaron para que se condicionara la aprobación final del T-MEC a la eliminación de los aranceles. También se han afectado transnacionales automotrices con matrices externas

a la región, como la Volkswagen, que tradicionalmente ha comprado el aluminio de India y China a precios económicos, pero ahora deberán ajustar su proveeduría en América del Norte con mayores costos, a fin de calificar para el libre comercio. Ambos gobiernos respondieron imponiendo aranceles a Estados Unidos, pero el canadiense tuvo un papel más activo en tomar medidas de apoyo a empresarios y trabajadores.<sup>10</sup>

### **El contenido laboral de valor (CLV) y sus posibles efectos en la producción automotriz de México**

Dentro de las reglas de origen acordadas, el CLV lleva dedicatoria para México y busca desviar la producción automotriz hacia regiones de “salarios de 40 dólares la hora”. En nuestro país, ha habido temores de que las inversiones y los empleos disminuyan; no obstante, el exsecretario de Economía, Ildefonso Guajardo, quien estaba en funciones durante los trabajos rumbo al T-MEC, declaró públicamente que en México el 70 por ciento de las firmas de ensamble automotriz no tenía problemas para funcionar según los acuerdos, debido a que cumplía con los requisitos de contenido regional.

Asimismo, el presidente de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA) aseveró que el T-MEC será flexible con los requerimientos de contenido laboral de valor, pues éste no será calculado por cada fábrica, sino que se considerará el conjunto del corporativo, de modo que, por ejemplo, Volkswagen Puebla, sumada a la de Chattanooga, pueden tomarse como un todo para cumplir con las reglas de origen.

<sup>10</sup> Entre las medidas que el gobierno de Canadá ha tomado están: 1) ofrecer hasta 250 millones de dólares canadienses a través del Fondo de Innovación Estratégica para reforzar la competitividad de los fabricantes canadienses e integrar mejor la cadena de suministro de ese país de acero y aluminio; 2) aumentar el financiamiento a las provincias y territorios para incrementar la capacidad de los programas de trabajo y capacitación disponibles para los trabajadores afectados por las medidas de Estados Unidos; 3) extender la duración de los acuerdos de colaboración laboral 38 semanas adicionales en el marco del Programa de Seguro Laboral para ayudar a que los empleadores retengan a sus trabajadores calificados y eviten despidos durante periodos de gran complejidad; 4) proporcionar apoyo de liquidez para los negocios afectados; 5) el gobierno de Canadá invertirá cincuenta millones de dólares durante cinco años para ayudar a las empresas locales a diversificar sus exportaciones y aprovechar nuevos instrumentos comerciales como el Acuerdo Integral sobre Economía y Comercio (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA) y el Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (TPP-11) (Gobierno de Canadá, 2018).

De estos planteamientos deducimos que, en gran medida, las reglas sobre contenido laboral de valor fueron diseñadas de forma tal que las transnacionales, especialmente las estadounidenses, seguirán teniendo un margen de maniobra bastante amplio, además de beneficiarse directamente del alza al 75 por ciento, sin olvidar, además, que Trump lo considera “un logro”, pues con ello, asume, estaría “cumpliendo” sus promesas de campaña, lo que, desde su perspectiva, incrementa su prestigio político con miras a la reelección.

A pesar de estos planteamientos, la atmósfera proteccionista sigue creciendo; la amenaza de ese presidente de penalizar con un arancel del 25 por ciento la importación de autos del resto del mundo sigue presente; los aplicados al acero y al aluminio, aduciendo que era por seguridad nacional, también, ambos insumos centrales del sector. De instaurarse dicho 25 por ciento, sería muy probable que México recibiera menos ensambladoras y empresas de autopartes, no únicamente estadounidenses, sino del resto del mundo. La ventaja de la cercanía geográfica con la Unión Americana sólo funciona en la medida en que haya libre comercio.<sup>11</sup>

### **¿El proteccionismo de Trump ayudará a la industria automotriz estadounidense?**

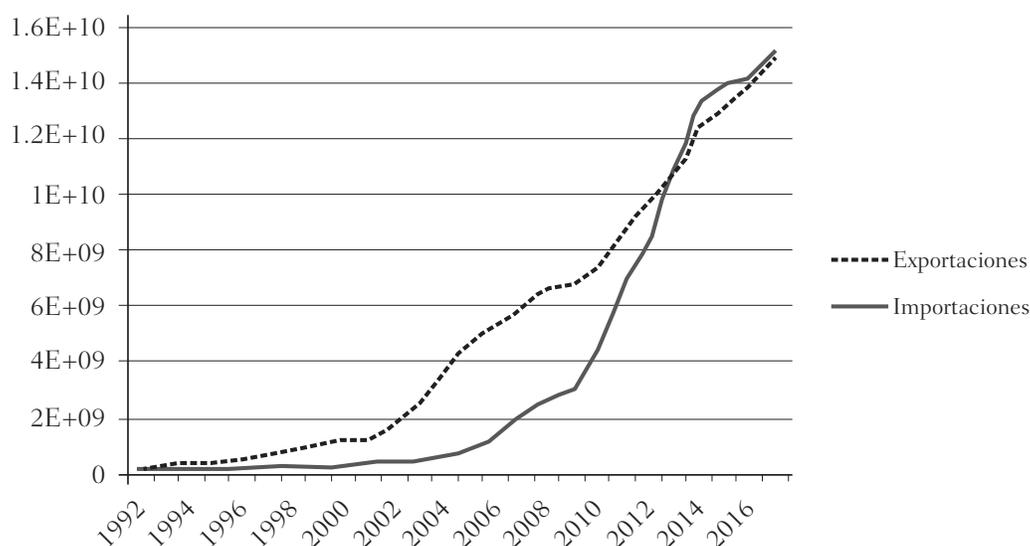
En el T-MEC hay otra cláusula importante: no se permite establecer acuerdos comerciales con economías que no sean de mercado; apartado también con nombre y apellido: China.

Si observamos el comportamiento del comercio automotriz de Estados Unidos con aquel país, parecería crecer de manera amenazante. En la gráfica 1 se observa tanto las importaciones como las exportaciones desde el ingreso de China a la OMC en 2001, hasta 2017, y notamos una aguda pendiente positiva que refleja un acelerado crecimiento; no obstante, al analizar estas tendencias en términos relativos, dicho comercio se vuelve bastante menos trascendente si se compara con el de sus socios comerciales de América del Norte. El valor de las importaciones provenientes de China en la industria automotriz es considerablemente pequeño en relación con las de Canadá y

<sup>11</sup> Hasta ahora, la inversión en México ha seguido fluyendo, pues se mantienen las de la BMW en Aguascalientes (2019), de Toyota en Guanajuato, de Continental en Aguascalientes, programada para 2020, lo mismo que las de General Motors en Silao y en Ramos Arizpe.

México (véase la gráfica 2).<sup>12</sup> Precisamente, las reglas de origen elevadas al 75 por ciento frenarán aún más la incorporación de insumos chinos y de otras regiones.

GRÁFICA 1  
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES ESTADUNIDENSES  
DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ CON CHINA (1992-2017)

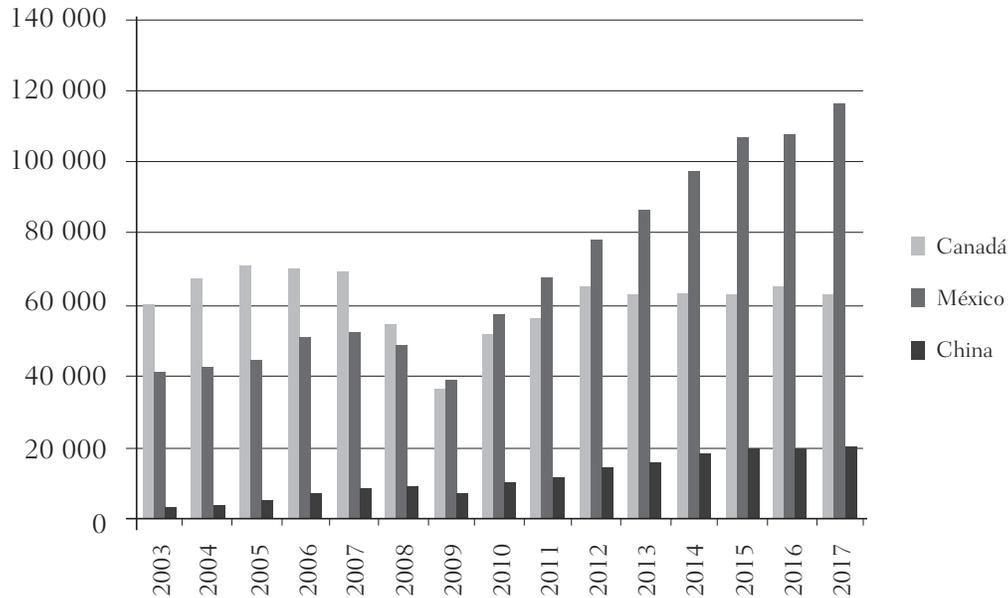


FUENTE: Elaborada con información del Bureau of Economic Analysis (s.a.).

Como se advierte, China ha tenido una participación minoritaria. Para complementar el débil peso del comercio de la industria automotriz entre esa nación y Estados Unidos, en la gráfica 3 se observa una gran diferencia en el comportamiento de las importaciones de esta industria en relación con el conjunto de los bienes de capital y bienes de consumo, determinado por la naturaleza regional de la industria automotriz, aunada a los tiempos de los programas de desarrollo de la industria china.

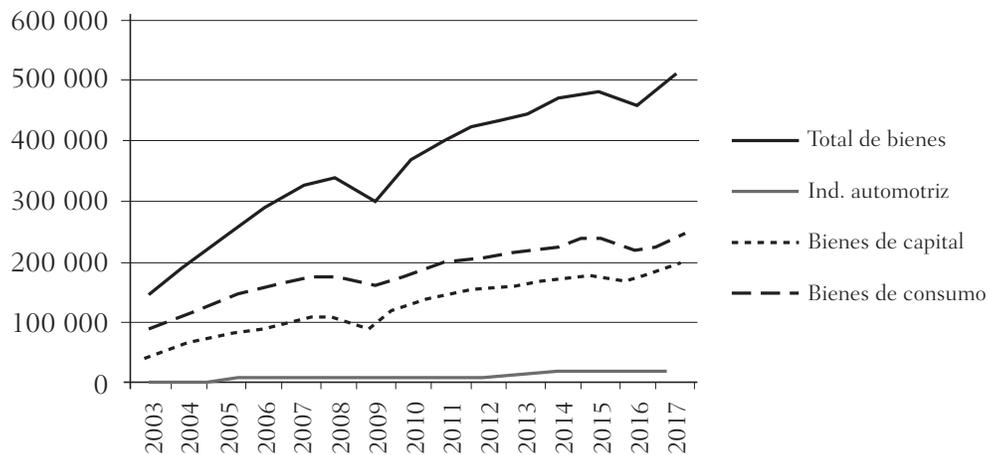
<sup>12</sup> Estas estadísticas sólo consideran la importación directa que hace Estados Unidos de China, pero no incluyen las indirectas que llegan a través a Canadá, México o algún otro país que haya incorporado en sus exportaciones insumos chinos. Esta cifra es difícil de cuantificar, debido a que la base de datos de comercio de valor agregado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), que nos muestra el comercio de insumos intermedios, llega hasta el año 2011.

GRÁFICA 2  
 IMPORTACIONES ESTADUNIDENSES DE CANADÁ, MÉXICO Y CHINA  
 EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ (2003-2017) (EN MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaborada con información del Bureau of Economic Analysis (s.a.).

GRÁFICA 3  
 IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS DESDE CHINA,  
 POR TIPO DE BIENES SELECCIONADOS  
 (2003-2017) (EN MILLONES DE DÓLARES)



FUENTE: Elaborada con información del Bureau of Economic Analysis (s.a.).

Aun siendo el comercio automotriz poco relevante en términos relativos, hay un trasfondo importante que vuelve a China más amenazante: estamos en

un punto de inflexión en la economía mundial en el que Estados Unidos va perdiendo liderazgo económico, mientras que la nación asiática lo va ganando, y esto lo veremos reflejado en el sector en pocas décadas. La cláusula de exclusión que no permite hacer tratados comerciales con países como China, por ejemplo, tiene ese trasfondo profundo y es aplicable al conjunto de las actividades productivas.

La amenaza fundamental que Estados Unidos enfrenta en el campo que nos ocupa no se vincula directamente con su comercio, sino con el papel estratégico que el gobierno chino ha venido configurando para lograr el liderazgo mundial en la materia: con un plan perfectamente organizado, con perspectivas de corto, mediano y largo plazos, lo conseguirá, pasando por encima de la fallida estrategia de Donald Trump para “Make America Great Again”, pues pareciera no ubicar el verdadero problema de fondo en su trato con el país asiático, que posee estrategias de desarrollo basadas tanto en la oferta como en la demanda para sus objetivos en la nueva fase de la industria: los vehículos eléctricos. Para ello ha implementado una plataforma industrial en Asia, muy bien integrada, y además cuenta con el mercado más dinámico del mundo, un factor de gran poder, uno de los pilares sobre los que Estados Unidos fundó su hegemonía a mediados del siglo xx.<sup>13</sup>

La industria automotriz china se ha caracterizado por una gran participación del gobierno a través de la propiedad estatal y rigurosas políticas con perspectiva de desarrollo programado de corto y mediano plazos. Un factor clave ha sido la apertura a inversiones extranjeras sujetas a regulaciones, que le han garantizado la transferencia de tecnología y aprendizaje. Gracias a la política de puertas abiertas y en medio de la apertura económica, China ha creado una industria que combina la competencia de mercado con la economía estatal. Inversiones directas reguladas y alianzas estratégicas adquisiciones como la que la empresa Geely hizo de Volvo han sido instrumentos para desarrollar la industria nativa (Qiang y Akoorie, 2013).

La IED ha sido aprovechada como un instrumento de desarrollo nacional, moldeada a través de las políticas industriales y requerimientos estatales

<sup>13</sup> Los pilares de la hegemonía estadounidense fueron la IED y las empresas transnacionales; el dólar como moneda mundial y reserva de valor; su gran capacidad de ser acreedor mundial; el tamaño de su mercado; una elevada productividad; el modo de producción fordista, el cual exportó hacia el resto del mundo como el modelo óptimo de desarrollo económico, y su desarrollo tecnológico y militar.

y, como resultado de ello, las corporaciones locales comienzan a ganar espacios importantes en el mercado mundial. Una vez más se revela la cuidadosa y selectiva apertura china, siempre con objetivos claros en el mediano plazo, y con políticas perfectamente articuladas para lograr sus objetivos: hacia 2025, en China se venderán solamente autos eléctricos y para entonces se contará con la infraestructura necesaria para su funcionamiento. Con esa finalidad, ha estado construyendo enormes fábricas de pilas de litio, ligadas estrechamente con centros de investigación y desarrollo, universidades y escuelas especializadas, de manera que la capacidad de China para motorizar autos con energía eléctrica ha crecido de manera considerable.

## **Palabras finales**

Dentro de la industria automotriz regional de América del Norte, con sus complejos procesos de cambios tecnológicos hacia los autos autónomos, los cambios en la fuente de energía y las transformaciones derivadas de la incorporación de las nuevas tecnologías 3D, la internet de las cosas, etc., las empresas viven complejos procesos en los que deben priorizar la innovación tecnológica para sobrevivir, pero, a su vez, deben pensar en sacar todo el provecho de la inversión hecha en plantas productivas para satisfacer la demanda de los autos de motor de combustión interna, lo cual aún representa la mayor parte de sus ventas en términos actuales.

En este pantanoso ambiente, Estados Unidos propicia un fuerte debate proteccionista en medio del cual cambia las reglas del juego y nace el T-MEC. A pesar de que su discurso ha sido esencialmente proteccionista —en una economía regional organizada en cadenas de valor integradas, teniendo como requisito ser competitivo en las importaciones, para poder serlo en las exportaciones, y que pueda funcionar la división regional del trabajo de las CGV—, en realidad, el T-MEC permite a las transnacionales estadounidenses de la industria automotriz seguir funcionando, con bastante holgura, con sus redes regionales en la producción de sus módulos, autopartes y ensamblajes, incluso con ciertos puntos de ventajas, dependiendo de la forma específica de la organización de su cadena de valor.

En realidad, los requerimientos de contenido laboral de valor de dicho tratado no serán una amenaza para la localización de la producción automot-

triz en México, pues se aplica una contabilidad suficientemente flexible como para no afectar el funcionamiento de las corporaciones transnacionales. De cualquier manera, queda pendiente que nuestro país desarrolle una estrategia productiva que ya no opere sólo en función de las de las transnacionales automotrices, sino con la mirada puesta en la fortaleza de su mercado interno, de su planta productiva y la capacidad de innovar e insertarse en la economía mundial de manera más creativa y no apelando a los bajos costos salariales, a fin de ser menos vulnerable a las políticas proteccionistas de Estados Unidos.

De modo que, al igual que sucedió con el TLCAN, con el T-MEC, las transnacionales automotrices del vecino del Norte seguirán teniendo un margen de maniobra bastante amplio, además de beneficiarse directamente del incremento del contenido regional de valor.

Lo cierto es que, si el gobierno de Estados Unidos quiere realmente fortalecer el papel de su país en esta industria, su perspectiva de acción debería ser mucho más abarcadora y, cabe señalar, una vez más, que China está abordando el cambio con una visión muy clara y ambiciosa, la que en unas décadas la podría llevar a obtener el liderazgo mundial.

## Fuentes

ALTHAUS, D. y C. ROGERS

2017 “Cómo se producen los automóviles en América del Norte”, *Comercio Exterior*, no. 9 (enero-marzo): 70-75.

ÁLVAREZ MEDINA, L.

2011 “La industria automotriz mundial: crisis e internacionalización (1998-2009)”, en I. Rueda y L. Álvarez, coords., *La industria automotriz en época de crisis*. México: IIEC, UNAM.

ASOCIACIÓN MEXICANA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ (AMIA)

2018 “Diálogo con la industria automotriz, 2018-2024”, en <<http://www.amia.com.mx/boletin/dlg20182024.pdf>>, consultada el 2 enero de 2019.

AUTOMOTIVE PARTS MANUFACTURERS' ASSOCIATION CANADA (APMA)

2018 <<https://apma.ca>>, consultada el 18 de diciembre de 2018.

BUCKLEY, P., J. J. CLEGG, N. FORSANS y K. T. REILLY

2003 "Evolution of FDI in the United States in the Context of Trade", *Journal of Business Research*, no. 56: 853-857.

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS (BEA)

S. A. "International Transactions, International Services, and International Investment Position Tables", *Bureau of Economic Analysis*, en <<https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=62&step=1#reqID=62&step=9&isuri=1&6210=4>>.

CONSTANTINI, L.

2016 "La industria deslocalizada regresa de la mano de los robots", *El País*, en <[http://economia.elpais.com/economia/2016/06/06/actualidad/1465233181\\_184904.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/06/06/actualidad/1465233181_184904.html)>, consultada el 11 de junio de 2016.

CORONA, S.

2014 "BMW invertirá 1 000 millones de dólares en una nueva planta en México", *El País*, 4 de julio, en <[https://elpais.com/economia/2014/07/04/actualidad/1404499575\\_742923.html](https://elpais.com/economia/2014/07/04/actualidad/1404499575_742923.html)>.

DABAT, A., M. A. RIVERA y J. WILKIE

2004 *Globalización y cambio tecnológico*. México: Universidad de Guadalajara/UNAM/UCLA/Profmex/Juan Pablos.

DÁVALOS, E.

2015 "Goeconomía de las multinacionales de Estados Unidos: globalización, intrarregionalidad e interregionalidad", en E. Dávalos, ed., *Tendencias económicas emergentes en América del Norte*. México: CISAN, UNAM, 97-115.

DICKEN, P.

2003 *Global Shift. Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*. Nueva York: The Guilford Press.

GARCÍA DE LEÓN, V.

2018 “Claves para entender las nuevas reglas para autos en el USMCA”, *Expansión*, 8 de octubre, en <<https://expansion.mx/economia/2018/10/08/claves-para-entender-la-nuevas-reglas-para-autos-en-el-usmca>>, consultada el 10 de agosto de 2018.

GOBIERNO DE CANADÁ

2018 “Canadá defiende a sus trabajadores e industrias del acero y aluminio”, Asuntos Globales Canadá, 29 de junio, en <[http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/media-presse/news-communiques\\_180629.aspx?lang=es](http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/media-presse/news-communiques_180629.aspx?lang=es)>, consultada el 29 de junio de 2018.

GÓMEZ DURÁN, T. y L. HERNÁNDEZ

2017 “Los retos de la nueva economía industrial. 7 tendencias que cambiarán el rumbo de la historia”, *Manufactura* año 22, no. 252.

HALL, P. G.

2017 “Auto Sector: Shakeup Coming?”, *Sica-US*, 20 de febrero, en <[https://www.sicaweb.org/en/Weekly\\_Commentary\\_Auto\\_Sector\\_Shakeup\\_Coming](https://www.sicaweb.org/en/Weekly_Commentary_Auto_Sector_Shakeup_Coming)>, consultada el 2 de abril de 2017.

KLIER, T. y J. RUBINSTEIN

2016 “Configuration of the North American and European Auto Industries — A Comparison of Trends”, *European Review of Industrial Economics and Policy*, no. 3, en <<http://revel.unice.fr/eriep/index.html?id=3369>>, consultada el 5 septiembre de 2016.

MCKINSEY & COMPANY

2019 “Ford’s Evolving Sense of Self: An Interview with Hau Thai-Tang”, *McKinsey Quarterly*, 1° de febrero, en <<https://www.mckinsey.com/industries/automotive-and-assembly/our-insights/fords-evolving-sense-of-self-an-interview-with-hau-thai-tang?cid=mobility-eml-alt-mcq-mck&hlkid=36429a15d7d84144a29eb127d3dcf39b&hctky=10334700&hdpid=193309e0-6406-408a-9002-570491a04a85>>.

2013 “The Road to 2020 and beyond: What’s Driving the Global Automotive Industry?”, *McKinsey & Company*, septiembre, en <<https://www.mckinsey.com/industries/automotive-and-assembly/our-insights/the-road-to-2020-and-beyond-whats-driving-the-global-automotive-industry>>, consultada el 8 de agosto de 2016.

MELTZER, J. y D. BAHAR

2017 “NAFTA under Trump –The Myths and the Possibilities”, *Brookings*, 23 de febrero, en <[https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/02/23/nafta-under-trump-the-myths-and-the-possibilities/?utm\\_campaign=Brookings+Brief&utm\\_source=hs\\_email&utm\\_medium=email&utm\\_content=43368019](https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/02/23/nafta-under-trump-the-myths-and-the-possibilities/?utm_campaign=Brookings+Brief&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=43368019)>, consultada el 23 de febrero de 2017.

PEINADO, M. L.

2013 “El nuevo Detroit está en México”, *El País*, 10 de mayo, en <[http://economia.elpais.com/economia/2013/05/11/actualidad/1368234700\\_180848.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/05/11/actualidad/1368234700_180848.html)>, consultada el 11 de mayo de 2013.

PERALTA, L.

2017 “La manufactura 3D ya vuela”, *Manufactura*, año 22, no. 252 (febrero): 28.

QIANG, D. y M. AKOORIE

2013 “The Characteristics and Historical Development Path of the Globalizing Chinese Automobile Industry”, *Emerald Insight*, 5 de julio, en <[www.emeraldinsight.com/1746-8779.htm](http://www.emeraldinsight.com/1746-8779.htm)>.

ROBINSON, W.

2013 *Una teoría sobre el capitalismo global*. México: Siglo XXI.

RODRÍGUEZ, I.

2017 “Trump y el diluvio”, *Manufactura*, año 22, no. 252 (febrero): 19-20.

SHAIKEN, H. y S. HERZENBERG

1989 *Automatización y producción global, producción de motores de automóvil en México, Estados Unidos y Canadá*. México: Facultad de Economía, UNAM.

STURGEON, T.

2009 “The North American Automotive Value Chain: Canada’s Role and Prospects”, *International Journal of Technological Learning Innovation and Development* 2, nos. 1-2 (febrero).

*THE ECONOMIST*

2018 “Vanadium is the Latest Beneficiary of the Battery Craze”, *The Economist*, 21 de julio, en <<https://www.economist.com/business/2018/07/21/vanadium-is-the-latest-beneficiary-of-the-battery-craze>>, consultada el 11 de septiembre de 2018.



# INESTABILIDAD FINANCIERA EN MÉXICO Y POLÍTICA MONETARIA ANTE EL T-MEC

*Claudia Maya\**

## Introducción

El acuerdo comercial entre Estados Unidos, México y Canadá (T-MEC o USMCA, por sus siglas en inglés) será el nuevo régimen legal de comercio e inversión de América del Norte y reemplazará al TLCAN. Este acuerdo entrará en vigor después de la ratificación del Congreso estadounidense y del Parlamento de Canadá, no sin algunas modificaciones.

Independientemente del aparente rechazo del TLCAN que Donald Trump mostró desde su campaña, el actual T-MEC no presenta muchos cambios ni modificaciones significativas en lo general, con excepción del sector automotriz, en el que se demandan mayores requisitos de contenido nacional y un salario mínimo implícito que, probablemente, aumentarán los costos de producción de autos en la región. También se endurece la protección de la propiedad intelectual, particularmente para las drogas biológicas y demás ramas del sector farmacéutico. Particularmente, Canadá fortalecerá este rubro, lo que significará precios más altos para los consumidores canadienses, pero también un mayor acceso a nuevos fármacos. Los aranceles a algunos productos agrícolas, al acero y aluminio impuestos a los otros integrantes del T-MEC por parte de Estados Unidos son intermitentes. El mecanismo de resolución de disputas se preservó; sin embargo, dado el poder de los presidentes estadounidenses para restringir el comercio, en aras de la seguridad nacional, hace cuestionable este mecanismo.

No obstante, en mi opinión, lo más relevante del nuevo T-MEC es lo establecido en el capítulo 33, respecto de las políticas macroeconómicas y tipo

\* Investigadora adscrita al Área de la Globalidad del CISAN, UNAM, y profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; <clmaya@unam.mx>.

de cambio emulado del TPP. Este capítulo marca un avance significativo *versus* los tratados tradicionales, hacia una mayor subordinación por parte de los Estados nacionales. Es obvio que el capítulo 33 revela una política defensiva de los intereses comerciales y financieros de Washington. El nuevo T-MEC establece la no manipulación del tipo de cambio y la estabilidad macroeconómica, como objetivo fundamental de política económica de cada país participante. Lo anterior inhibe el manejo de la política monetaria de los países en cuestión, en particular de México, para promover un crecimiento y desarrollo de la economía, en aras del control de la inflación, estabilidad macroeconómica y cumplimiento de las normas del T-MEC.

En una economía abierta, dependiente de sus transacciones internacionales (tanto de bienes y servicios como financieras), el tipo de cambio tiene un papel fundamental. En cambio, en una economía desregulada el valor de la moneda incide en la formación de precios de las mercancías, así como en los niveles de rentabilidad de los capitales, que, dependiendo de dichos factores, entran y salen del país receptor, provocando desequilibrios en la balanza de pagos.

Aquí se analiza la relevancia e implicaciones para México al mantenerse alejado del manejo de su política monetaria, en aras de la estabilidad macroeconómica y control inflacionario, cumpliendo así con el capítulo 33, establecido en los lineamientos del nuevo T-MEC, que no sólo se relaciona con las prácticas comerciales, sino también (y en mayor medida) con las prácticas financieras y con un doble circuito monetario, dado el gran volumen de dólares que se manejan en territorio nacional.

### **Más allá de la guerra comercial: la lucha por el liderazgo de la economía mundial**

La guerra comercial de Estados Unidos contra China se basa en un planteamiento fundamentalista de política exterior: “America First” de Donald Trump, y es el producto de una serie de problemas estructurales, intensificados continuamente: el debilitamiento de la economía estadounidense, la descolocación del trabajo, la progresiva desigualdad en una economía cada vez más financiarizada y los crónicos déficit fiscales y comerciales de nuestro vecino del Norte. Para Trump, la evidente solución a estos problemas ha sido retirarse o

renegociar los tratados, a los que califica de “perjudiciales a los intereses del pueblo estadounidense”. Así, renegociar el TLCAN y los tratados de libre comercio con Corea del Sur, Japón y la Unión Europea adoptan un tinte bilateral, “sobre la base de la equidad y la reciprocidad”, lo que ha marcado el rumbo de la política exterior estadounidense. Según este discurso, las reglas de operación de la OMC y otras instituciones multilaterales perjudican los intereses de Estados Unidos, por lo que se ha propuesto el abandono de los mecanismos de resolución de controversias y se ha optado por utilizar la seguridad nacional como pretexto para imponer sanciones y otras medidas coercitivas contra supuestas prácticas comerciales desleales que afecten los intereses de Estados Unidos.

La lógica detrás de la política comercial de dicho país es reducir activamente su déficit con el mundo, en particular con Alemania, China, Japón, Corea del Sur, México y Canadá; creando a su vez una mayor demanda de productos y servicios estadounidenses, al imponer reglas de origen y normas laborales en otras naciones. El repatriamiento de corporaciones estadounidenses y la búsqueda de competitividad internacional en las manufacturas también están en la agenda del presidente Trump, cumpliendo así con su promesa electoral de más empleos para los estadounidenses.

La renegociación de TLCAN es parte de esa nueva política de “America First”, y genera algunos cambios importantes en cuestión de los tratados comerciales tradicionales, en los que imperaba la multilateralidad y la autoridad de la OMC para la resolución de controversias. Al parecer, cada vez se avanza más aceleradamente hacia un gobierno corporativo global donde las grandes trasnacionales tienen la última palabra en la solución de controversias por encima de los intereses de los gobiernos nacionales en sectores estratégicos como inversión, energía, telecomunicaciones, servicios financieros, comercio electrónico y patentes (Correa, 2015: 117). Este proceso no es natural ni pacífico; las grandes corporaciones, particularmente estadounidenses y chinas, se confrontan en una violenta competencia plasmada en los lineamientos de los nuevos tratados comerciales en sus áreas de influencia y en las guerras comerciales.

Para entender lo que ha sucedido desde la firma del TLCAN en 1994, conviene hacer un pequeño recuento de los cambios más trascendentales en la economía mexicana, a raíz de este tratado en los últimos veinticinco años.

## Un recuento del TLCAN en materia de ajuste estructural

Arturo Guillén (2001), citando a Perroux, nos dice que “en los procesos de integración económica es indispensable responder a dos preguntas fundamentales: ¿quién integra a quién? y ¿en beneficio de quién opera la integración?” En el caso del TLCAN y el T-MEC, ambas preguntas son pertinentes para entender el proceso de integración comercial y financiera de Norteamérica en el discurso del “America First”.

El proceso de integración comercial en esta región no ha sido un proceso natural, neutral, recíproco y de suma cero, sino una relación de Estados y agentes económicos desiguales. Aunque la teoría convencional indique que los acuerdos comerciales involucran un intercambio entre iguales, basados en las leyes del libre mercado, en los que todos resultan ganadores: productores y consumidores; esto no es así. El TLCAN (ahora T-MEC) no involucra a tres naciones en condiciones de igualdad económica y jurídica, que intercambian bienes o servicios, en función de ventajas comparativas; por el contrario, involucra a países con profundas asimetrías, grados de desarrollo y condiciones históricas distintas (Guillén, 2001; Correa, 2015).

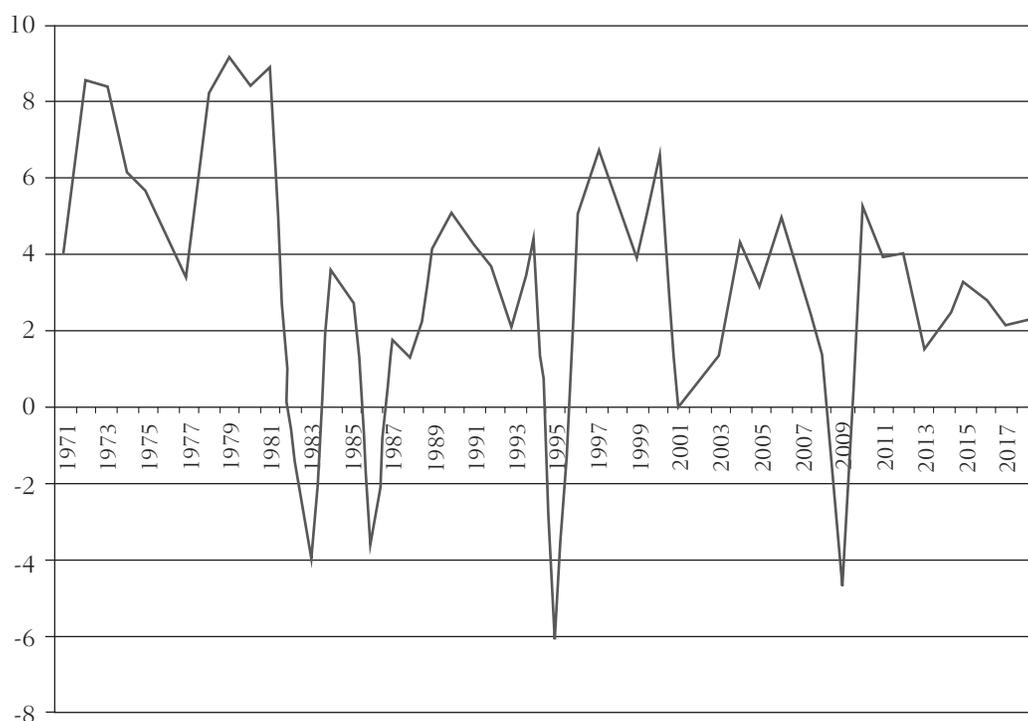
La firma del TLCAN en 1994 representó el proceso de integración comercial y financiera de México con el mundo, en particular con Estados Unidos, en las últimas tres décadas. Si bien el TLCAN creó una de las áreas de libre comercio más grandes del mundo —que alberga 482 millones de habitantes (el 7 por ciento de la población mundial), generó el 28 por ciento del producto interno bruto (PIB) y representa el 16 por ciento del comercio global—, también ha tenido efectos adversos graves, particularmente para la economía mexicana, la más asimétrica de las tres.

El proceso de integración no ha sido sencillo, y ha ocasionado cambios y reformas significativas para la economía mexicana, sobre todo en la implementación de políticas económicas que modificaron la forma de operar del comercio y mercado de capitales en pro del libre mercado. Desde la firma del TLCAN, México ha seguido un modelo basado en el financiamiento externo, vía mercados de valores, principalmente; además de experimentar una gran y acelerada apertura comercial y financiera, como exigencia fundamental del TLCAN, en un contexto de creciente globalización y financiarización; ha realizado también una extensa privatización de los activos estatales y creciente endeudamiento público y privado. La integración comercial y financiera de

América del Norte se ha dado en condiciones de un menor crecimiento y desarrollo —característicos de México—, en un plano de mucha desventaja en casi todas las áreas frente a sus socios comerciales.

Uno de los principales objetivos de la firma del TLCAN fue la eliminación de las restricciones a la inversión extranjera directa, que se visualizaba como la promotora del crecimiento económico, empleo y desarrollo; no obstante, el crecimiento alcanzado en los últimos cinco lustros en México ha sido inestable y mucho menor al esperado (gráfica 1), fuertemente influido por los movimientos de la economía mundial, particularmente por los vaivenes de la estadounidense, y la alteración de la demanda de productos de origen mexicano. En consecuencia, la generación de empleo productivo no sólo ha sido débil, sino que en muchos casos han desaparecido fuentes de trabajo a raíz del desmantelamiento de sectores estratégicos, como la industria textil y la del juguete, así como la devastación del sector agrícola, dando pie al crecimiento de la informalidad y la migración.

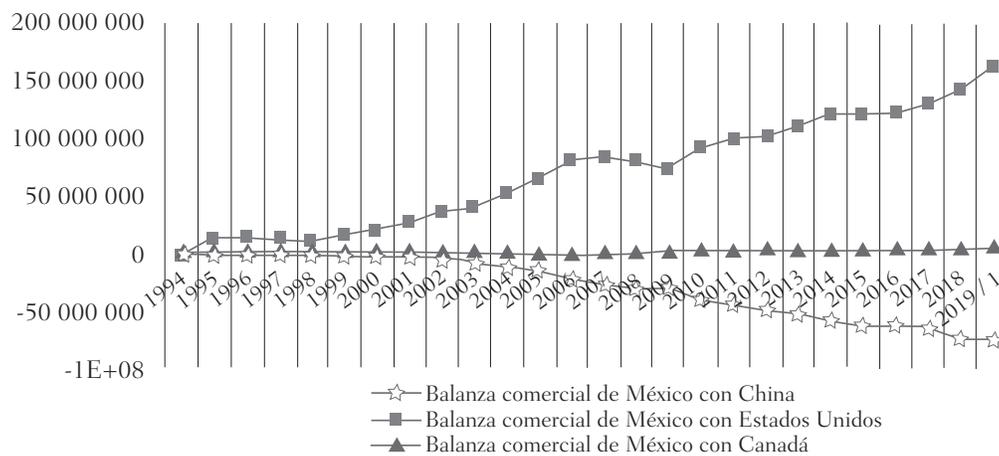
GRÁFICA 1  
CRECIMIENTO DEL PIB: MÉXICO (1971-2018)



FUENTE: Elaboración propia, con datos de la UNCTAD (2020) y Banxico (2019b).

El TLCAN estuvo acompañado de una creciente desregulación financiera, movilidad de capitales, de bienes y servicios que han requerido de la aplicación de políticas macroeconómicas de estabilidad, dando un fuerte impulso al sector financiero, en detrimento del sector productivo nacional, con la característica principal de recortes al gasto público, lo cual ha redundado en mayores desequilibrios sociales, endeudamiento y estancamiento permanente de la economía, al no implementarse políticas de desarrollo de las capacidades productivas internas. El objetivo principal de las autoridades monetarias ha sido mantener la inflación baja y un tipo de cambio estable. El financiamiento del déficit comercial fue posible gracias a la gran entrada de capitales, sin incrementar el volumen de exportaciones, o volver más competitivo el sector industrial mexicano (Huerta, 2017). De hecho, el déficit comercial se incrementó a raíz de la apertura comercial y la firma del TLCAN. Si bien ha habido superávit en relación con el comercio con Estados Unidos, también ha habido grandes déficits con China, como parte de la demanda de productos procedentes de este país (gráfica 2), y que son componentes en alto grado de las exportaciones mexicanas.

GRÁFICA 2  
MÉXICO: PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES (1994-2019)  
VALORES EN MILES DE DÓLARES



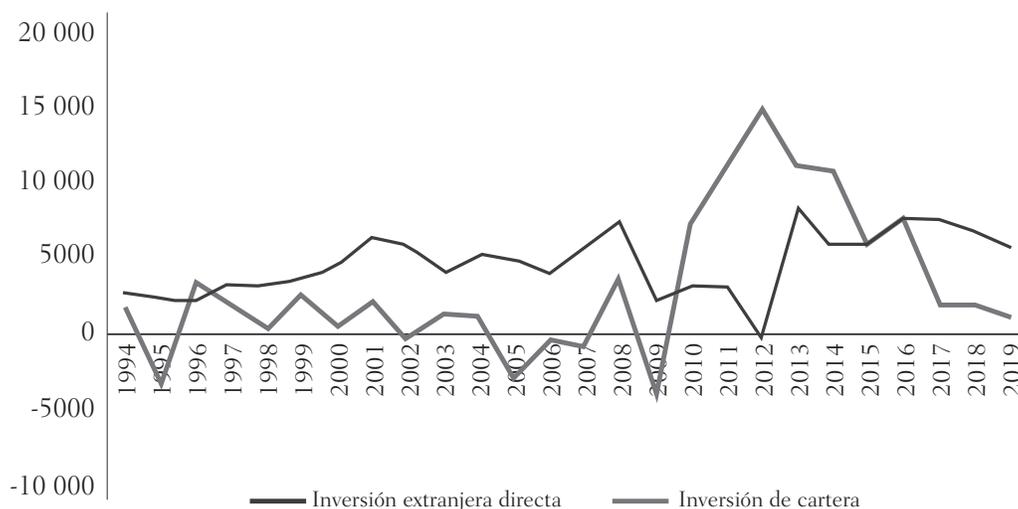
FUENTE: Elaboración propia, con datos del SAT, SE, Banxico e INEGI (2019).

Como parte de las políticas de ajuste y las reformas estructurales impulsadas con la firma del TLCAN, se privilegió la inversión extranjera directa (IED), que en los primeros años del TLCAN se destinó principalmente a las privatizaciones,

sin contribuir al incremento de la formación bruta de capital (Maya, 2004). Los cambios en la política económica se enfocaron a promover el libre mercado, con la reducción del financiamiento del gobierno (independencia del banco central) y los déficits gubernamentales, aparentemente inflacionarios.

Desde entonces, la política económica imperante ha sido la austeridad. Estas medidas condujeron a un mayor endeudamiento externo y a continuas devaluaciones, derivadas de los movimientos abruptos en la entrada y salida de capitales de la economía mexicana; además de renunciar a una política monetaria y fiscal expansiva, en pro del fortalecimiento de la economía interna y del crecimiento del empleo. La inversión extranjera en cartera (IEC) ha tomado gran relevancia; sin embargo, cabe mencionar que la naturaleza de esta inversión es plenamente volátil y desestabilizadora, como se observa en la gráfica 3, donde se muestra también cómo los flujos de este tipo de inversión hacia este país se incrementan por encima de la IED, a raíz de la liberalización financiera, subordinando el tipo de cambio a los vaivenes de estos flujos y causando grandes estragos en el momento de su reversión.

GRÁFICA 3  
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y DE CARTERA (1994-2019)  
NIVELES Y FLUJOS CORRIENTES EN MILLONES DE DÓLARES



FUENTE: Elaboración propia con datos de Banxico (2019a).

Uno de los hechos más relevantes del TLCAN fue la venta de la banca mexicana a capitales extranjeros, con la justificación de volverla más eficiente,

objetivo que no se logró. El caso de Banamex, el banco más grande y emblemático de México, con poco menos de la mitad del mercado total nacional, fue adquirido por Citigroup en mayo del 2001, estrechándose los vínculos financieros entre Estados Unidos y México, evidenciando un acelerado cambio de propiedad de activos hacia la extranjerización (Maya, 2004) y la pérdida del control del sistema de pagos mexicano, quedando más expuesto a las decisiones de inversión y otorgamiento de recursos por parte de los bancos (ahora extranjeros) en territorio nacional.

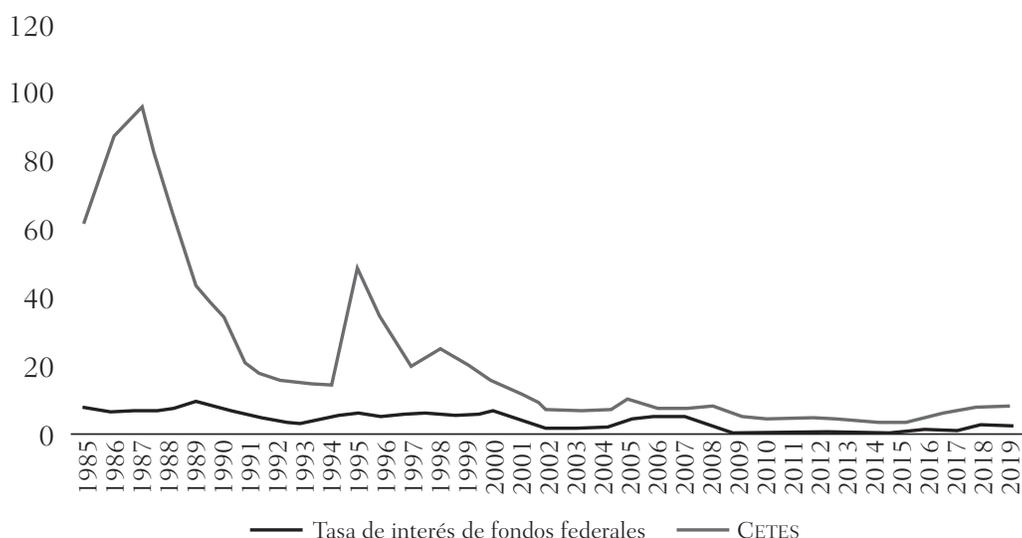
### **La política monetaria estadounidense e inestabilidad financiera en México a raíz del TLCAN**

La eliminación de los obstáculos para mantener la entrada de flujo de capital y la necesidad de elevar el grado de confianza en la economía mexicana agudizó la fragilidad de nuestro sistema financiero (Vidal, 2015). El instrumento que el gobierno utilizó para la atracción de flujos externos hacia el mercado bursátil y estabilización del tipo de cambio fue una alta tasa de interés en Cetes. Ésta, a su vez, se articuló con las decisiones de la Reserva Federal (Fed) estadounidense, desenvolviéndose en la misma dirección, pero de manera ampliada (gráfica 4). La expectativa sobre los movimientos en la tasa de interés en los fondos federales de Estados Unidos no es irrelevante, pues tendría efectos devastadores para las economías con apertura de cuenta de capital, ante una posible alza de la tasa de interés, lo cual provocaría fugas de capital y peligrosas devaluaciones para las economías en cuestión.

En los últimos treinta y cinco años, las decisiones de política monetaria por parte de la Fed han modificado el curso de los flujos de capital hacia las economías emergentes de América Latina, en particular en México, alentando las entradas masivas o fuerte fuga de capitales, e incrementando las deudas nacionales. Aunque la Fed siempre antepone sus objetivos nacionales, la toma de decisiones de política monetaria está en función de los inversionistas institucionales y de Wall Street. Es obvio que, al ser el dólar la moneda de reserva mundial, cualquier movimiento en su valor afectará a todas las economías del planeta. Otro gran problema que han generado las decisiones de política económica de la Fed es la propagación de grandes flujos de capitales procíclicos, como resultado de la abundante inyección de liquidez,

incrementando el endeudamiento de las economías emergentes (como la de México), exponiéndose a una situación de gran fragilidad e inestabilidad financiera.

GRÁFICA 4  
TASA DE INTERÉS FONDOS FEDERALES VS. CETES (1985-2019)



FUENTE: elaboración propia, con datos de Banxico (2020c) y Federal Reserve Bank of St. Louis Economic Research (2020).

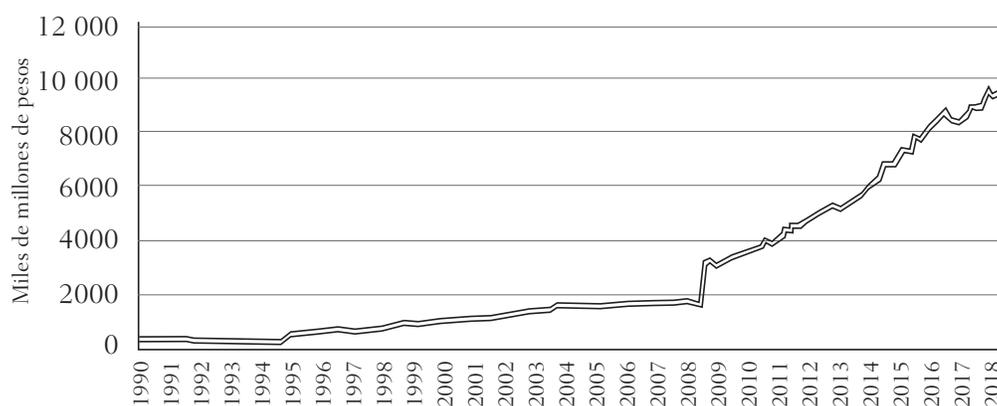
Por otra parte, la continua apreciación del dólar y un aumento brusco de las tasas de interés en Estados Unidos, junto con un agravamiento de los riesgos geopolíticos, ejercerían mayor presión sobre monedas como el peso mexicano, así como en los mercados de activos financieros. Tras un periodo prolongado de entradas de capitales en las economías emergentes, los capitales foráneos reducirían abruptamente sus tenencias de deuda en moneda local, exacerbando la turbulencia y creando dificultades para el refinanciamiento de las deudas públicas y privadas en moneda extranjera.

El argumento principal es el lento crecimiento de los países desarrollados y el estancamiento de las economías emergentes. El dólar, como la principal moneda de reserva, implica que una elevación de las tasas de interés conllevaría el aumento del costo de los créditos internacionales y la reapreciación del dólar respecto de otras monedas, así como la salida masiva de capitales de los mercados emergentes, con rumbo a Estados Unidos, en busca de mayores rendimientos, vía diferenciales de tasas o de tipos de cambio.

El bajo nivel de las tasas de interés en economías avanzadas, en particular las de Estados Unidos, Europa y Japón, ha favorecido este endeudamiento de las economías emergentes. El apalancamiento de las empresas ha contenido una gran proporción de pasivos en dólares. Si bien el apalancamiento facilita la inversión, también aumenta los riesgos de impago y la falta de liquidez. Las estimaciones que el Fondo Monetario Internacional (FMI) realizó del apalancamiento empresarial, muestran que éste aumentó pronunciadamente en China, Turquía, Chile, Brasil, Perú, México y Colombia, las economías con mayor exposición en caso de una modificación de la política monetaria estadounidense (FMI, 2014).

En el caso de México, las decisiones de la Fed han influido de manera contundente sobre los flujos de capital hacia este país. En la gráfica 3 también se muestra cómo la IEC hacia este país se incrementa por encima de la IED, a raíz de la flexibilización cuantitativa de la Fed en 2008. Este hecho aceleró el endeudamiento externo, colocándonos en una situación de alta exposición (gráfica 5).

GRÁFICA 5  
DEUDA PÚBLICA MEXICANA (1990-2018)



NOTA: Todas las mediciones son del mes de enero.

FUENTE: Banxico (2020b).

En otro orden, desde el último trimestre del 2014 se ha presentado una evolución negativa de las variables macroeconómicas y financieras. Las continuas fluctuaciones del tipo de cambio real han reflejado, en términos generales, las salidas constantes de capitales procíclicos, desde diciembre de 2014, y ha sido más pronunciada en 2018, acrecentando los riesgos de inestabilidad financiera en el país. Además, el déficit comercial de igual manera presiona

sobre el tipo de cambio, agudizando la dependencia de la permanencia de capitales extranjeros.

### **La política macroeconómica y cambiaria en el nuevo T-MEC**

El tipo de cambio cumple un papel fundamental en una economía abierta que depende de sus transacciones internacionales, tanto de bienes y servicios, como financieras. En una economía desregulada, el valor de la moneda incide en la formación de precios de las mercancías y en los niveles de rentabilidad de los capitales, los cuales, dependiendo de dichos factores, entran y salen del país en cuestión. Así, la paridad cambiaria incide directamente en el crecimiento del PIB, de la deuda externa, en los saldos comerciales y de cuenta de capitales de la balanza de pagos; de ahí la relevancia del manejo de la política monetaria y su incidencia sobre el tipo de cambio sin condicionales, pues las decisiones que se tomen en torno al manejo de la paridad cambiaria afectan positiva o negativamente el comportamiento de la economía en su conjunto, no sólo a nivel macroeconómico, sino también a nivel empresa.

El capítulo 33 del T-MEC (sobre política económica) busca, en teoría, fortalecer la cooperación entre las partes respecto de las políticas macroeconómicas y de tipo de cambio. Establece el compromiso de las partes para cumplir los lineamientos del FMI y evitar la manipulación de los tipos de cambio o del sistema monetario internacional, en favor de sus propias exportaciones. Este capítulo contiene disposiciones en materia de transparencia, para que las partes hagan pública su información; permite realizar consultas entre aquellas sobre sus políticas macroeconómicas y de tipo de cambio, además, prevé la creación de un Comité Macroeconómico para supervisar la ejecución del capítulo en América del Norte.

En dicho capítulo se afirma que los tipos de cambio determinados por el mercado son fundamentales para un ajuste macroeconómico adecuado, además de que promueven un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado. Este capítulo establece que los países involucrados en el T-MEC deben:

- a) Lograr y mantener un régimen cambiario determinado por el mercado.
- b) Abstenerse de una devaluación competitiva, incluso mediante la intervención en el mercado de divisas.

- c) Fortalecer los fundamentos económicos subyacentes, lo cual refuerza las condiciones para la estabilidad macroeconómica y cambiaria.
- d) Informar con prontitud a la otra parte y discutir, si fuera necesario, cuando la parte haya llevado a cabo una intervención respecto de la moneda de esa otra parte.

En caso de que una de las partes incumpla las disposiciones de este capítulo, podría iniciarse un procedimiento de solución de controversias Estado-Estado, en busca de una resolución.

Cabe mencionar que el capítulo 33 no existía explícitamente en los acuerdos del TLCAN; a pesar de que su ejecución exigía estabilidad macroeconómica y políticas económicas que contuvieran la inflación, se respetaba la decisión de los países firmantes del tratado de manejar su política cambiaria, en función de sus necesidades comerciales. Ahora esa posibilidad se desvanece con el T-MEC.

Con la aplicación del capítulo 33 en el T-MEC, Donald Trump logra algo de naturaleza histórica en favor de las corporaciones estadounidenses. En este nuevo acuerdo comercial con México y Canadá, aborda directamente un problema que había trastocado los intereses estadounidenses y que el TPP pretendía también eliminar: la manipulación de la moneda por parte de sus competidores comerciales. Estados Unidos había buscado durante mucho tiempo disuadir la manipulación de los mercados de divisas por parte de los países socios o competidores que procuraran obtener ventajas comerciales. La práctica ha generado una reacción política contra los acuerdos comerciales y contra la globalización en general (Bergsten, 2018).

Así, Bergsten (2018) señala que la manipulación de la moneda se convirtió en un tema central para la política comercial durante 2003-2013, cuando los países más activos en el comercio internacional intervinieron, en gran medida, en los mercados de divisas, con un promedio de más de 600 mil millones por año. Al mantener sus monedas devaluadas, hicieron que sus exportaciones fueran menos costosas para el resto del mundo, pero las importaciones más caras para su mercado interno, fortaleciendo así su capacidad de competencia y elevando el superávit comercial. La manipulación del tipo de cambio fue aplicada principalmente por países asiáticos, exportadores de petróleo, así como por centros financieros, especialmente Suiza y Singapur; no obstante, China se convirtió en el manipulador principal de su

moneda, acumulando cuatro mil millones de dólares de reservas y aumentando el superávit de su cuenta corriente a un excepcional 10 por ciento del PIB, poniendo más presión sobre el déficit comercial estadounidense. En la actualidad, redujo severamente la manipulación de su moneda después de 2013, y su superávit en cuenta corriente ha caído a menos del 2 por ciento del PIB; sin embargo, algunos países han seguido manipulando su moneda en ocasiones, y la práctica podría repetirse, a menos que se ponga un candado por medio de los acuerdos comerciales (Bergsten, 2018).

Cabe mencionar que el manejo de las divisas generó la transferencia de casi doscientos cincuenta mil millones de dólares anuales, de saldos comerciales de países deficitarios, a países con superávit. Como resultado, Estados Unidos perdió casi un millón de empleos, especialmente durante la Gran Recesión, cuando el desempleo ya era muy alto. Los países europeos también fueron grandes perdedores. Precisamente esto es lo que el capítulo 33 del T-MEC quiere evitar.

Para México, la manipulación de su moneda hacia una devaluación es poco probable, debido a los altos índices de endeudamiento externo público y privado que registra. Además, la obligación de mantener baja inflación y estabilidad macroeconómica para garantizar la entrada de capitales, ya de por sí inhiben el manejo de su política monetaria. El Banco de México insiste en el control de la inflación, equilibrio macro y evitar a toda costa la devaluación del peso, tal como lo afirma en uno de sus últimos informes.

En el “Resumen ejecutivo” del informe trimestral (de octubre-noviembre de 2018), el Banco de México expresa que la conducción de la política monetaria tiene el objeto de preservar el anclaje de las expectativas de inflación, así como reforzar la tendencia descendente de la inflación general anual, hacia su meta del 3 por ciento. En la reunión de octubre-noviembre de 2018, la Junta de Gobierno decidió mantener el objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día en un nivel del 8.0 por ciento, y dar seguimiento cercano a la evolución de la inflación respecto de su trayectoria prevista en sus expectativas de mediano y largo plazos, dando un seguimiento especial a las variaciones del tipo de cambio y a la posición monetaria relativa entre México y Estados Unidos, así como a la evolución de las condiciones de la economía.

Explícitamente, el Banco de México afirma que para enfrentar los posibles retos de la economía mexicana, se deben impulsar políticas de disciplina fiscal, estabilidad de precios y apertura comercial. Así, se compromete a

ratificar el compromiso de mantener un marco macroeconómico sólido, como base para una política económica que, según el Banxico, detone el crecimiento del país.

Desde la perspectiva macroeconómica, el tipo de cambio influye en el crecimiento o decrecimiento de los flujos comerciales, la entrada o salida de la IED y de IEC, y en el mercado de dinero, en las decisiones de inversión, en los costos de crédito internacional y en el volumen de la deuda externa.

Si una economía se abre al comercio internacional, en teoría debería mantener altos niveles de productividad y eficiencia para ser competitiva. Si ello no ocurre, entonces el recurso que le queda es el manejo de un tipo de cambio flexible, que se adecue a los diferenciales de precios entre sus competidores comerciales, e impulsar así sus exportaciones; o bien, abaratar sus importaciones. El manejo del tipo de cambio debe fomentar una posición competitiva a favor del país en cuestión.

Sin embargo, en un contexto de globalización financiera, el manejo de los tipos de cambio cumple otro papel por demás importante: la liberalización financiera exige condiciones de estabilidad macroeconómica, lo que implica que la relación peso-dólar sea estable, garantizando así las condiciones de rentabilidad de los capitales entrantes y la libre convertibilidad que asegure las ganancias en dólares (Huerta, 2012: 32).

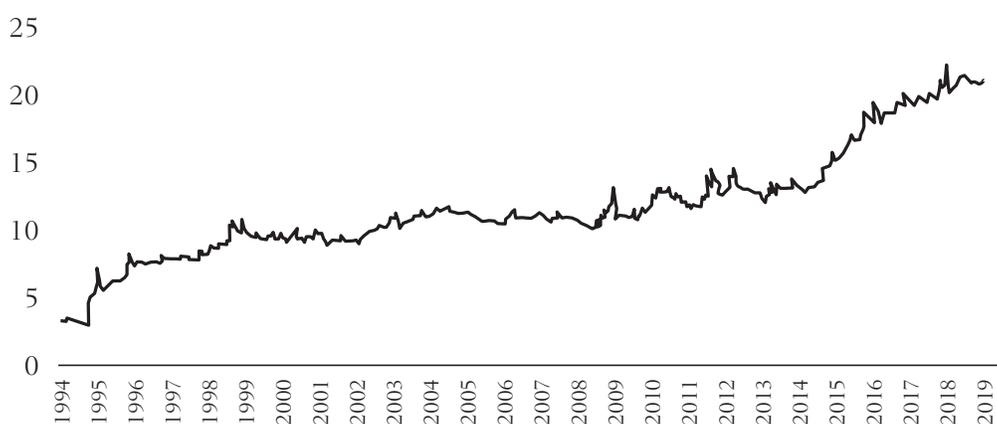
En otro orden, se requiere de una política de control de la inflación, lo que implica constantes alzas de interés, además de que garantiza la valorización de los capitales, acompañada de la continua apreciación de la moneda local, es decir, un peso sobrevaluado.

Para los mercados de capitales y de divisas, la estabilidad cambiaria es indispensable, pues garantiza las condiciones de confianza y aceptabilidad de la moneda nacional, la entrada de capitales y la aceptación de las emisiones de deuda pública y privada del país. Así, una política monetaria a favor del libre flujo de capitales impide que el tipo de cambio se adecue a las necesidades de la política de comercio exterior, en la que el tipo de cambio debería ajustarse a los diferenciales de precios de los bienes y servicios, para volverlos más competitivos, favoreciendo que la esfera productiva impulse el crecimiento económico y reduzca, en teoría, los déficits comerciales de la balanza de pagos.

El rasgo distintivo del peso mexicano han sido sus continuas devaluaciones, como se muestra en la gráfica 6. En 1995, el tipo de cambio era de 7.64 pe-

sos por dólar; en 2009, se devaluó en casi un cien por ciento, alcanzando los 13.5 pesos por dólar, y en 2018 el tipo de cambio se fue a 22 pesos por dólar. Como ya se explicó en este capítulo, la entrada y salida de IEC ha sido la causa de las continuas devaluaciones; no la manipulación de la moneda como parte de la política monetaria para favorecer las exportaciones. De hecho, las devaluaciones han sido contrarrestadas con la intervención del banco central para evitar el colapso de la moneda.

GRÁFICA 6  
TIPO DE CAMBIO PESO-DÓLAR (1994-2019), SERIE DIARIA



FUENTE: Elaboración propia con datos de Banxico (2020d).

La búsqueda del control inflacionario, en aras de la estabilidad macroeconómica, se contrapone con la opción de devaluación para promover el comercio exterior, impulsando las exportaciones. Simplemente, México no tiene las condiciones de competitividad de su planta industrial exportadora, ni la autonomía para el manejo de su política monetaria para lograr ambos objetivos: crecer en función de las exportaciones y mantener la entrada de capitales para equilibrar su balanza de pagos, simultáneamente.

México presencié un fuerte impulso al sector financiero, en detrimento del sector productivo nacional; la constante fue la reducción del gasto público, en aras del control inflacionario, provocando mayores desequilibrios sociales, desempleo, migraciones y endeudamiento público y privado; llevando la economía a un estancamiento permanente, al no implementarse políticas de desarrollo y fomento de las capacidades productivas internas, incluido el campo y agro mexicanos, empeñándose en diseñar políticas de austeridad que

perpetúan las condiciones de estancamiento; no obstante, estas políticas son la base sobre la cual se da ese crecimiento del sector financiero.

## Conclusión

La aplicación de capítulo 33 del T-MEC sólo refuerza las líneas de política económica (diseñadas desde la firma de TLCAN) y la línea de política exterior a seguir por Estados Unidos. Lo novedoso es que ahora los lineamientos del T-MEC no son una opción, sino una imposición articulada legalmente, bajo la amenaza de terminar el acuerdo comercial en caso de incurrir en el incumplimiento alguna de las partes. México, obviamente, no tiene el grado de libertad para el manejo de su política monetaria, dadas las condiciones de fragilidad financiera en las que constantemente se desempeña, por lo ya explicado hasta aquí; sin embargo, la posibilidad futura de mejorar su situación y regresar al manejo autónomo de una política económica, que fomente el crecimiento, desarrollo, empleo y fortalecimiento del mercado interno, se desdibuja en los nuevos instrumentos comerciales. México requiere de importantes incrementos en el gasto público, políticas de no austeridad y fortalecimiento del mercado interno para salir del estancamiento; no obstante, el capítulo 33 del T-MEC inhibe toda posibilidad.

## Fuentes

BANCO DE MÉXICO (BANXICO)

2020a “Cetes 364 días”, en <<http://www.banxico.org.mx/Indicadores/consulta/Instrumentos.action>>, consultada el 25 de enero del 2020.

2020b “Deuda neta total del sector público, saldo promedio y final - (CG7)”, Sistema de Información Económica, Finanzas Públicas, en <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=9&accion=consultarCuadro&idCuadro=CG7&locale=es>>, consultada el 22 de enero del 2020.

2020c “Tasa de rendimiento Cetes a 28 días”, <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=22&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF107&locale=es>>, consultada el 23 de marzo del 2020.

- 2020d “Serie histórica diaria del tipo de cambio peso-dólar-(CF373)”, Sistema de Información Económica, tipos de cambio y resultados históricos de las subastas, en <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF373&sector=6&locale=es>>, consultada el 25 de marzo del 2020.
- 2019a “Balanza de pagos-con base en MBP5 (a partir de 1980), cuenta financiera, inversión extranjera directa y de cartera”, en <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE139&locale=es>>, consultada el 25 de marzo del 2020.
- 2019b “Estadísticas”, en <<http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>>, consultada el 24 de marzo del 2020.
- 2018 “Resumen ejecutivo del informe trimestral”, *Banco de México*, en <<http://anterior.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/trimestral-inflacion/%7B099B9A27-3F27-1802-DE97-802D45490F3A%7D.pdf>>, consultada el 25 de marzo del 2019.

BERGSTEN, C. F.

- 2018 “A Positive Step in the USMCA: Countering Currency Manipulation”, Peterson Institute for International Economics, 4 de octubre, en <<https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/positive-step-usmca-countering-currency-manipulation>>.

CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES

- 2019 “Bill to repeal Medicaid Expansion in Utah Would Cover Fewer People, Create New Financial Risks”, Center on Budget and Policy Priorities, 5 de febrero, en <<http://www.cbpp.org/>>.

CORREA, E.

- 2015 “Reformas financieras sin regionalización monetaria”, en Eugenia Correa y Antonio Gazol, coords., *A 20 años del TLC*. México: Facultad de Economía, UNAM.
- 1998 *Crisis y desregulación financiera*. México: UNAM/Siglo XXI.

## FEDERAL RESERVE BANK OF ST. LOUIS ECONOMIC RESEARCH

2020 “Effective Federal Funds Rate (Fedfunds)”, 3 de enero, en <<https://fred.stlouisfed.org/series/FEDFUNDS>>, consultada el 24 de marzo del 2020.

## GIRÓN, A. y E. CORREA

2013 “Reserva Federal, política monetaria y primera crisis de titulización: México y América Latina 1994-1995”, *Ola Financiera* 6, no. 16 (septiembre-diciembre): 145-173.

## GUILLÉN ROMO, ARTURO

2001 *México hacia el siglo XXI: crisis y modelos económicos alternativos*. México: UAM Iztapalapa/Plaza y Valdés (Ciencias Sociales y Humanidades).

## HUERTA, A.

2017 *El ocaso de la globalización*. México: Facultad de Economía, UNAM.

2012 *Obstáculos al crecimiento; peso fuerte y disciplina fiscal*. México: Facultad de Economía, UNAM.

## FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

2014 “Global Financial Stability Report”, en <<https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2019/10/01/global-financial-stability-report-october-2019>>.

## MARTÍNEZ AHRENS, J.

2017 “Trump ataca los programas sociales y propone recortar 3.2 billones en una década”, *El País*, 23 de mayo, en <[http://internacional.elpais.com/internacional/2017/05/23/estados\\_unidos/1495509159\\_168430.html?rel=mas4](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/05/23/estados_unidos/1495509159_168430.html?rel=mas4)>.

## MAYA, C.

2017 “Desregulación financiera y la Ley Dodd-Frank”, *Voices of Mexico*, no. 103 (verano), en <<http://www.revistascisan.unam.mx/Voices/pdfs/10306.pdf>>.

2004 “Banca extranjera en México”, en Eugenia Correa y Alicia Girón, coords., *Economía financiera contemporánea*, t. 4. México: Senado

de la República, LIX Legislatura/Facultad de Contaduría y Administración, UNAM/UAM Iztapalapa/Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa (Las ciencias sociales, 2ª década), 217-240.

NIKIFOROS, M. y G. ZEZZA

2017 “Trump Effect: Is This Time Different?”, Levy Economics Institute of Bard College (abril), en <<http://www.levyinstitute.org/publications/the-trump-effect-is-this-time-different>>.

POZZI, S.

2017 “Wall Street quiere creer a Trump”, *El País*, 28 de abril, en <[http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/26/actualidad/1493227183\\_026505.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/26/actualidad/1493227183_026505.html)>.

SAT, SE, BANXICO e INEGI

2019 *Balanza comercial de mercancías de México (balanza comercial 1993-2018, productos 2008-2019)*. México: Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), en <[http://www.economia-snci.gob.mx/sic\\_php/pages/estadisticas/](http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/)>, consultada el 25 de marzo de 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD)

2020 “Gross Domestic Product: GDP by Type of Expenditure, VA by Kind of Economic Activity, Total and Shares, Annual”, UNCTAD Stat, en <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=95>>, consultada el 27 de marzo de 2020.

VIDAL, G.

2015 “Economía y grandes empresas, ¿qué ha cambiado?”, en Eugenia Correa y Antonio Gazol, coords., *A 20 años del TLC*. México: Facultad de Economía, UNAM, 265-293.



# **DEL TLCAN AL T-MEC: ¿CONTINUIDAD MINERA O TRANSICIÓN SOCIAL?**

*Aleida Azamar Alonso\**

## **Introducción**

La mayor parte de las naciones busca generar mayores niveles de integración comercial con el supuesto de fomentar el crecimiento económico. A partir de acuerdos, tratados o pactos, crean condiciones ventajosas para sus socios más cercanos, a fin de facilitar la inversión y mantener una posición competitiva a nivel internacional respecto del resto del mundo. Todo ello da lugar a la formación de bloques o comunidades, con políticas comerciales concertadas colectivamente o por presiones de diferente naturaleza.

En el caso de México y el TLCAN, resulta interesante señalar que fueron más bien las condiciones internacionales y la debilidad interna de nuestro país lo que lo obligó a poner en marcha un proceso de apertura comercial global, con énfasis en su potencial maquilador y extractivista (Acuña, 2000). En ese contexto, la minería se ha convertido en uno de los sectores económicos más beneficiados por ese tratado, debido a las políticas normativas, así como a las imposiciones reglamentarias y fiscales que favorecen a las grandes empresas, especialmente a las de capital estadounidense y canadiense.

Aunque estas actividades de explotación ambiental hayan tenido múltiples ventajas derivadas del instrumento, no significa que México se haya beneficiado ni social ni económicamente. De hecho, la mayoría de los elementos que han impulsado al sector minero representan graves riesgos para la población y la ecología, por ello era importante evaluar la estructura operativa de este tratado, las normas reguladoras de la actividad y todo lo modificable, en favor de un mayor nivel de seguridad para la población afectada.

\* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, UAM Xochimilco; <gioconda15@gmail.com>.

Este trabajo consta de cinco apartados. En el primero, se realiza una breve revisión teórica de los principios de la integración económica, la globalización y el interés que da origen a los acuerdos comerciales internacionales, así como sus características. En el segundo, se abordan los elementos que condujeron a concebir el TLCAN, sus particularidades y relevancia, así como lo relacionado con la minería en México. En el tercero, se establecen las diferencias relevantes entre la normatividad minera y los actores que participan en el tratado. En el cuarto, se mencionan las debilidades del instrumento que afectan sustancialmente a la minería en México. Por último, se señala qué contenido del TLCAN se ha mantenido tras su renegociación, con respecto del tema minero.

## **La economía globalizadora**

El concepto globalización tiene un origen relativamente reciente y se popularizó durante los noventa, debido a que George H. W. Bush lo utilizaba para referirse a un contexto de dominación militar global (Cruz, 1999). Este término se ha empleado de diferentes formas, pues, dependiendo del escenario, puede cambiar su sentido y significado;<sup>1</sup> no obstante, cualquiera que sea la interpretación, se sobreentiende que existe un núcleo técnico, comercial y económico común en el que todos los actores están vinculados de alguna forma.

Aunque por ello la definición del término resulta ambigua, existen características que pueden identificarse claramente. En este trabajo se considera una expresión fundamentalmente económica, vinculada con la expansión constante de los mercados locales de las naciones industrializadas hacia todo el mundo.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional la define como

un proceso histórico, el resultado de la innovación humana y el progreso tecnológico. Se refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros. En algunos casos este término alude al desplazamiento de personas (mano de obra) y la transferencia de conocimientos (tecnología) a través de las fronteras internacio-

<sup>1</sup> McLuhan (1962) comienza a utilizar la expresión “aldea global” para referirse a la inmediatez del acceso a la información en todo el mundo.

nales. La globalización abarca además aspectos culturales, políticos y ambientales más amplios (FMI, 2000).

Se trata, pues, de la intensificación de conductas humanas históricas ya conocidas en procesos colonizadores, aunque con nuevas consecuencias, como interdependencias estructurales que son transversales a la existencia misma del Estado, características también mencionadas por Witker (2011: 6), quien subraya que:

- hay una interdependencia entre las economías nacionales, las industrias, las empresas y los bloques regionales;
- se incrementa el comercio internacional y se registra una gradual eliminación de barreras para esa actividad, lo cual permite una vinculación más estrecha entre los países, las industrias y las empresas, lo que hace del mundo un mercado global;
- se incorporan nuevas tecnologías y se permiten cambios esenciales en los métodos de producción. Los avances recientes en el área de telecomunicaciones han facilitado la integración de los mercados nacionales, y
- hay movilidad de capitales e inversión extranjera directa.

Indiscutiblemente, estamos hablando de un proceso fundamentalmente economicista, centrado en los aspectos comercial e industrial, que deja de lado cuestiones que atañen a las transformaciones sociales resultantes, y que es encauzado a la integración de un bloque para todos los actores en el mundo.<sup>2</sup>

#### INTEGRACIÓN REGIONAL

La manera en que se establecen y operan las relaciones comerciales o de cooperación internacional entre los diferentes Estados se clasifican, por lo general, en dos categorías: multilateralismo y regionalismo. En el primer caso, las naciones suscriben compromisos o acuerdos de cooperación para definir

<sup>2</sup> Estos aspectos son abordados al estudiar la mundialización, categoría analítica creada para entender los efectos del intercambio cultural, político, social y jurídico, entre otros (Witker, 2011).

reglas de operación en diferentes áreas, aunque éstas no las obligan a renunciar a su autonomía. Algunos ejemplos son la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el FMI y el Banco Mundial (BM) (Witker, 2011).

Por su parte, el regionalismo fomenta la construcción de bloques de interés económico o comercial, que impone normatividades a todos los miembros, debilitando o limitando su autonomía. Gran parte de los tratados de libre comercio entran en esta categoría, así como los mercados comunes, por ejemplo, la Unión Europea (UE) o los acuerdos de imposición de reglas comunes, como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), lo que ahora es la OMC.<sup>3</sup>

Respecto al GATT, se puede señalar que prefiguró el concepto de regionalismo tal como se entiende ahora, destacando el principio de no discriminación, expresado en dos vertientes: trato de nación más favorecida y trato nacional.

Sobre el trato de nación más favorecida, el artículo 1° del GATT menciona que si un país otorga a otro una ventaja o privilegio, debe concedérselo a los demás miembros de la OMC para los mismos productos o servicios,<sup>4</sup> mientras que el principio de trato nacional se aborda en el artículo 3° y se refiere al trato igual para nacionales y extranjeros en los países con relaciones comerciales, y esto aplica a mercancías, servicios, marcas de fábrica o de comercio, derechos de autor y patentes. Es decir, una vez que el objeto, servicio u obra importada entra al mercado, recibirá el mismo trato que los productos del país donde se encuentre.

Estas dos reglas por sí solas eliminarían por completo cualquier tipo de acuerdo comercial particular que se pudiera establecer entre dos o más naciones; no obstante, a través del GATT se hicieron dos excepciones que siguen vigentes en el marco normativo de la OMC: la primera es que se pueden poner regulaciones y restricciones no arancelarias que permitan proteger a la población, al ambiente o las propias estructuras comerciales locales de afectaciones

<sup>3</sup> Aunque el GATT fue sustituido por la OMC en 1994 durante la ronda de Uruguay (entró en vigor el 1° de enero de 1995), los acuerdos y normas establecidas durante la vida del primero siguen vigentes a través de la segunda, incluyendo las modificaciones realizadas en 1994.

<sup>4</sup> El GATT se estableció como un conjunto de normatividades aplicable a todos los países firmantes para beneficiarse de la disminución de aranceles y de un principio de reciprocidad, mientras que la OMC es una organización internacional cuyas decisiones no son necesariamente vinculatorias.

derivadas de un flujo comercial descontrolado. En el caso de México podrían considerarse como tales los permisos previos de importación y exportación, las normas oficiales (NOM), los certificados sanitarios, fitosanitarios, agrosanitarios, cuotas compensatorias, certificados de origen, cupos, etcétera.

La segunda es que dos o más países pueden llegar a un acuerdo con el objeto de definir una zona de libre comercio y otorgarse mutuos beneficios no extensivos a otras naciones, dando lugar al ejercicio de una autonomía supranacional, enfocada en la creación o fortalecimiento de grupos de interés particulares, sin incluir al resto de los actores del mercado.

Debido a estas excepciones, pueden establecerse asociaciones entre naciones con un fin común, motivadas por su situación geográfica o deficiencias en lo tocante a sus recursos naturales. En este trabajo se analiza el TLCAN, un acuerdo trilateral en un continente de más de 35 países; definido por la cercanía de las naciones norteamericanas y por los múltiples beneficios que cada cual podría generar para las restantes.

Aunque este tratado regional se concretó para crear una zona de libre comercio,<sup>5</sup> posee elementos particulares que afectan los intereses de uno o más de sus miembros, tendiendo hacia la pérdida de libertades soberanas, particularmente para México.

## **Integración norteamericana y su impacto en la minería mexicana**

El TLCAN se creó para vender y comprar mercancías, servicios e híbridos (propiedad intelectual), buscando dar preferencia a las importaciones y exportaciones de mercancías originarias de los países miembros, con beneficios tales como su desgravación arancelaria paulatina, facilidades administrativas, eliminación y/o simplificación de formatos y documentación en operaciones de comercio exterior, con el propósito de consolidar y ampliar el acceso de dichas mercancías y bienes dentro de la zona.

<sup>5</sup> Dependiendo del tipo de arreglo al que llegan los países, se pueden establecer diferentes niveles de integración, como las áreas de preferencias arancelarias, las zonas de libre comercio, las uniones aduaneras, los mercados comunes, las uniones económicas y, finalmente, las uniones políticas fiscales. Cada una de estas categorías tiene sus propias particularidades, pero mantienen como elemento constante la renuncia de diferentes capacidades soberanas de decisión hasta alcanzar representaciones supranacionales (Witker, 2011).

Su entrada en vigor fue antecedida por diversos eventos que lo impulsaron. En 1990, México y Estados Unidos decidieron establecer un acuerdo comprehensivo de libre comercio, posteriormente Canadá mostró interés en sumarse.

El 12 de agosto de 1992, se completaron las negociaciones entre los representantes de cada país: Jaime Serra Puche (México), Michael Wilson (Canadá) y Carla Hills (Estados Unidos). El 17 de diciembre de 1992, fue firmado por Carlos Salinas de Gortari, presidente de México, George H. W. Bush, de Estados Unidos, y el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney. De forma adicional, en 1993 se realizaron diferentes negociaciones en materia laboral y de medio ambiente. Asimismo, el 20 de diciembre de ese año se publicó el decreto de promulgación del TLCAN en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, órgano de difusión del gobierno mexicano. El tratado fue aprobado por las asambleas de los firmantes para que, finalmente, tras un complejo proceso interno de aprobación, entrara en vigor en 1994.

Conviene recordar que este instrumento tenía múltiples objetivos, uno de los más destacados fue superar barreras arancelarias para agilizar el comercio de bienes entre las tres naciones, enfocándose en sectores como la agricultura, la industria, la protección de la propiedad intelectual y de movilidad en infraestructura; no obstante, existen carencias que han dado lugar a riesgos y perjuicios en las actividades extractivas intensivas, como la minería, pues desde 1987 el gobierno mexicano decidió apoyar a la Cámara Minera para flexibilizar los contratos laborales del sector, debilitando al sindicalismo y abriendo la puerta a la inversión extranjera, al modificar el artículo 27 constitucional para la comercialización de la propiedad social, facilitando el crecimiento de la industria minera a costa de la afectación de la población (Azamar, 2017; Mijangos, 2017).

De esta forma, se entiende que el TLCAN solamente haya servido para fortalecer el escenario político relativo a esta industria en México, que ya favorecía a las empresas privadas nacionales y extranjeras. Por ello, cuando por fin empezó a operar el tratado, la actividad resultó beneficiada por tres principios que lo fundamentan.

Uno es el de trato nacional, según el cual las mercancías importadas y las producidas en nuestra nación deben recibir el mismo trato; se aplica también a los servicios y derechos de autor. El artículo 1102 se centra en este aspecto y estipula que no se podrán crear aranceles o aumentar los existentes, sino

que las partes los irán eliminando de forma paulatina, algo que evidentemente no se cumple en los términos de negociación del presidente Donald Trump.

Por ejemplo, en el caso del beneficio minero<sup>6</sup> de carbón, hierro, mercurio, antimonio, plomo, zinc, cobre, metales preciosos, no ferrosos, sal y otros, esta medida tiene importantes impactos positivos en los ingresos comerciales, por ello en los capítulos I y II de la ley minera y en su reglamento (en México), así como los capítulos I, II, III, V y VI de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se plantea que cinco años después de la entrada en vigor del TLCAN, cualquier inversionista, sin importar su origen, podía ser propietario absoluto de las empresas orientadas a la explotación de los minerales comentados, sin pedir permiso ni esperar aprobación por parte de alguna institución del Estado.

El segundo es el principio de nación más favorecida, contenido en el artículo 1103 y 1203 del TLCAN, que establece que, si se concediera o si ya se ha concedido una ventaja especial a un país miembro, se debe hacer lo mismo con los otros miembros del acuerdo de comercio internacional, cuestión reglamentada en el artículo 5° de la Constitución mexicana.

El tercero es el principio de transparencia, incluido en el artículo 102 del tratado, que obliga a los miembros a informar de cualquier modificación que se intente realizar a las legislaciones internas, relacionadas con aspectos ya regulados en el instrumento, con el fin de evitar controversias entre operadores económicos de la zona, por ejemplo, las que afecten directamente a las empresas mineras extranjeras instaladas en cualquiera de los tres países. Los aspectos de este principio están regulados en el capítulo XVIII del TLCAN y se complementan con el Código de Conducta (artículo 2009.2, inciso c) y las reglas modelo de procedimiento (artículo 2012) del propio tratado.

A fin de sustentar estas regulaciones, el Estado mexicano se acoge a lo expresado en el artículo 133 de la Carta Magna, que a la letra dice que “esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión” (Gobierno de México, 2016: 106).

Es decir, nuestra Constitución tiene un orden jerárquico superior al de cualquier otra reglamentación nacional e internacional; no obstante, para su

<sup>6</sup> Proceso industrial para el aprovechamiento final de los bienes minerales extraídos.

aplicación se deben considerar las leyes y reglamentos secundarios que moderan los diferentes aspectos económicos, sociales, ambientales, etc., del país. En este sentido, los acuerdos como el del TLCAN serán obligaciones adquiridas que, por lo tanto, han de convertirse en nuevos mecanismos de ejecución de la normatividad nacional, por lo que la imposición de estos códigos de conducta no violenta ni afecta directamente la Constitución, aunque entren en contradicción con ésta.

#### NORMATIVIDAD DEL TLCAN Y DESREGULACIÓN MINERA

Cuando comenzó a operar, tuvo efectos inmediatos en los aranceles a las exportaciones e importaciones nacionales hacia o de Estados Unidos, del 49 y el 68 por ciento, respectivamente, los cuales se fueron incrementando hasta alcanzar casi la totalidad en 2009; en 2014, solamente restaban algunos artículos muy sensibles, como el acero (Cue y Quintana, 2014).<sup>7</sup> Se suprimieron inmediatamente las barreras no arancelarias de acuerdo con los principios del tratado, aunque se permiten excepciones como los petroquímicos básicos, rubro en el cual México recurre a un mecanismo de licencias.

El vuelco neoliberal del Estado mexicano y la ruptura del modelo que protegía el mercado interno, a través de intervencionismo y la regulación en la actividad económica, favorecieron la reforma al artículo 27 constitucional y la subsecuente legislación secundaria (nuevas leyes agraria, minera y de inversión extranjera) (Guillén, 2013). Esta reforma constitucional modificó la propiedad del suelo posibilitando que los ejidatarios pudieran enajenar la tierra, junto con sus bienes naturales; asimismo, se eliminaron las limitaciones a la propiedad privada, lo que permitió arrendar y extraer recursos sin tener que comprar la tierra. Por lo tanto, se plantea que, si bien la propiedad de los recursos corresponde a la nación, se expresa el derecho de transferir la posesión del territorio a particulares o de expropiarse por causa de utilidad pública.

Estos elementos sentaron las bases para que la firma del TLCAN tuviera impactos significativos en la IED en México, ya que la apertura comercial se dio en condiciones preferenciales para los grandes capitales, sin crear mecanismos

<sup>7</sup> En mayo de 2018, Estados Unidos impuso nuevos aranceles a las importaciones de acero y aluminio mexicanos y canadienses, presuntamente como una forma de proteger su mercado interno.

de compensación a fin de mitigar las enormes desigualdades. En la redacción del documento sobre el tema de inversión, se recurrió a definiciones ambiguas, dando pie a posibles demandas por discriminación por parte de empresas transnacionales (basadas en los principios de trato nacional y nación más favorecida).

Por ejemplo, si una nación pretende establecer regulaciones y normas operativas mucho más severas a la industria minera, y si, de acuerdo con los análisis de dicho sector, pudieran afectarse las expectativas de ganancias al percibirse como una interferencia futura a la inversión, esta acción por parte del Estado se consideraría una expropiación indirecta, y las compañías tendrían derecho a exigir una compensación monetaria, en caso de asumir que sus derechos como inversionistas han sido afectados. Estas situaciones son evaluadas por tribunales externos, ajenos a la legislación de los países receptores de la inversión, los cuales suplantán en el ejercicio de la autoridad a sistemas judiciales nacionales.

Por otra parte, el TLCAN, en su anexo 1, denominado “Reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización”, estipula dentro del apartado “Calendario de reducción” que, cinco años después de la fecha de entrada en vigor del tratado, los inversionistas podrían detentar el cien por ciento de la propiedad de una empresa establecida dedicada a la extracción o explotación de cualquier mineral, sin previa aprobación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjera, eliminando para el año de 1999 las limitantes de inversión al capital extranjero en actividades mineras.

Tanto la transformación del artículo 27 constitucional, como la aparición de leyes secundarias que dan sustento legal a la apropiación de ejidos y otros espacios comunes, así como a la explotación de bienes naturales, generaron la supresión progresiva de trabas legales e institucionales que facilitaron inversiones depredadoras, mediante las cuales se fue entregando la naturaleza y la población, con carácter de servidumbre, al mercado global, quedando completamente desprotegidas.

La extracción de bienes naturales en México, ejercida por compañías transnacionales y, en menor medida, por nacionales, ha provocado daño al tejido social al no tener efectos multiplicadores de bienestar social; asimismo, ha generado desigualdad y desregulación ambiental, contaminando y destruyendo hábitats naturales, muchas veces de manera irreversible, además de que ha insertado al país en una matriz de dependencia, convirtiéndolo en un mero

oferente de activos susceptibles de devastación, en el marco de la división internacional del trabajo y de la producción, haciendo pasar todo esto como parte de un esquema de ventajas comparativas.

Por otra parte, el otorgamiento de concesiones mineras —facultad de orden federal— limitó la participación estatal y municipal, erigiéndose como un grave obstáculo a la defensa de los intereses locales; además, este centralismo ha complicado el acceso a la información pública; asimismo, ha restringido la movilidad para la defensa de localidades afectadas por actividades mineras, subordinando los intereses públicos a los comerciales, lesionando gravemente la relación entre sociedad y gobierno.

## **Regulación minera en México**

La exploración y extracción minera en México generaron, en conjunto, un 0.9 por ciento del PIB nacional en 2017 (Azamar, 2018; Olivera *et al.*, 2018). A pesar de esto, es una industria muy activa a nivel productivo, por la gran cantidad de proyectos en el país (más de mil). La próspera situación de la extracción aquí es resultado directo de los precios de mercado de los metales preciosos, pero también de las condiciones benéficas que el TLCAN y otras leyes han propiciado para los proyectos extranjeros instalados en México. Por ello es importante comparar las legislaciones referentes a la minería entre las tres naciones que se ejercen desde, e incluso antes en algunos casos, de la firma del tratado y que se han heredado al T-MEC.<sup>8</sup>

En el cuadro 1 se han resumido varios aspectos destacables de la legislación vigente que regula la actividad minera en América del Norte. Cabe señalar que sintetiza el rico panorama legislativo de cada país, pero sirve para un diagnóstico breve sobre lo que favorece el desarrollo de la minería en nuestra nación, en contraste con sus socios.

<sup>8</sup> Durante su campaña presidencial, Trump señaló y criticó abiertamente el TLCAN por dar pie a supuestos abusos por parte de México y Canadá contra su país, por lo cual, al ganar las elecciones, una de sus prioridades fue renegociarlo, proceso que duró trece meses, comenzando en agosto de 2017, y alcanzando un acuerdo definitivo en octubre de 2018.

CUADRO 1  
DIFERENCIAS LEGISLATIVAS Y FISCALES ENTRE MÉXICO, CANADÁ  
Y ESTADOS UNIDOS EN LO TOCANTE A LA INDUSTRIA MINERA

<i>Aspecto</i>	<i>México</i>	<i>Canadá/Estados Unidos</i>
<i>Responsabilidad institucional</i>	<p>De acuerdo con el artículo 27 de la Constitución mexicana, todos los bienes minerales disponibles en territorio nacional pertenecen y serán regulados por el Estado mexicano.</p> <p>Su aprovechamiento depende exclusivamente de la Secretaría de Economía (Gobierno de México, 1976), por lo que sólo ésta puede concesionar la exploración y explotación mineras en territorio nacional.</p> <p>La legislación y normatividad se concentran principalmente en la ley minera y la Constitución mexicana para todo el país.</p> <p>La legislación ambiental aplicable a la actividad minera es una cuestión federal y estatal que tiene poca claridad en aspectos comunes.</p>	<p>En contraste, en Canadá el gobierno federal y las provincias comparten la responsabilidad. Existen una ley minera y un reglamento por cada provincia, pero también uno federal con lineamientos específicos; no obstante, todas las leyes federales de protección ambiental son aplicadas por las provincias sin distinción de responsabilidad institucional.</p> <p>En Estados Unidos, la administración de los minerales es compartida por el gobierno federal y los 51 estados. Los reglamentos administrativos y estatutos constitucionales se discuten y comparten en un cuerpo común de leyes que se aplica en todo el país.</p>
<i>Propiedad territorial</i>	<p>El artículo 27 señala que la tierra donde están localizados los minerales también pertenece a la nación, por lo cual el Estado puede transferir el derecho de propiedad sobre el territorio para su uso a los agentes privados que lo soliciten.</p> <p>Debido a que la minería es una actividad de interés público (Gobierno de México, 1992), se puede concesionar cualquier espacio público o privado para su uso.</p>	<p>En Canadá, el gobierno federal es propietario de los bienes minerales en todo el territorio federal (el 48 por ciento del país) incluyendo el de las provincias. Estas últimas lo son de los minerales en sus territorios, excepto en propiedad federal.</p> <p>La minería no puede afectar los derechos sobre el uso de la superficie, por lo que no se puede demandar la propiedad a quien sea el dueño si éste se niega.</p> <p>En Estados Unidos, la ley diferencia el territorio privado del federal y estatal. Si los minerales están en territorio federal, dependen de la ley de contratos local y federal. La competencia del gobierno en estos casos aplica para los derechos de agua y autorización de acceso.</p>

CUADRO I  
DIFERENCIAS LEGISLATIVAS Y FISCALES ENTRE MÉXICO, CANADÁ  
Y ESTADOS UNIDOS EN LO TOCANTE A LA INDUSTRIA MINERA  
(continuación)

<i>Aspecto</i>	<i>México</i>	<i>Canadá/Estados Unidos</i>
<i>Concesiones</i>	<p>Con mínimas exigencias que no están homologadas y dependen de la legislación local, se expide un solo permiso para derecho a la exploración, explotación y beneficio. Las concesiones se pueden otorgar a cualquier individuo o agrupación (nacional o extranjero) interesado en el aprovechamiento de estos bienes de forma libre y sin límites en el territorio solicitado, y pueden durar cincuenta años y extenderse por otros cincuenta.</p>	<p>En Canadá, las exigencias dependen de cada provincia, pero hay factores homologados como la Carta de intención y la obtención de derechos de propiedad. Además, hay dos sistemas para la consecución de territorios que se miden por células de 40 hectáreas. Los permisos están diferenciados para exploración y explotación. El mínimo dura tres años y el máximo, 24.</p> <p>En Estados Unidos, las concesiones se regulan a través de la ley minera nacional, pero todo depende de los acuerdos contractuales que pueden extenderse durante todo el tiempo que se requiera.</p>
<i>Impuestos, derechos, regalías, etc.</i>	<p>Se considera el pago de cinco derechos: sobre el territorio usado, minero, especial, adicional y extraordinario. No hay impuestos específicos a la minería, además de los federales que aplican a todo el territorio: IVA, ISR, etc. No se cobran regalías.</p> <p>Cabe destacar que el pago de derechos sobre el territorio usado no se modifica, según el tamaño del área, como sí sucede en Estados Unidos y Canadá.</p>	<p>En Canadá se imponen regalías a los beneficios netos de la minera, aunque su cálculo depende de la provincia. Se cobran impuestos de renta sobre los beneficios devengados y otro por cada célula minera.</p> <p>En Estados Unidos las regalías dependen de la normatividad estatal y se cobran sobre los ingresos netos de las empresas. Los impuestos se cobran sobre la producción, la licencia minera, el consumo de recursos, el impuesto sobre la renta.</p>

FUENTE: Elaboración propia con datos de Azamar (2018) y Olivera *et al.* (2018).

En primer lugar, en México los permisos para concesión otorgan el derecho a la exploración y explotación, por lo que también incluyen el beneficio de los recursos. En los otros dos países, estos permisos son diferenciados o se encuentran acotados por múltiples reglas, que van desde la competen-

cia privada en el escenario estadounidense, al sistema diferenciado de ingreso canadiense. Las exigencias mexicanas para obtener el permiso son mínimas y no están del todo homologadas, por lo que cada entidad federativa puede imponer o disminuir requisitos.

Las concesiones en nuestra nación no tienen un límite de vigencia, por lo que su duración es de cincuenta años, prorrogable por el mismo lapso, pero la renta se congela en el año once. En Estados Unidos, las concesiones pueden durar de forma indefinida, aunque se deben pagar derechos por cada veinte hectáreas, que aumentan cada año sin que exista un tope específico. En Canadá, la situación es parecida, pues cada cuarenta acres (equivalentes a 8.4 hectáreas) se cobra una cuota, dependiendo del tiempo que será utilizado ese espacio, que puede ir de cuatro a veinticuatro años, máximo, dependiendo de la provincia donde se solicite el permiso de aprovechamiento, que puede cambiar el costo sin congelarlo en ningún momento.

En México, no existen impuestos ni regalías exclusivamente mineros, pero sí varios derechos: sobre el territorio usado, minero, especial, adicional y extraordinario, aunque la mayoría son muy bajos, y no se calculan sobre la operación de la mina. En Estados Unidos y Canadá existe una gran cantidad de exigencias fiscales para las empresas (regalías, derechos e impuestos específicos) que dependen de las regulaciones de cada estado o provincia, así como de las imposiciones federales obligatorias.

Por otra parte, la ley minera en México considera a esta actividad de beneficio público, lo que facilita que la industria privada o pública tenga preferencia sobre cualquier otra (excepto la extracción de hidrocarburos o generación de electricidad), afectando los proyectos agrícolas de comunidades campesinas e indígenas. En cambio, en Canadá —principalmente— y en Estados Unidos existen algunos mecanismos legales que disminuyen el impacto social de la minería sin eliminarlo por completo.

En cuanto al control administrativo a nivel nacional, en nuestro país la colaboración entre instituciones es limitada y no hay un seguimiento estricto de las empresas que están operando. La ausencia de un Estado fuerte ha generado prácticas poco éticas e ilegales, pues se desconoce la situación fiscal y legal de más del 40 por ciento de los concesionarios mineros (Azamar, 2018), lo cual no sucede en Estados Unidos y Canadá.

## Debilidades normativas del TLCAN

En su normatividad, manifiesta una inclinación hacia la desregulación y privatización de empresas públicas,<sup>9</sup> así como una falta de equilibrio para que las empresas compitan en términos de igualdad,<sup>10</sup> tanto a nivel de métodos de producción, como en la cualificación de la mano de obra, lo que ha provocado la agudización de varios problemas económicos del país. A continuación, se destacan algunos de los principales riesgos a los que se enfrentó (y seguirá enfrentando) México por este tratado, ahora en su nueva versión:

- Falta de regulación en la movilidad de capital humano, pues el TLCAN solamente establecía que las empresas de mayor tamaño pueden movilizar su mano de obra entre los tres países sin que existan grandes impedimentos para ello. Las nuevas mineras requieren recursos humanos sumamente especializados, que son transportados desde el lugar de origen de la matriz, lo que impacta directamente a las poblaciones con menor cualificación, especialmente en México (Calderón, 2014).
- La segunda de estas dificultades se relaciona con el principio de nación más favorecida, debido a que se fijó un periodo muy corto para la desgravación de todos los minerales incluidos en el tratado, lo que se suma a la desprotección arancelaria que caracteriza a este sector. Por otra parte, desde 1986, cuando México ingresó al GATT, el financiamiento productivo minero se centró en desarrollar actividades orientadas a la exportación en Norteamérica, reduciendo la capacidad de competencia del mercado local y afectando el cambio tecnológico necesario para esta industria.
- El tercer problema es la desregulación de la inversión estadounidense y canadiense, así como su caracterización como nacional, pues se aceleró la desnacionalización productiva que fomentó la eliminación de controles de flujos de capital especulativo como una forma de incentivar el interés foráneo (Calderón, 2014).

<sup>9</sup> Como sucedió en 1994, cuando se privatizó más del 90 por ciento de las mineras propiedad del Estado.

<sup>10</sup> Los principios que rigen este acuerdo obligan al Estado mexicano a brindar a las empresas extranjeras las mismas facilidades y estímulos económicos que a las nacionales. A las Pymes mineras del país con poco apoyo local, mantener una confrontación directa con competidores foráneos las pone en desventaja por cuestiones técnicas y económicas.

- El cuarto inconveniente es que, al consolidarse el control de Canadá —principalmente— y de Estados Unidos sobre los mercados mineros nacionales, se establecen mecanismos de presión externa que afectan directamente el desarrollo de las condiciones de mercado locales, pues se han generado amplios efectos negativos sobre diversos sectores poblacionales, específicamente en las comunidades donde la producción minera es fundamental para su supervivencia (Azamar, 2017). Por ejemplo, la minería artesanal y la de baja escala se ven imposibilitadas de independizarse de los grandes actores del sector, lo que debilita las cadenas productivas locales.
- El quinto riesgo es que el TLCAN contenía reglas operativas para que países con una notable superioridad productiva tengan ventajas competitivas a través de la normalización técnica, ya que se imponen definiciones, especificaciones, requisitos, características, medidas de evaluación, verificación y análisis, métodos y procesos productivos, así como homologación de la calidad. Ejemplo de ello es que para las Pymes mineras mexicanas los costos de igualar los niveles de tecnificación presentes en Estados Unidos o Canadá son imposibles de solventar, disminuyendo drásticamente la competencia local.
- El sexto inconveniente es la imposición de un sistema supranacional tripartita, de arbitraje obligatorio de controversias, que vulnera los intereses y derechos de México, de tal manera que si nuestro país tiene algún problema, por ejemplo, con las reglas de exportación e importación de sus productos, debe someterse al arbitraje compuesto por los tres países, y se votará si se aprueban o cambian dichas reglas (Calderón, 2014). Esta situación es especialmente ventajosa para Canadá y Estados Unidos, pues más del 70 por ciento de las mineras activas en nuestra nación pertenecen a estos países, lo que debilita la capacidad de regulación y normatividad del sector.

El TLCAN permitió un auge en los intercambios comerciales de los tres países; sin embargo, su impacto en términos de generación de empleos, mejoramiento salarial y condiciones sociales de vida ha sido limitado, entre otras razones, por la alta concentración de los flujos comerciales en empresas monopólicas, especialmente las transnacionales en ciertas regiones del centro y norte de México, donde la presencia de metales preciosos es especialmente rica (Azamar, 2017; Olivera *et al.*, 2018).

Como colofón, cabe señalar que en el tiempo de ejecución del tratado se han eliminado gran parte de los aranceles nacionales, pero la nueva agenda proteccionista de Estados Unidos ha dificultado la exportación de México de diversos bienes mineros, incumpliendo así el objetivo de eliminar los obstáculos al comercio, que en teoría era el primer objetivo del TLCAN.

Otra cuestión es que los tres países (aunque México en menor medida) tienen la capacidad de imponer aranceles a los bienes que consideren estratégicos para su desarrollo local, lo que ha disminuido la capacidad de competencia real con las empresas internacionales. Esto incumple el objetivo de promover la competencia leal y de darle trato justo a las empresas extranjeras en territorio nacional.

Las medidas unilaterales y discrecionales tomadas por Trump han vulnerado las exportaciones nacionales de minerales que ellos consideran estratégicos y han puesto sobre la mesa nuevas medidas, a manera de represalias, que se supone estarían prohibidas a la luz de las reglas de operación del tratado.

La suma de los elementos comentados ha repercutido con los efectos negativos más significativos del TLCAN, ya que la negociación de la movilidad humana está muy acotada por el tipo de trabajo que se puede crear para la mano de obra mexicana; asimismo, se impone como condición (para que nuestros connacionales trabajen en Estados Unidos) que una empresa los envíe, previo convenio con alguna organización.

## **Continuismo minero en el T-MEC**

La renegociación del TLCAN se caracterizó por la continuidad en la materia que nos ocupa. Aunque destaca el punto 14.17, correspondiente a la responsabilidad social de las empresas, y la sección 24, sobre protección ambiental, social y cultural, lo cierto es que los cambios son insignificantes y tienen poco impacto real en el bienestar general de las comunidades donde se lleva a cabo esta actividad. Por lo cual, y como resultado de la transición política mexicana de 2018, se puso a discusión una iniciativa para modificar la ley minera, sobre todo en materia socioambiental.

De acuerdo con lo propuesto por la senadora que la impulsaba, Angélica García Arrieta (2018), de Morena, se buscaba fortalecer los mecanismos de redistribución y exigencia a los titulares de concesiones mineras para que

invirtieran en el desarrollo de las comunidades donde se realicen sus actividades extractivas; establecer pautas para garantizar que toda operación minera se dé en un marco de sustentabilidad y respeto a la autonomía de las comunidades indígenas; facultar al Servicio Geológico Mexicano (SGM)<sup>11</sup> para que realice estudios de impacto social en futuras concesiones; darle herramientas adecuadas a la Secretaría de Economía para que le fuera posible cancelar concesiones mineras que entraran en conflicto con los principios de bienestar socioambiental.<sup>12</sup>

Estos cambios en la ley minera son exigencias mínimas que se han señalado en varias ocasiones (Azamar, 2017; 2018; Cárdenas, 2013; Fuente y Olivera, 2017; Olivera *et al.*, 2018) como medidas prioritarias para disminuir los perjuicios a la sociedad y al ambiente (Azamar, 2016; López y Eslava, 2011).

El problema de fondo generado por este continuismo en el T-MEC es que se mantiene intacto el privilegio de un grupo selecto de empresarios nacionales e internacionales. Al no establecer controles adecuados para el otorgamiento de concesiones para todo el territorio norteamericano, es evidente que se está transfiriendo la mayor parte de los riesgos socioambientales al país con la mayor debilidad institucional: México (Acuña, 2000).

Por otra parte, la normatividad que rige a esta actividad carece de un marco que exija un estudio de impacto social en los términos que lo marca la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), lo que sí sucede en los otros dos países norteamericanos, permitiendo que en México se ejecuten proyectos inviables o simplemente destructivos de la naturaleza y la sociedad.

Es un hecho que el T-MEC será una herramienta para proteger a las empresas extranjeras que se han adueñado de gran parte del territorio para su aprovechamiento, por lo que resulta útil —pero no suficiente— que se haya estado realizando un debate legislativo cuyo centro sea la gran cantidad de privilegios de este sector productivo.

<sup>11</sup> Esta institución mexicana descentralizada del gobierno federal, pero adscrita sectorialmente a la Secretaría de Economía, tiene distintos objetivos, entre los que destacan: promover el aprovechamiento de los bienes minerales, generar información geológica nacional, identificar y cuantificar dichos bienes minerales potenciales, aprovechar los recursos radioactivos locales (Reglamento de la Ley Minera [Gobierno de México, 2012]; Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera [Gobierno de México, 1975]).

<sup>12</sup> Meses después del fallecimiento de la senadora, en diciembre de 2018, el Senado rechazó su iniciativa [n. de los eds.].

Por otro lado, los múltiples actos impulsivos del presidente Trump en cuanto a la imposición de medidas punitivas comerciales han generado un enorme desequilibrio internacional en los mercados de materias primas, pues los aranceles y disputas que Estados Unidos ha tenido con otros países y regiones (China, la Unión Europea, Rusia, etc.) han provocado una gran debilidad económica global que reduce el consumo de estos bienes y, por lo tanto, afectan su precio. En este sentido, sería más eficiente para nuestro país aprovechar la coyuntura actual de desconcierto político del vecino del Norte para fomentar y fortalecer su relación con otros aliados clave interesados en el mercado nacional, de manera que éste se diversifique.

## **Conclusiones**

La construcción de la política económica, ambiental y social en México, previa a la firma del TLCAN, estuvo orientada a favorecer al sector privado, además de ser muy limitada en cuanto a las relaciones y alianzas regionales, pues, aunque el interés público del Estado mexicano se centraba en fortalecer lo latinoamericano como motor de unidad, lo cierto es que la histórica debilidad institucional y dependencia hacia Estados Unidos revelaba todo lo contrario.

En los hechos, la firma del tratado trilateral supuso un mayor nivel de integración norteamericana, con lo que inevitablemente se daba la espalda al resto de la región, por las características y condiciones del instrumento comercial, así como por la propia debilidad institucional de nuestro país. La dinámica económica regional se centró en este acuerdo, que fue declarado por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) como uno de los más relevantes e importantes, debido al nivel de flujos comerciales que generaba y sigue generando (Cruz, 2011).

Aunque en la teoría económica neoliberal la integración de zonas de libre comercio tiende a generar efectos positivos para todos los participantes, lo cierto es que esto sólo sucede cuando los involucrados se encuentran en igualdad de condiciones y, por ende, compiten sin temor a debilitar su propia industria o sus mercados locales debido a las condiciones comerciales.

Esto no sucedió en el TLCAN y quizá tampoco en el T-MEC, pues las diversas y múltiples medidas de control, sin compensación ni acuerdos de apoyo mutuo, podrían generar graves daños para las empresas o sectores productivos que aún

no tienen el suficiente nivel para enfrentarse a otros competidores con mayor capacidad técnica y financiera, como sucedió en el caso mexicano con las áreas que carecían de apoyo del Estado, o con las poblaciones rurales donde la actividad de explotación ambiental, como la minería, comenzaba a cobrar auge.

En el caso del sector minero, ha habido un notable impacto en el crecimiento productivo, pero no ha habido sinergias con el resto de la economía, ya que las condiciones del TLCAN facilitaron el desarrollo de un conjunto productivo monopólico, regido por instituciones debilitadas proempresarial. Adicionalmente, más del 80 por ciento de los corporativos instalados en México están controlados por intereses extranjeros (canadienses particularmente), que mantienen gran actividad productiva, pero con un nulo beneficio económico para nuestra nación.

La estructura legislativa mexicana, así como las imposiciones normativas del TLCAN, han creado un escenario muy atractivo para la creación de corporativos y megaproyectos, debido a las inmensas diferencias —en favor de las empresas— entre los marcos normativos de los socios del tratado.

En particular, se encuentran las facilidades para tramitar permisos de exploración y explotación, así como la solicitud de grandes territorios concesionales a precios de mercado irrisorios, sin considerar la producción neta de las compañías ni valorar los impactos socioambientales para el país. Lo más grave de esta situación es que se ha debilitado el tejido social, provocando enfrentamientos entre la población, las empresas y el Estado, generando situaciones de riesgo para todos los involucrados, pero en particular para los habitantes afectados por estas actividades.

Por otro lado, las acciones administrativas emanadas del TLCAN para la creación o mejoramiento de proyectos extractivos mineros se enfocan principalmente, en otorgar concesiones operativas a empresarios extranjeros que no se darían en Canadá ni Estados Unidos, ya que las exigencias de permisos ambientales, así como las regulaciones de esas naciones disminuirían el nivel de beneficios para las empresas con grandes extensiones de territorio concesionado en nuestro país.

Finalmente, debe destacarse el proyecto de ley que se analiza en la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, a través del cual se pretende modificar la ley minera, e incluir varias y adecuadas exigencias a las compañías dedicadas a la explotación en nuestro país. Esta discusión en favor de incrementar los niveles de protección a la sociedad y disminuir los riesgos socioambientales

derivados es la primera en el plano político en los últimos cincuenta años; no obstante, dichos controles y modificaciones legislativas son limitadas e insuficientes; la verdadera lucha por un proceso productivo, que gradualmente abandone la necesidad de aprovechar intensivamente los bienes minerales en México, debe abordar todos los riesgos y efectos negativos que esta actividad provoca en el rubro socioambiental, para lo cual se tendría que generar un mayor nivel de conciencia, educación y precaución entre la sociedad, pero sobre todo entre las grandes empresas y los encargados de la toma de decisiones en las políticas públicas.

## Fuentes

ACUÑA SOTO, V.

2000 *La integración desigual de México al TLC*. México: FCE.

AZAMAR ALONSO, A.

2018 *Minería en América Latina y México: problemas y consecuencias*. México: UAM.

2017 *Megaminería en México: explotación laboral y acumulación de ganancia*. México: Ítaca/UAM.

2016 “La mina de San Xavier: actividad extractiva y daño al tejido social en México”, *Paradigma Económico*, no. 2: 47-67.

CALDERÓN SALAZAR, J. A.

2014 *20 años del TLCAN. Su impacto en el comercio exterior, la inversión extranjera directa y la balanza de pagos*. México: FCE.

CÁRDENAS GRACIA, J.

2013 “La minería en México: despojo a la nación”, *Cuestiones Constitucionales*, no. 28: 35-74.

CRUZ GALLEGOS, J. L.

2011 *Efectos del TLCAN en México después de 15 años de operación*. México: FCE.

CRUZ SOTO, L. A.

1999 “Hacia un concepto de globalización”, *Contaduría y Administración*, no. 195: 31-48.

CUE MANCERA, A. y L. QUINTANA ROMERO

2014 *Introducción a la microeconomía: un enfoque integral para México*. México: Patria.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

2000 *La globalización: ¿Amenaza u oportunidad?*, abril, en <<https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm>>.

FUENTE LÓPEZ, A. DE LA y B. OLIVERA VILLA

2017 *Las actividades extractivas en México: estado actual. Anuario 2016*. México: Fundar.

GARCÍA ARRIETA, A.

2018 *Iniciativa de la sen. Angélica García Arrieta, del grupo parlamentario del partido Morena, con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la ley minera en materia de impacto social*. México: Senado de la República.

GOBIERNO DE MÉXICO

2016 “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>>.

2012 “Reglamento de la Ley Minera”, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de octubre, en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5272642&fecha=12/10/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5272642&fecha=12/10/2012)>, última reforma publicada el 31 de octubre de 2014.

1992 “Ley Minera”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio, en <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4673658&fecha=26/06/1992](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4673658&fecha=26/06/1992)>, última reforma publicada el 11 de agosto de 2014.

1976 “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre, en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4858398&fecha=29/12/1976](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4858398&fecha=29/12/1976)>, última reforma publicada el 22 de enero de 2020.

1975 “Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera”, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de diciembre, en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4830110&fecha=22/12/1975](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4830110&fecha=22/12/1975)>.

GUILLÉN ROMO, H.

2013 “México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico”, *Comercio Exterior* 63, no. 4: 34-60.

LÓPEZ BÁRCENAS, F. y M. M. ESLAVA GALICIA

2011 *El mineral o la vida. Legislación y políticas mineras en México*. México: Ítaca.

MC LUHAN, M.

1962 *Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*. Toronto: University of Toronto Press.

MIJANGOS LEAL, M. A.

2017 “El TLCAN y la minería en México: un acuerdo trilateral para el despojo”, *Biodiversidad*, 23 de mayo, en <[http://www.biodiversidadla.org/Documentos/El\\_TLCAN\\_y\\_la\\_mineria\\_en\\_Mexico\\_un\\_acuerdo\\_trilateral\\_para\\_el\\_despojo](http://www.biodiversidadla.org/Documentos/El_TLCAN_y_la_mineria_en_Mexico_un_acuerdo_trilateral_para_el_despojo)>, consultada el 1° de diciembre de 2018.

OLIVERA, B., A. DE LA FUENTE, M. LLANO, I. BENUMEA,  
A. SANDOVAL y W. TERRY

2018 *Anuario 2017. Las actividades extractivas en México: minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio*. México: Fundar.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

1969 *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*. Viena: ONU.

WITKER VELÁSQUEZ, J. A.

2011 *Derecho del comercio exterior*. México: IJ, UNAM.

# LOS CORREDORES DE TRANSPORTE DE AMÉRICA DEL NORTE. UNA ALTERNATIVA AL PROTECCIONISMO

*Ernesto Carmona Gómez\**

## **Introducción**

Las redes de transporte y comercio son un fiel reflejo de la manera en que se gestiona la movilidad comercial en América del Norte. Por lo tanto, ante los cambios actuales en la dinámica económica y comercial en esta región, se espera que esas redes de transporte se vean alteradas, incluso quizá interrumpidas. En el pasado, algunas estrategias organizativas de actores subnacionales han cumplido un papel fundamental para solventar los obstáculos al proceso de integración. Este trabajo considera que, en el plano subnacional, se encuentran amplias posibilidades de mantener ágiles flujos en las redes de transporte.

En 1994, se formalizó el proceso de integración económica entre México, Estados Unidos y Canadá. A partir de esa fecha, las tres naciones legalizaron su intención de reducir las barreras comerciales y la tradujeron en políticas públicas; sin embargo, desde la firma del acuerdo, han existido momentos en que el libre tránsito se ha visto limitado, incidiendo en el ejercicio del libre comercio planteado originalmente.

En 2017 llegó a la presidencia Donald Trump, quien se propuso cancelar el TLCAN. Lo anterior abrió la puerta a su renegociación y, finalmente, en noviembre de 2018, se firmó el nuevo acuerdo, que ya no habla de libre comercio; en cambio se interpreta como una reorganización del comercio global desde el proteccionismo.

Si bien el TLCAN se planteó la integración del sector transporte, principalmente el terrestre, el resultado, luego de veinticuatro años, es un estrepitoso

\* Subdirector de Cooperación Internacional Bilateral del Gobierno de la Ciudad de México, <argo0206@gmail.com>.

fracaso que mantuvo las redes de tal sector prácticamente fragmentadas. En Norteamérica, los actores económicos interesados en integrarlo han enfocado sus esfuerzos en incorporar a actores gubernamentales locales (estatales/provinciales y municipales), y únicamente en el caso de México se han involucrado actores nacionales, debido al grado de dependencia de este país con el proceso de integración.

Se identifican al menos tres grandes factores que han potenciado la coordinación de actores subnacionales para configurar las redes de transporte: primero, la alta concentración de los flujos de carga en ciertas regiones geográficas; segundo, el reducido número de actores potencialmente beneficiados permite que un acuerdo regional de integración del transporte sea sustituido por acuerdos subregionales de coordinación y tercero, las políticas públicas nacionales de Estados Unidos, dirigidas a fomentar la formación de corredores de transporte y comercio. En ese sentido, los grandes actores económicos con interés en integrar el transporte generan mecanismos para agilizar los flujos de mercancías y, de ese modo, quizá sin proponérselo, originan un proceso de integración subregional, identificado por la creciente interdependencia, pero también por la difusión de prácticas a nivel político.

Al proceso de coordinación entre actores políticos y económicos, que se traduce en acciones desde el poder público, se le conoce como “gobernanza sin gobierno”, y se refiere a la capacidad de homogeneizar comportamientos de quienes participan en un determinado sector de la actividad humana (Börzel y Risse, 2010). La gobernanza es un término no tan aseQUIBLE, que busca explicar una realidad compleja, caracterizada principalmente por un reacomodo de la relación entre lo público y lo privado, entre el gobierno y el resto de actores no gubernamentales (Overbeek, 2004).

En Norteamérica, la ausencia de mecanismos formales o de estrategias de coerción para cumplir ciertos acuerdos ha llevado a la creación de mecanismos para alinear a los actores públicos y privados a los criterios de mercado, en especial los que benefician a las grandes corporaciones transnacionales. Por tal motivo, la gobernanza en materia de transporte es una combinación de medidas formales, como las existentes en el TLCAN, así como un conjunto de organizaciones que buscan coordinar las grandes cadenas de transporte regional, pero no a nivel regional, sino subregional, es decir, entre entidades federativas, aunque también intervienen los gobiernos nacionales y factores de orden global.

Esa gobernanza multinivel en dicha región no incluye a todo el transporte, sino sólo a ciertas cadenas articuladas por una infraestructura física y mecanismos de coordinación subregionales, en cuales participan actores públicos y privados. Estos mecanismos de coordinación se transforman en una alternativa para las medidas proteccionistas o a las abiertas amenazas de cerrar la frontera.

Los mecanismos de organización, conocidos como corredores, sin posibilidades de sancionar el incumplimiento de las recomendaciones que emanan de esos mecanismos de coordinación, basan su poder en el prestigio. Generan un marco para acercar a representantes clave del sector público y privado, así como académicos y técnicos especialistas en foros (conferencias o grupos de trabajo), que son una representación de lo que Susan Strange denominó comunidades epistémicas (citada en Overbeek, 2004).

Estos foros tienen elementos de comunicación, socialización, institucionalización e integración. Comunican a quienes elaboran las políticas, expertos y otros actores interesados en el tema. La función de socialización pone en contacto real a actores del nivel local con comunidades epistémicas globales. La institucionalización tiene lugar cuando se garantiza la aplicación de políticas deseadas. Finalmente, la integración se refiere a la homogeneización o armonización internacional de reglas de la actividad que se trata (Overbeek, 2004; Morales, 2009).

Este trabajo plantea que los corredores de transporte y comercio reflejan cómo se concibe la integración regional en América del Norte y que, por lo tanto, la reconfiguración a partir de medidas proteccionistas que culminaron con la firma del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) reconfigurarán las dinámicas de los corredores, sus vinculaciones con otras regiones del mundo y al interior de la región. En ese sentido, la primera parte analiza los factores que incentivaron la formación de los corredores. El siguiente apartado, se enfoca en la influencia de los cambios en la política comercial global en la vinculación de los corredores con Asia. Un tercer apartado explica los mecanismos de la gobernanza del transporte en la región. Finalmente, se explica cómo los corredores serían transformados por las nuevas reglas comerciales, principalmente el T-MEC.

## **La formación de la red de transporte multimodal de América del Norte**

Esta región ha experimentado un crecimiento del intercambio comercial que se calcula en un 600 por ciento desde los años noventa a la fecha. Dicho intercambio se realiza casi totalmente por medios terrestres. Por tal razón, es del interés de diversos actores económicos transnacionales, nacionales y locales que se formule un plan para la integración de redes de transporte regionales norteamericanas.

En América del Norte se ha puesto particular atención en el transporte terrestre, pues es y ha sido el medio a través del cual se traslada la mayor parte del comercio en la región. En la escala regional existía libre circulación del autotransporte hasta 1982, cuando la Comisión Interestatal de Comercio cancelara los permisos para el cruce fronterizo de camiones que provenían de México y Canadá.

Esta medida provocó una fragmentación de las rutas comerciales. Esto también se tradujo en un nuevo contexto para las relaciones económicas entre México y Estados Unidos y posteriormente en una herramienta más en la negociación. En las del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALCCEU), y luego el TLCAN, se retomó el tema, pues para las empresas transnacionales resultaba conveniente reducir el costo del transporte y el tiempo.

En Estados Unidos, el transporte de comercio exterior se regulaba de la siguiente manera: la Comisión Interestatal de Comercio (ICC, Interstate Commerce Commission) reguló hasta 1996 el autotransporte, transporte ferroviario, ductos y navegación interior. Por su parte, el Consejo de Aeronáutica Civil (CAC, Civil Aeronautics Council), se encargaba, hasta 1985, de la regulación de las líneas directas e indirectas de carga.

Por su parte, el transporte oceánico que atraca o zarpa de Estados Unidos es regulado por la Comisión Marítima Federal (FMC, Federal Maritime Commission) (Stephen, 2000: 5). Esta división hacía que la coordinación de obras, o regulaciones entre modos de transporte, fuera lenta y burocrática. Uno de los primeros pasos para adecuarse a los tiempos del transporte multimodal en Estados Unidos fue terminar con la división de la regulación del transporte de comercio exterior de Estados Unidos.

En ese sentido, desde 1991 y hasta 2008, el Congreso estadounidense aprobó tres legislaciones para fomentar el transporte multimodal: la Ley Equitativa

de Transporte Superficial Intermodal (ISTEA, Intermodal Surface Transport Equity Act), (Stephen, 2000). Al finalizar la vigencia de la ISTEA, se aprobó la Ley de Transporte Eficiente para el Siglo 21 (TEA-21, Transport Efficient Act for 21 Century), que designó nuevos corredores. A partir de 2003 y hasta 2008, la Ley de Transporte Responsable, Flexible, Seguro y Eficiente y Equitativo- Legado para las Generaciones (SAFETEA-LU, por sus siglas en inglés) dio seguimiento tanto a la ISTEA y a la TEA-21 en la asignación de fondos para los ochenta corredores prioritarios (Villa y Rothe, 2007: 4).

La ISTEA de 1991 también coincidió con la iniciativa del Departamento del Transporte de Estados Unidos (USDOT), conocida como “Los corredores del futuro”, en las que designó una serie de rutas carreteras prioritarias para la inversión, entre los cuales se encontraban los siguientes:

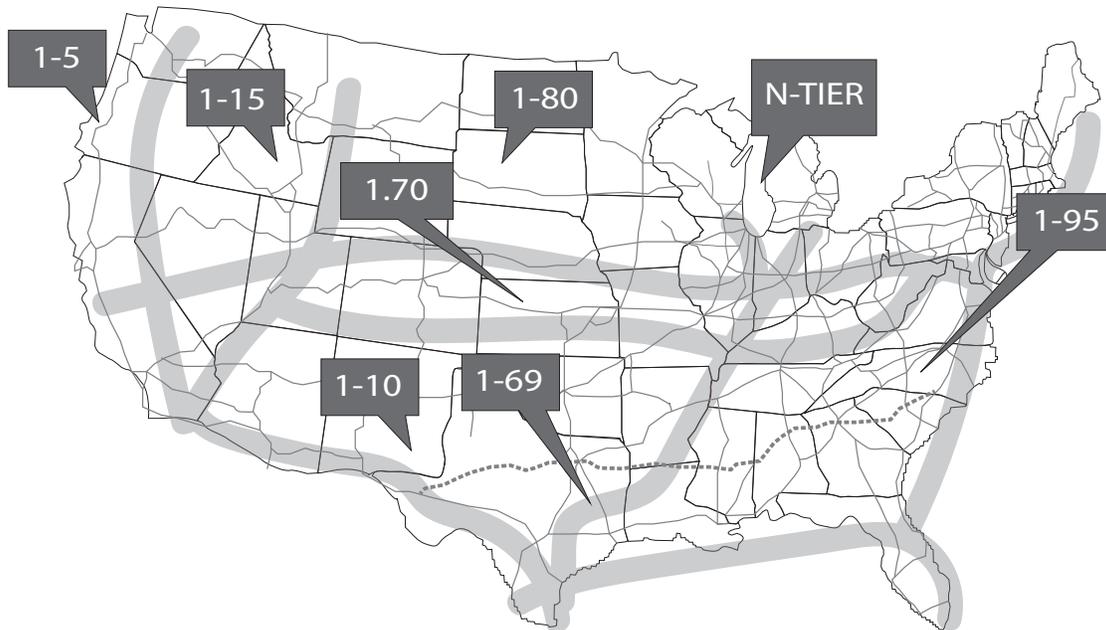
- 1) La carretera interestatal 95 (I-95), que corre por los estados de la Costa Este.
- 2) La carretera interestatal 80 (I-80), que va de San Francisco a Nueva York.
- 3) La carretera interestatal 15 (I-15), que va de California a Nevada.
- 4) El Nodo Norte, que incluye fragmentos de las carreteras interestatales 80, 90 y 94 que vincula a Chicago con Detroit.
- 5) La carretera interestatal 5 (I-5), que vincula a Oregón, Washington y Vancouver.
- 6) La carretera interestatal 70 (I-70) que vincula Misuri, Indiana y Ohio.
- 7) La carretera interestatal 69 (I-69), que vincularía la frontera sur de Texas hasta la región de los Grandes Lagos en Chicago. Éste es el corredor más importante para la evolución de los corredores de América del Norte.
- 8) La carretera interestatal 10 (I-10), que vincularía a los estados fronterizos del sur de Estados Unidos, Texas, Arizona y Nuevo México.

Como se observa en el mapa 1, la mayoría de los corredores aprobados en la ISTEA (1991) son de tipo transversal, es decir, conectan territorios de Este a Oeste dentro de Estados Unidos, pues, en ese momento, la prioridad era concluir exitosamente la integración del comercio entre los estados y facilitar el tránsito multimodal.

Cabe señalar que en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALCCEU), ambos países acordaron eliminar las barreras al cruce fron-

terizo de autotransporte y de ferrocarril; a cambio, Canadá reconocía el derecho de los sindicatos estadounidenses de establecerse en su territorio. Por tal razón, en el corredor I-5 se contempla la integración de Vancouver.

MAPA 1  
LOS CORREDORES DEL FUTURO

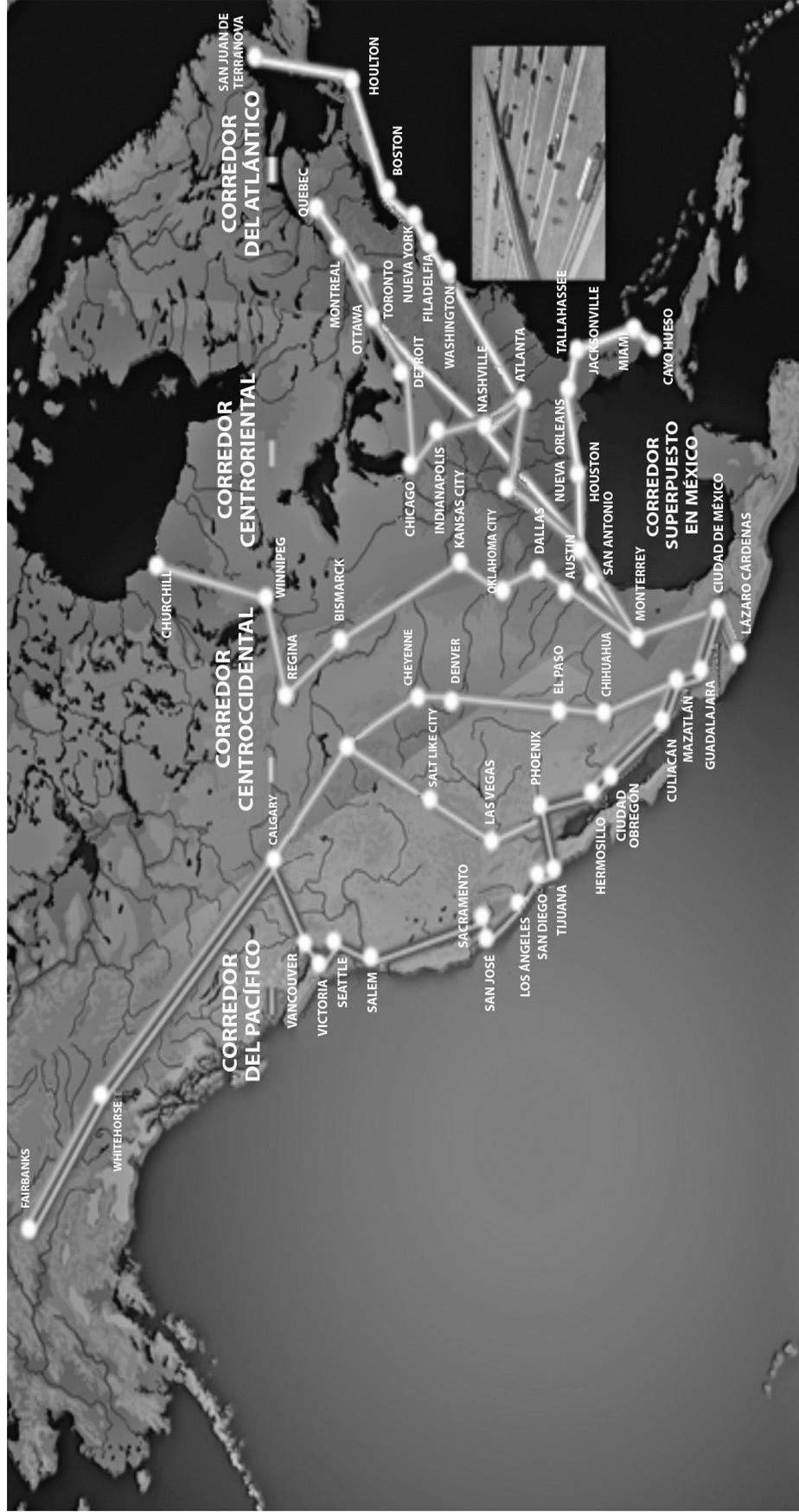


FUENTE: Rabinowitz (2007).

En el caso de México el tema del libre tránsito de mercancías se abordó en el TLCAN (Mendoza y Rico, 2005). A raíz de la firma de ese acuerdo, las prioridades del desarrollo de infraestructura en Estados Unidos se modificaron. La ISTECA llegaba a su fin en 1998 y por lo tanto era necesario aprobar una nueva ley que diera continuidad al plan de expansión de infraestructura. En ésta ya se establecía como criterio para otorgar fondos a aquellos corredores que tuvieran posibilidades de conectarse con el sistema carretero de México y Canadá. Había una consideración especial a los que establecieran conectividad con ambos países.

Lo anterior desató una gran carrera para formar nuevos corredores, organizar reuniones y demostrar vinculación con actores en México y Canadá. En el marco del TLCAN se implementaron varias iniciativas. Por ejemplo una de las primeras acciones fue crear una red de transporte subregional conocida como la Súper Carretera del TLCAN, que partía de la zona centro de

MAPA 2  
 CORREDORES DE AMÉRICA DEL NORTE (PLAN DE CORREDORES DEL FUTURO DE LA FHWA)



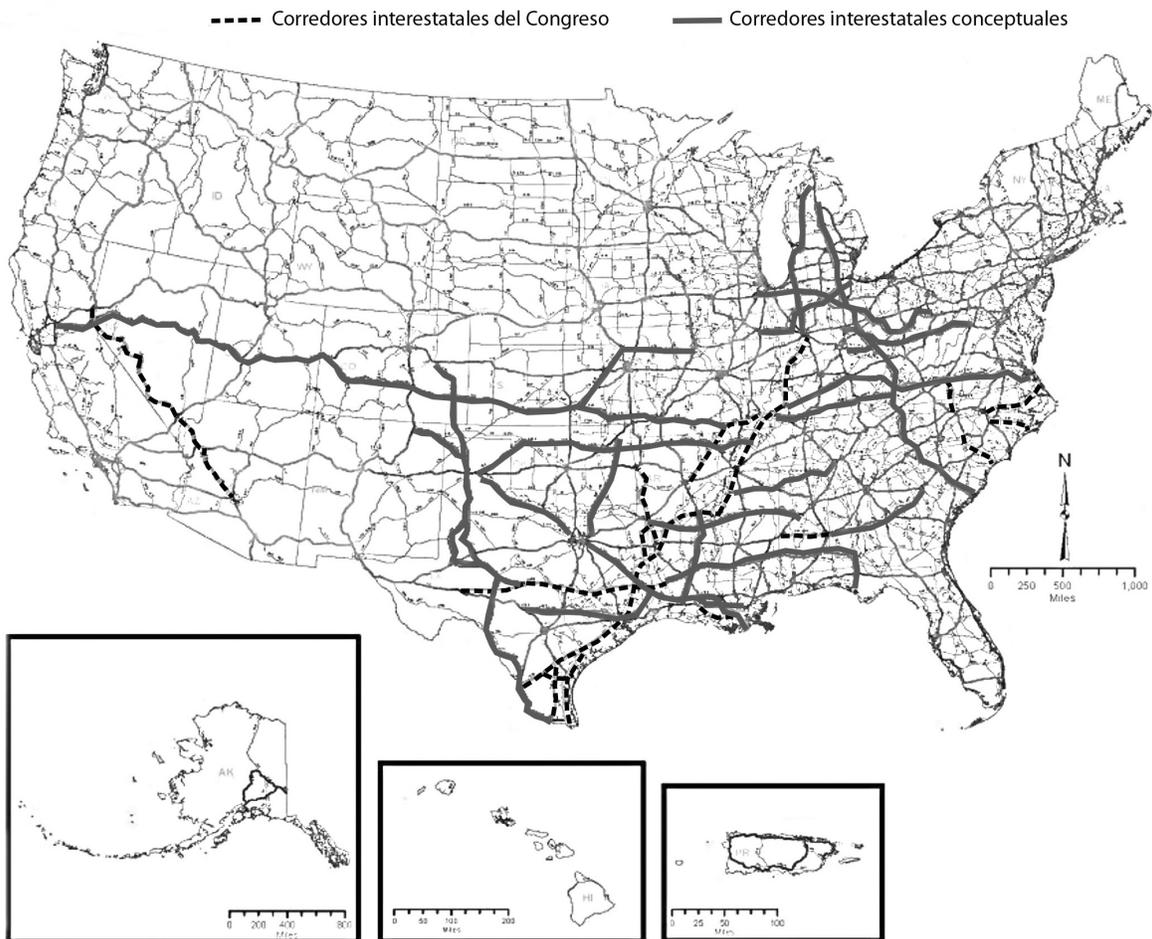
FUENTE: Rabinowitz (2008).

México a San Antonio, Texas (Mendoza y Díaz, 2003). Esta iniciativa suponía una inversión en las carreteras ya existentes, para ampliarlas y facilitar el flujo de comercio. La finalidad era incrementar la infraestructura entre la región industrial mexicana y el estado de Texas.

Muchos de los proyectos de corredores proyectaban la expansión de carreteras o vías férreas ya existentes; otros implicaron la creación de nuevas obras. De entre todos los proyectos, uno de los más importantes fue el de la expansión de la I-69, conocido entre la opinión pública como el Trans-Texas Corridor, que consideraba la construcción de nuevos caminos que vincularían al estado de Texas con México, pero también con otras entidades federales estadounidenses (Gorman, 2007).

### MAPA 3 CORREDORES PRIORITARIOS 2009

Sistema Nacional de Carreteras



FUENTE: Mapa elaborado con base en el publicado por FHWA (2009a).

Con la primera ley de transporte multimodal, la ISTEA, se crearon doce corredores; más adelante, con la aprobación de la TEA-21 y la SAFETEA-LU, debido a los incentivos fiscales para la construcción de infraestructura de transporte (que se calculan en casi un trillón de dólares), diferentes autoridades estatales y municipales buscaron establecer alianzas con otros estados y condados de Estados Unidos, pero también de México y Canadá.

La finalidad era demostrar que su proyecto contaba con el más amplio respaldo para implementarse y que produciría los mayores beneficios económicos a las regiones involucradas. Para demostrar la viabilidad de su proyecto, cada alianza buscó hacer partícipes también a empresas e instituciones educativas, así, todos se beneficiarían de los abundantes fondos públicos disponibles en la región. Fue tanto el entusiasmo que despertó, que al final hubo ochenta corredores prioritarios, como se observa en el mapa 3. Como se advierte en éste, los corredores pasaron de ser planes especiales a planes comunes. Gracias a esta dinámica, proliferaron las asociaciones público-privadas transfronterizas (autodenominadas como sin fines de lucro), que incentivarían la creación de corredores de comercio y transporte en esta región.

## **Corredores de transporte de América del Norte**

Muchas de estas alianzas se han creado en dos niveles: bilateral y trilateral. El primero se refiere a los corredores asentados en regiones transfronterizas de Estados Unidos, ya sea con Canadá o México. En cambio, los trilaterales buscaban involucrar a actores de los tres países de la región.

### CORREDORES BILATERALES CANADÁ-ESTADOS UNIDOS

Las características en común de estos dos países, como la lengua, el tipo de legislación (*common law*), una extensa y activa frontera, flujos de personas, sistemas de telecomunicaciones compartidos como la internet o la telefonía celular; los aeropuertos canadienses permiten revisiones previas de parte de autoridades estadounidenses y, actualmente, se discute si se puede aplicar esa medida a transporte en carreteras y trenes (Russ, 2007).

La Región Económica del Pacífico Noroeste alberga un corredor de petróleo y gas de Alberta (Russ, 2007: 11), pero también coordina actores que

tienen intereses traslapados, conformado por legisladores, gobiernos locales y empresarios de Alaska, Alberta, Columbia Británica, Idaho, Montana, Oregón, Washington y el territorio del Yukón (Blank, 2006: 9). Establecido en 1991, cada estado provee fondos para sostener la organización. Se divide en grupos de trabajo sobre agricultura, asuntos fronterizos, seguridad, energía, medio ambiente, recursos forestales, alta tecnología, turismo, comercio y transporte. Cada uno es presidido por un legislador y dos codirectores, uno del sector público y un empresario de la región. Los grupos de trabajo son la columna vertebral de la organización y han producido iniciativas legislativas, patrocinado conferencias y generan documentos especializados (Blank, 2006: 9).

El Corredor Quebec-Nueva York se encuentra más enfocado en temas de transporte, sobre todo entre las comunidades de San Lorenzo, Richelieu, Champlain y el valle del Hudson, debido al gran interés en el corredor Quebec-Hudson como punto clave en las conexiones de Nueva York y Quebec como socios comerciales. Este proyecto inició en 2001, tratando de mejorar los cruces fronterizos en Lacolle-Champlain. Más tarde, la creación del conglomerado de alta tecnología facilitó la creación del Consejo de Desarrollo Económico del Corredor Quebec-Nueva York.

El Corredor del Río Colorado lo conforman los estados de Manitoba, Dakota del Norte y Minesota. Los principales actores son grupos empresariales, líderes comunitarios y gobiernos locales. Los productos que se mueven a través de este corredor son maquinaria y equipo (Russ, 2007: 12; Wong, 2005: 86).

#### CORREDORES BILATERALES ESTADOS UNIDOS-MÉXICO

El Corredor Tijuana-San Diego es, quizá, el de menor tamaño. En este caso existen proyectos de coordinación en materia ambiental, económica, social y de infraestructura entre ambas ciudades (Wong, 2005: 86). Otro ejemplo es la Alianza Económica Camino Real, que la conforman siete ciudades que integraban el antiguo camino real en tiempos del virreinato: Las Vegas, Santa Fe, Albuquerque, Las Cruces, El Paso, Ciudad Juárez y Chihuahua. Los principales actores son las cámaras de comercio, universidades, empresarios y gobiernos municipales (Wong, 2005: 186).

El Acuerdo de Estados del Golfo de México es de cooperación internacional entre los estados de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Yucatán, Campeche

y Quintana Roo (México), Florida, Alabama, Misisipi, Luisiana y Texas (Estados Unidos) que comparten la ribera del Golfo de México. En febrero de 2000, se dieron los primeros pasos para crear el Secretariado del Acuerdo de los Estados del Golfo de México. En 2002, la Asociación de los Estados del Golfo de México Inc., fue constituido por los empresarios de la zona como representante de la voz empresarial. Sus principales objetivos se centran en la construcción de infraestructura, transporte, seguridad, protección ambiental; para promover la investigación regional e influir en las políticas públicas (Blank, 2006: 11). Como resultado, tanto la organización empresarial como los estados firmaron un acuerdo con la Administración Marítima de Estados Unidos, en el que se comprometen a fortalecer la navegación corta (*short shipping*) en el Golfo de México. Daimler-Chrysler comenzó a utilizar este tipo de ruta para trasladar vehículos y partes de México a Estados Unidos por los puertos de Tampa y Pensacola, en vez de emplear medios terrestres (Blank, 2006: 11).

#### CORREDORES TRILATERALES

La Coalición del Súper Corredor de América del Norte (North American Super Corridor Coalition, NASCO) es el más grande y con mayor grado de organización. Tiene sus inicios en el plan denominado TransTexas Corridor. Con dicha iniciativa, Texas planteaba una gran inversión en infraestructura, con la finalidad de ser una alternativa a los congestionados puertos del Pacífico en California, para lo que requería una amplia cooperación de los gobiernos locales de México, principalmente de los puertos de Manzanillo (Colima) y de Lázaro Cárdenas (Michoacán).

Por esta razón, el NASCO, como organización, ha sido el corredor más exitoso. Geográficamente abarca desde los puertos marítimos de Lázaro Cárdenas, Michoacán, y Manzanillo, Colima, en México; llega al cruce fronterizo de Laredo, Texas, y culmina en Winnipeg, Canadá. Este corredor ha logrado la mayor influencia en México: se extiende al Congreso mexicano. Su corazón se encuentra en Texas, de ahí que sea tan importante para nuestro país. Incluye la mayor cadena de puertos interiores en México y ha promovido la coordinación con los de Estados Unidos y Canadá. Entre los beneficios que ofrece a los gobiernos locales, está el de promover su imagen en el entorno global (Carmona, 2010).

MAPA 4  
COALICIÓN DEL SÚPER CORREDOR DE AMÉRICA DEL NORTE (NASCO)



FUENTE: NASCO (2010).

Actualmente, esta organización ha cambiado su nombre: Estrategia Norteamericana para la Competitividad (North American Strategy for Competitiveness), sobre todo porque el tema de los corredores y la integración económica no tendrían mucho éxito según las nuevas tendencias del gobierno de Donald Trump.

El corredor Canamex lo componen los estados de Arizona, Idaho, Nevada, Utah y Montana, en Estados Unidos; por México, Sonora y, de Canadá, Alberta. Son estados con poca población y eminentemente agrícolas. Arizona provee el 40 por ciento de los gastos de operación de la organización. Canamex recibió en 1999 un millón de dólares del Congreso estadounidense (Blank, 2006: 7). Sus resultados han sido modestos, pero de alto impacto regional en la región de Sonora-Arizona, donde existen fuertes vínculos comerciales. Entre sus planes últimos está el convertir a Guaymas en el puerto del

corredor, para alimentar las zonas manufactureras con mercancías de Asia y dar salida a los productos agrícolas de la región.

Por su parte, el Corredor de Comercio Ports-to-Plain concentra sus esfuerzos en contar con fronteras inteligentes para un transporte eficiente de México hacia el oeste de Texas, Oklahoma y Colorado, para llegar finalmente al Pacífico canadiense. Su zona es poco poblada; en conjunto, la región suma la población total de Los Ángeles, y tiene pocos centros industriales, pero ofrece una alternativa para los corredores más saturados como NASCO. Su objetivo es enlazar las zonas fronterizas de Texas con México, con los mercados de Edmonton, Calgary, Saskatoon y Vancouver, mediante la mejora de los puntos de cruce en Eagle Pass, Del Rio y El Paso (Blank, 2006: 6).

El Corredor Comercial del Centro de Norteamérica (mejor conocido en inglés como CNATCA) tiene como objetivo promover el desarrollo de conexiones entre la zona centro de Estados Unidos con el norte de México y parte de Canadá hasta Alaska. Planea reconvertir esa área en la más dinámica económicamente, mediante una cadena de zonas industriales que ya existen o que se desarrollarán a lo largo de dicho corredor. Realiza conferencias anuales en las que se analiza la forma de incrementar el comercio Norte-Sur. En palabras de Stephen Blank (2006: 6), mientras que “NASCO trabaja en lo que es, CNATCA lo hace en lo que debería ser”.

Los corredores de transporte se erigen como canales de comunicación entre actores económicos y gubernamentales del nivel estatal/provincial. Son medios de socialización de actores locales, con comunidades epistémicas globales; por ejemplo, los municipios que albergan puertos marítimos o secos en México se han vinculado con grupos globales de expertos en materia de comercio internacional y de transporte. La institucionalización se refleja en que los actores gubernamentales locales sí apoyan con recursos y políticas públicas el desarrollo del corredor y, finalmente, cumplen con la integración al armonizar las reglas a lo largo del trayecto. Esta función se explica con más detalle en el siguiente apartado.

## **La incursión de Asia en América del Norte**

A fines de los noventa, América del Norte, especialmente Estados Unidos, intensificó las compras a países asiáticos, con lo que se incrementó el flujo

de mercancías provenientes de esa región, en detrimento de los flujos procedentes de México. Este incremento de flujos asiáticos provocó que se saturaran los puertos de California o de Washington y, por lo tanto, que se buscaran rutas alternas. Las alternativas se presentaron en México y Canadá, pues algunos de sus puertos tenían conexiones ferroviarias que podían ser aprovechadas. Por ejemplo, de acuerdo con datos de la Oficina de Estadísticas del Transporte (Bureau of Transport Statistics, BTS) de Estados Unidos, el 44.66 por ciento de la carga proveniente de China entra por el Pacífico estadounidense; el 16.67 por ciento por México vía los puertos del Pacífico, para luego ser trasladada por tierra hasta la frontera y, de igual forma, los puertos del Pacífico de Canadá captan un 21.11 por ciento, que luego debe trasladarse por vía terrestre a la frontera (BTS, 2008: 9).

El aumento de tránsito entre Asia y América del Norte saturó los puntos de entrada, por lo que se buscaron vías alternas. El canal de Panamá no era una opción, debido a que los buques utilizados en las rutas Asia-América del Norte excedían el tamaño del canal. Por esta razón, algunos puertos de México y Canadá fueron habilitados para recibir cargas provenientes de Asia con destino a Estados Unidos. Esto se tradujo en un desfase entre la cantidad de flujos y la capacidad de la infraestructura, por lo que se saturaron los puertos de entrada fronterizos.

Actualmente, con el T-MEC, los países de Norteamérica se comprometieron a avisar a sus contrapartes, en caso de buscar un acuerdo con economías de planificación centralizada. De este modo, el mundo entero interpretó que Estados Unidos limitaba la posibilidad de sus socios de hacer acuerdos de libre comercio con China, por ejemplo (Navarro, 2018); sin embargo, bajo las reglas de la Organización Mundial del Comercio, China se considera economía de mercado a partir de diciembre de 2018 (Xinhuanet, 2018; USTR, 2018). En el documento del tratado norteamericano no se especifica bajo qué definición se considerará una economía de mercado. México y Canadá argumentarían que si la OMC reconoce al país asiático como economía de mercado, entonces pueden establecer acuerdos de libre comercio con esa nación.

Entre las novedades del T-MEC, también se encuentran las nuevas reglas de origen del sector automotriz, que exigen un 75 por ciento de contenido regional y un 42.5 por ciento de contenido estadounidense. De igual manera, los requerimientos de consumo de acero y aluminio de América del Norte (Patiño, 2018; USTR, 2018). Esto limitará el comercio de suministros provenien-

tes de China y otras regiones del mundo, por lo que los flujos de mercancías disminuirán.

## **El transporte en el TLCAN**

Como hemos señalado, el TLCAN formalizó una actividad industrial que ya se desarrollaba y le otorgó un marco regulatorio. Por este motivo, el transporte fue parte de las negociaciones, aunque, conforme éstas avanzaron, se retiraron el marítimo y el ferrocarril y, finalmente, sólo quedó el autotransporte, que, como se vio en el apartado precedente, tiene una gran importancia en el comercio regional.

La discusión sobre el libre tránsito de la carga se remonta a 1982; antes de esa fecha, Estados Unidos permitía a empresas autotransportistas mexicanas y canadienses operar dentro de su territorio, con un permiso de la Comisión Interestatal de Comercio (ICC, por sus siglas en inglés). A partir de dicho año, el Congreso estadounidense expidió la Ley de Reforma de la Regulación de Transporte, la cual imponía una moratoria de dos años para otorgar nuevos permisos, ya que México y Canadá no permitían la entrada de camiones estadounidenses a sus respectivos territorios (Mendoza y Díaz, 2003: 1116).

Esta controversia se resolvió con Canadá al firmar el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALCCEU), en el que se permitió la libre circulación de autotransporte, sobre todo porque Canadá aceptó homologar sus normas con las estadounidenses, y porque desde entonces los Teamsters mantienen una sección de la organización con cerca de ciento cincuenta mil trabajadores canadienses del gremio (Canacar, 2005).

En cambio, con México, la solución de la controversia de 1982 se pospuso hasta las negociaciones del TLCAN (Mendoza y Díaz, 2003: 1116). A la firma del documento, se estipuló en el capítulo XII del TLCAN, “Comercio transfronterizo de servicios”, una liberalización paulatina que llegaría a la totalidad en el año 2000. En una primera etapa, se enfatizó alcanzar la armonización de estándares, pues las dimensiones o pesos permitidos eran muy diferentes entre las legislaciones de los tres países (Blank *et al.*, 2004). Las discrepancias eran tan grandes, que incluso las estadísticas se realizaban con diferentes parámetros.

Inicialmente, el TLCAN dispuso grupos de trabajo para abordar el tema. Así, se creó el Grupo Trilateral de Asesoría de Transporte (GTAT), del cual se desprende el Subcomité de Normas de Transporte Terrestre (SNTT). El objetivo del GTAT es atender los temas relativos al sector, hacer recomendaciones para la armonización de normas, así como dar una opinión en los conflictos suscitados entre los socios. Lo conforman un representante de los ministerios de transporte de cada país. Por su parte, el SNTT tiene como objetivo primordial hacer compatibles las “medidas relativas a normalización referentes a vehículos, incluso las relativas a pesos y dimensiones, llantas, frenos, partes y accesorios, aseguramiento de la carga, mantenimiento y reparación, inspecciones, emisiones y niveles de contaminación ambiental” (Mendoza y Rico, 2005: 40).

Para cumplir con sus objetivos, el SNTT acordó el “Plan inicial a cinco años para incrementar la cooperación en el campo de las tecnologías de transporte en Norteamérica”<sup>1</sup> (IMT, USDOT, 2010) que, entre otras cosas, consiguió que la Ley Equitativa de Transporte Superficial Intermodal de Estados Unidos (ISTEA) autorizara la creación de la BTS, a cargo del Departamento de Transporte de ese país, la cual permite tener una base de datos más o menos específica sobre el sector que funciona hasta la fecha (Blank *et al.*, 2004). Por otro lado, como resultado de los trabajos del GTAT, México reformó su Norma de Pesos y Dimensiones para Autotransporte Federal, pues las dimensiones permitidas para el autotransporte en México eran mayores que en Estados Unidos y Canadá (Mendoza y Rico, 2005: 104).

Actualmente, estos grupos de trabajo han caído en desuso, pues sólo convocaban a miembros de las agencias de transporte de los gobiernos, cuyos alcances son muy limitados. Ante el fracaso de los grupos de trabajo trilaterales, la relación del sector transporte regresó a una dinámica intergubernamental bilateral.

En la etapa posterior a la crisis de seguridad provocada por los ataques terroristas en Nueva York en 2001, se puso a prueba el estado que guardaba la coordinación en materia de transporte en América del Norte. Las excesivas revisiones entorpecieron los flujos en las fronteras, afectando económicamente a amplios sectores productivos. Canadá tomó la iniciativa de resolver el congestionamiento, y mediante el Grupo de Trabajo Transfrontere-

<sup>1</sup> En lo sucesivo Plan de cinco años.

rizo propuso el Plan de Acción de Fronteras Inteligentes Canadá-Estados Unidos, que sí logró operar por un tiempo; sin embargo, al aprobarse la Ley de Reforma a la Inteligencia y de Prevención al Terrorismo (IRTPA, por sus siglas en inglés) el plan dejó de funcionar (CIC-BI, 2009: 9) y, por tanto, las fronteras volvieron a entorpecer su tránsito respecto del transporte. No fue sino hasta 2005, en las negociaciones de la ASPAN, cuando se retomó el programa y se hizo extensivo a México (CIC-BI, 2009). Dicho plan incluye con Canadá treinta puntos de cruce y diez para México, entre los que hay diversos programas, en los que se comparten medidas de seguridad y exigen el uso de ciertas tecnologías para dar seguimiento a las unidades de transporte.<sup>2</sup>

Existen actores con fuerte capacidad de negociación política que se oponen a la libre circulación transfronteriza, sobre todo en el caso de México y Estados Unidos, como el sindicato de autotransportistas de Estados Unidos, los Teamsters, así como la organización de empresarios de autotransporte en México (Cámara Nacional de Autotransporte de Carga, Canacar). Ambas agrupaciones convergen en la idea de que el libre tránsito transfronterizo les implica un alto costo y, en cambio, les ofrece pocas ventajas (Canacar, 2005). Debido a su peso político y económico, han conseguido que las agencias gubernamentales de transporte, así como sus respectivos poderes legislativos se opongan a un acuerdo de libre tránsito entre México y Estados Unidos.

## **El sector transporte en el T-MEC**

En la renegociación del TLCAN, que culminó con la aprobación del T-MEC, el sector transporte volvió al mismo punto del que se partió en 1994, es decir, existe la voluntad expresa de permitir el libre tránsito, pero los sindicatos

<sup>2</sup> Otros programas han sido la Red Segura Electrónica para la Rápida Inspección de Pasajeros (SENTRI, por sus siglas en inglés), Sistema de Aforo Vehicular (SIAVE), Iniciativa de Viajes en el Hemisferio Occidental, Comercio Libre y Seguro 2005 (FAST, por sus siglas en inglés), Alianza de Comercio contra el Terrorismo 2001 (C-TPAT, por sus siglas en inglés), Programa de Fronteras Inteligentes (Canadian International Council-Brookings, 2009: 10, 21-23). Todos esos programas han permitido adelantar los puntos de inspección, evitando así la revisión exhaustiva en la frontera, promueven el uso de tecnologías de seguridad, tanto en los vehículos, como en las instalaciones de las empresas; sin embargo, su impacto se ve disminuido en la medida en que la infraestructura no crece de forma proporcional al comercio y existen cuellos de botella antes del punto de cruce.

estadunidenses volvieron a expresar su inconformidad y su disposición a pelear legal y políticamente para impedir que las empresas mexicanas entren en el mercado estadounidense. Los Teamsters cuentan con un gran respaldo político, y ahora se encuentran en un terreno más favorable que en 1994, pues su visión proteccionista coincide con la del presidente Trump.

Los sindicatos estadounidenses esta vez lograron mayores protecciones. En el Anexo II, el T-MEC establece que Estados Unidos se reserva la facultad discrecional de cancelar los permisos de largo recorrido que ya se hayan emitido a empresas mexicanas, así como no dar más autorizaciones de ese tipo (*La Vanguardia*, 2018). Esta discrecionalidad le permite al gobierno estadounidense dar un trato diferenciado a canadienses y mexicanos, lo cual ya ocurría, pero ahora se ha eliminado la posibilidad de demandarlo legalmente, como lo hizo el gobierno de Felipe Calderón.

El T-MEC también establece aumento en los permisos de envíos sin aranceles a las empresas de paquetería. Estos aumentos consisten en que paquetes menores de cien dólares pueden ser enviados sin cobro de aranceles. Hasta ahora, en México, corporativos estadounidenses como UPS o FedEx, que se especializan en paquetería, operan en México casi como las nacionales. En cambio, con las restricciones del Anexo II del tratado, las empresas mexicanas no podrán acceder al vasto mercado estadounidense (*Expansión*, 2018). En resumen, el nuevo acuerdo regresa la situación del transporte terrestre al estado previo al TLCAN.

## Conclusiones

El T-MEC sustituirá al TLCAN si los congresos de los tres países lo ratifican. En este instrumento comercial, el sector transporte regresa prácticamente al estado previo al TLCAN, en el que las empresas mexicanas no podían operar en territorio estadounidense. Si bien hay algunas con permisos para operar en ese país, la discrecionalidad del presidente para revocarlos prácticamente asegura que en breve dejarán de operar en el país vecino del Norte, de acuerdo con la política proteccionista de la actual administración.

Los corredores de transporte han sido una alternativa para mantener los flujos de comercio mediante la armonización de las reglas del transporte en las subregiones, con mayor interacción comercial. Su capacidad de coordi-

nar a los gobiernos locales y los actores económicos ha sido una experiencia exitosa en momentos en que la relación comercial se complicó por motivos de seguridad, o por cambios en las prioridades de los socios, principalmente Estados Unidos.

En el actual contexto de proteccionismo, los corredores tienen la posibilidad de presentarse como una opción para coordinar a los territorios y actores que deseen mantener un marco de libre comercio; sin embargo, a diferencia de otros momentos, el marco legal del T-MEC, así como las limitantes existentes desde el Poder Ejecutivo de Estados Unidos, constriñen más el actuar de este tipo de organizaciones.

Contrario a lo que se pensaría, los corredores de comercio y transporte sufrirían modificaciones sustanciales si se interrumpe o se limita el comercio con China; empero, de tomarse como criterio la clasificación de la OMC para considerarla como economía de mercado, los flujos de mercancías se mantendrían relativamente similares, aunque es evidente que las nuevas reglas comerciales (en lo relativo al acero y aluminio, así como las reglas de origen) sí modificarán los flujos de comercio y, por ende, redibujarían los mapas de los corredores de comercio y transporte de América del Norte.

Si bien en el pasado la expansión de estas organizaciones fue necesaria para convertirse en una alternativa a los saturados puertos del Pacífico (como Los Ángeles, Long Beach o San Francisco), actualmente una disminución de los flujos en esas terminales marítimas, así como sus planes de expansión, llevarían a los puertos mexicanos del Pacífico, principalmente a Lázaro Cárdenas, a replantearse su viabilidad como uno de altura.

Las grandes obras hechas en Manzanillo y Lázaro Cárdenas, así como los esfuerzos por mejorar la conectividad de ciertas zonas industriales del país, respondían al hecho de dar un mejor servicio a las cadenas de valor de la región; sin embargo, las modificaciones actuales, de traducirse en nuevas cadenas de valor, implicarán una nueva inversión, aunque quizá ya no desde el gobierno federal mexicano, sino desde los gobiernos locales. Estos últimos quizás no cuenten con fondos suficientes para abastecer las obras necesarias y, por lo tanto, las cadenas de valor resultarían más afectadas.

## Fuentes

BETA GENERAL

2016 “Future Interstate Study”, *Future Interstate Corridors*, en <<http://futureinterstatecorridors.com/default.html>>.

BLANK, S.

2006 *North American Trade Corridors: An Initial Exploration*. Nueva York: Lubin School of Bussines.

BLANK, S., S. GOLOB y G. STANLEY

2004 “A North American Transportation Infraestructure Strategy”, Canadian Transportation Research Forum Panel 6.3, Gateways & Corridors, en <<https://ctrf.ca/wp-content/uploads/2014/08/A-North-American-Transportation-Infrastructure-Strategy.pdf>>.

BÖRZEL, T. A. y T. RISSE

2010 “Governance without a State: Can it Work?”, *Regulation & Governance*, no. 4: 113-134.

BOSKE, L. B.

2005 *Innovative Strategies to Raise Efficiencies along Transportation Corridors and Multimodal Hubs*. Austin: Lyndon B. Johnson School of Public Affairs.

BUREAU OF TRANSPORT STATISTICS (BTS)

2008 *US-China Trade Growth and America's Transportation System*. Washington: USDOT.

CÁMARA NACIONAL DE AUTOTRANSPORTE DE CARGA (CANACAR)

2005 “Sostienen Canacar y Teamsters reunión de trabajo”, *CANACAR Informa* (junio): 3-6.

CANADIAN INTERNATIONAL COUNCIL AND BROOKINGS INSTITUTION (CIC/BI)

2009 *Toward a New Frontier. Improving the U.S.-Canadian Border*. Toronto: Canadian International Council/Brookings Institution.

CARMONA GÓMEZ, E.

- 2010 “Corredores de transporte e integración norteamericana. El caso de la Coalición del Súper Corredor de América del Norte”. México: FCPYS, UNAM, tesis de maestría en Estudios México-Estados Unidos.

CLARKSON, S.

- 2008 *Does North America Exist?* Toronto: University of Toronto/The Wodrow Wilson Center.
- 2006 “Una perspectiva sobre el futuro del TLCAN desde Canadá”, en M. Gambriell, ed., *Diez años del TLCAN en México*. México: CISAN, UNAM, 339-361.

DEMPSEY, P. S.

- 2000 “The Law of Intermodal Transportation: What it Was, What it Is, What it Should Be”, *Transportation Law Journal* 27.

EXPANSIÓN

- 2018 “Firmas mexicanas de paquetería reclaman acceso a EU bajo nuevo pacto comercial”, *Expansión*, 1º de octubre, en <<https://expansion.mx/economia/2018/10/24/firmas-mexicanas-de-paqueteria-reclaman-acceso-a-eu-bajo-nuevo-pacto-comercial>>, consultada el 18 de octubre de 2018.

GAMBRILL R., M.

- 2008 “Insumos para las maquiladoras”, *Examen* (agosto): 42-43.
- 2007 “El Tratado de libre Comercio de América del Norte: implicaciones para la política industrial de México”, en J.L. Calva, coord., *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades. Agenda para el desarrollo*, vol. 1. México: UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 193-200.

GORMAN, P.

- 2007 “Detours on a Superhighway”, *TTC News Archives*, 1º de octubre, en <<http://corridornews.blogspot.com/2007/01/anything-can-be-stopped-it-just-takes.html>>.

HUFBAUER, G. C. y J. SCHOTT

- 2005 *NAFTA Revisited. Achievements and Challenges*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

INSTITUTO MEXICANO DEL TRANSPORTE-U. S. DEPARTMENT  
OF TRANSPORTATION (IMT-USDOT)

2010 “Estadística del Transporte en América del Norte”, en <<http://nats.sct.gob.mx/nats/sys/int.jsp?i=2>>.

JOINT WORK COMMITTEE

2008 US-Mexico Border Transportation Planning, Draft US/Mexico Joint Work Committee Strategic Plan, en <<http://www.borderplanning.fhwa.dot.gov/workplans.asp>>.

KUYKENDALL, R.

2007 *Trade Corridors Roundtable*. Ontario: Work Research Foundation.

LA VANGUARDIA

2018 “USMCA pone en riesgo transporte de carga: Canacar”, *La Vanguardia*, 14 de octubre, en <<https://vanguardia.com.mx/articulo/usmca-pone-en-riesgo-transporte-de-carga-canacar>>.

LOMBERA, M.

2009 “Esperan que Obama traiga plan transfronterizo bajo la manga”, *El Universal*, 8 de agosto, en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170469.html>>.

MARTNER, P. C.

2010 *Transporte multimodal y globalización en México*. México: Trillas/UEM.

MAYNTZ, R.

1998 “Nuevos desafíos para la teoría de *governance*”, *Jean Monet Chair Paper RSC* 50, no. 98.

MENDOZA COTA, J. E. y E. DÍAZ

2003 “Obstáculos al comercio en el TLCAN: el caso del transporte de carga”, *Revista de Comercio Exterio* 53, no. 12.

MENDOZA MORENO, L. y O. RICO GALEANA

2005 *Problemas en la integración del autotransporte de carga entre México y Estados Unidos*. Querétaro: Instituto Mexicano del Transporte.

MOORE, W.

2005 *U.S.-North American Trade and Freight Transportation Highlights: Transborder Freight Data*. Washington, D.C.: U. S. Department of Transportation.

MORALES, I.

2009 *Post NAFTA North America. Reshaping the economic and political governance of changing region*. Londres: Palgrave-Macmillan.

NATIONAL NUCLEAR SECURITY ADMINISTRATION (NNSA)

2003 “NNSA Megaports Initiative”, en <<https://www.hsdl.org/?view&did=473907>>, consultada el 11 de diciembre de 2011.

NAVARRO, M. F.

2018 “México compró el pleito de Trump con China con el USMCA”, *Forbes*, 2 de octubre, en <<https://www.forbes.com.mx/mexico-compro-el-pleito-de-trump-con-china-con-usmca/>>.

NORTH AMERICAN SUPER CORRIDOR COALITION (NASCO)

2010 North American Super Corridor Coalition, en <<http://nasconetwork.com/>>.

OVERBEEK, H.

2004 “Global Governance, Class, Hegemony: A Historical Materialist Perspective”, *Working Papers Political Science*, no. 1: 1-20.

PASTOR, R.

2008 “The Future of North America. Replacing a Bad Neighbor Policy”, *Foreign Affairs* 87, no. 4: 84-98.

PATIÑO, D.

2018 “Las otras reglas de origen que cambiaron en el nuevo tratado comercial”, *Expansión*, 9 de octubre, en <<https://expansion.mx/economia/2018/10/09/las-otras-reglas-de-origen-que-cambiaron-en-el-nuevo-tratado-comercial>>, consultada el 23 de octubre de 2018.

## POLICY RESEARCH INITIATIVE, GOVERNMENT OF CANADA

2006 *The Emergence of Cross-Border Regions between Canada and the United States. Roundtable Synthesis Report*. Ottawa: Policy Research Initiative/Government of Canada.

## RABINOWITZ, M.

2008 “NAFTA Superhighways”, *Peak Choice*, 3 de marzo, en <<http://www.peaktraffic.org/nafta.html>>, consultada el 5 de octubre de 2018.

2007 “Corridors of the Future”, *Peak Choice*, 1º de febrero, en <<http://www.peaktraffic.org/corridors-future.html>>, consultada el 3 de noviembre de 2018.

## SAGARRA, M., R. SOUZA, M. DE MARTIN, J. ADALMIR y J. J. RODRIGO

2003 *El transporte de contenedores, terminales, operatividad y casuística*. Barcelona: UPC.

## SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES-U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION (SCT-USDOT)

1994 “U.S.-Mexico Joint Working Committee on Transportation Planning”, *U. S. Department of Transportation*, 29 de abril, en <[https://www.fhwa.dot.gov/planning/border\\_planning/us\\_mexico/](https://www.fhwa.dot.gov/planning/border_planning/us_mexico/)>, consultada el 12 de marzo de 2009.

## SECRETARÍA DE ECONOMÍA

2008 *Agenda de competitividad logística*. México: Secretaría de Economía.

## U.S.-CANADA TRANSPORTATION BORDER WORKING GROUP (TBWG)

2005 Transportation Border Working Group, en <[https://www.fhwa.dot.gov/planning/border\\_planning/us\\_canada/subcommittees/subcommittees\\_compendium.cfm](https://www.fhwa.dot.gov/planning/border_planning/us_canada/subcommittees/subcommittees_compendium.cfm)>, consultada el 23 de octubre de 2009.

## U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION FEDERAL HIGHWAY ADMINISTRATION (USDOT-FHWA)

2009a “National Highway System” (mapa), enero, en <[https://www.fhwa.dot.gov/planning/national\\_highway\\_system/ghwaySystem-Planning-FHWA](https://www.fhwa.dot.gov/planning/national_highway_system/ghwaySystem-Planning-FHWA)>.

USDOT-FHWA, F. H.

2009b “SAFETEA-LU Fact Sheets. Coordinated Border Infrastructure Program”, en <<http://www.fhwa.dot.gov/safetealu/factsheets/borders.htm>>.

TONELLA, Y. y R. GRONINGEN

2010 “State Actors in the Process towards Global Governance: The Case of the Biofuel Market”, Scripties van de Nederlandse Universiteiten, en <[http://arts.studenttheses.ub.rug.nl/9574/1/Scriptie\\_16-05-2010.pdf](http://arts.studenttheses.ub.rug.nl/9574/1/Scriptie_16-05-2010.pdf)>.

TORRES, E.

2009 *Revista Electrónica T21*, en <<http://t21.com.mx/>>.

TRANSPORT CANADA

2004 *Literature Review on Intermodal Transportation*. Ottawa: Transport Canada.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (USTR)

2018 “Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada Text”, 30 de noviembre, en <<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>>.

WONG, G. P.

2005 “La emergencia de regiones asociativas transfronterizas: cooperación y conflicto en la región Sonora-Arizona”, *Frontera Norte* 17, no. 33: 77-106.

XINHUANET

2018 “China crea importantes oportunidades a muchos países del orbe, dice experto mexicano”, *Xinhuanet*, 13 de diciembre, en <[http://spanish.xinhuanet.com/2016-12/13/c\\_135901647.htm?fbclid=IwAR2yuPS4zSzSJ2Luwxl44yxXUy4LKcGd8eW5G9KyeHhQgD-tEMo2C-YiXw5I](http://spanish.xinhuanet.com/2016-12/13/c_135901647.htm?fbclid=IwAR2yuPS4zSzSJ2Luwxl44yxXUy4LKcGd8eW5G9KyeHhQgD-tEMo2C-YiXw5I)>.



# **REGIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN EL TLCAN (1994-2018)**

*Paola Virginia Suárez Ávila\**

## **Introducción**

En este estudio analizo los espacios de desarrollo de la educación superior de Norteamérica, en relación con la producción del conocimiento como un eje que marca las directrices actuales para la transformación del campo de acción de las instituciones educativas en la región, con base en los acuerdos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, que trazaron una nueva forma de integración regional, en la que se circunscriben México, Estados Unidos y Canadá.

En el nuevo instrumento comercial (conocido como T-MEC) observamos la integración de México en un contexto desigual en relación con Estados Unidos y Canadá, el cual debe analizarse, y examinar las consecuencias y los resultados de la integración en materia de educación superior.

La diversidad de proyectos en las agendas nacionales (impulsados por organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial) han centrado el enfoque en el desarrollo regional, a partir de la competencia y la cooperación de las instituciones de educación superior (IES); asimismo, éstas han propuesto proyectos de integración regional enfocados en la mejoría de la calidad de la educación en dicho nivel, mediante su gobernanza.

La producción del conocimiento como un paradigma para el crecimiento económico, tras el impulso de las nuevas políticas económicas del neoliberalismo y la economía del conocimiento, coinciden en Norteamérica con la llegada y firma del TLCAN en 1994, que generó nuevas políticas públicas de desarrollo y producción del conocimiento, instauradas desequilibrada y desigualmente en distintas latitudes de Norteamérica.

\* Investigadora adscrita al Área de Estudios de la Integración del CISAN, UNAM; <caraxola@comunidad.unam.mx>.

La lógica de esas políticas públicas acusó una nueva forma de interconectividad, intercambio y competencia en las distintas regiones, en donde aparecieron los polos de desarrollo conectados a la economía capitalista de Estados Unidos, a las cuales han respondido las economías desarrollada de Canadá y emergente de México, las cuales son claramente dependientes de la estadounidense en el contexto del TLCAN.

Aquí se plantea la importancia de la evolución de la gobernanza del conocimiento, así como las políticas educativas y públicas en los tres países, pues han trastocado los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el local, para replantear nuevos modelos de crecimiento enlazados con una política neoliberal, en correlación con las IES y los capitales transnacionales de los que emergen las firmas.

El enfoque en la política económica neoliberal ha transformado las agendas de las instituciones de educación superior en cuanto a ciencia, innovación y desarrollo, como ejes de la cooperación y competencia que, en las dinámicas regionales de la educación superior de Norteamérica, se han puesto en práctica desde 1994 hasta la fecha, en el contexto de tratados y acuerdos de libre comercio suscritos en la región, los cuales han transformado el modo de producción de las universidades en una escala de cooperación e integración regionales.

La economía del conocimiento como un precepto y una propuesta de la teoría económica transformó desde inicios de los noventa del siglo XX las formas de competencia, colaboración y cooperación de la región. En este sentido, la creación de nuevos distritos de tecnología y de nuevas regiones económicas, con base en los preceptos de la economía globalizada, modificaron las geografías y los espacios de vida cotidiana de las distintas regiones, incluyendo el diario acontecer en las IES y las universidades de México, Estados Unidos y Canadá.

Entre la interdisciplina, además del recuento de lo cualitativo y lo cuantitativo en los estudios sobre la emergencia de nuevos fenómenos socioeconómicos que han cambiado la lógica de las IES, analizamos en la interdisciplina de la economía geográfica, las ciencias de las regiones y la sociología económica (Aoyama *et al.*, 2011: 2).

El espacio de innovación cultural de las instituciones educativas, no vistas como empresas según la lógica del liberalismo económico, ha sentado las bases en el común acuerdo del multiculturalismo, en el que se observa la ca-

pacidad de los Estados-nación y sus instituciones para vincular a las distintas regiones en proyectos de cultura globales.

La gobernanza y sus prácticas en los sistemas educativos en México y Estados Unidos no han generado una búsqueda de la integración social y cultural de manera consensuada con sus sociedades. En este trabajo analizo las experiencias en el contexto local de universidades y centros de investigaciones de Silicon Valley, y de los centros públicos Conacyt, así como en universidades públicas que se encuentran en la Ciudad de México.

### **Nuevos espacios geográficos de la economía del conocimiento en Norteamérica**

La economía del conocimiento abre la brecha para entender cómo diferentes IES e industrias han modificado su lógica a fin de equiparar los requerimientos de ésta en el contexto de la globalización, la cual ha requerido de nuevos enfoques de investigación que enlacen las desigualdades estructurales con el poder del capital móvil, la intensificación de las actividades e inactividades económicas, las crisis financieras y la recesión a nivel global (May y Perry, 2018: 2).

En el contexto de las IES, el influjo de la economía del conocimiento ha evidenciado un cambio de lógica desde principios de los noventa, con la implementación de este enfoque a nivel global y regional, así como la aplicación de nuevos conceptos para su puesta en marcha, como la gobernanza del conocimiento, la cual se trabaja diferenciada (y un poco) integralmente en las IES y en las industrias transnacionales.

Conforme transcurre el siglo XXI (cuya historia se sustenta en la industrialización avanzada, centrada en una economía del conocimiento), las investigaciones más recientes sobre la ciencia y la cultura en la educación superior han centrado sus investigaciones en el estudio del cambio de geografía de las firmas e industrias, de los procesos de producción, tecnología e innovación, así como de la calidad y habilidades del trabajo, además del papel del Estado en la inducción y promoción de la industrialización (Aoyama *et al.*, 2011: 2).

En la bibliografía especializada más reciente se hace énfasis en las oportunidades, rezagos, críticas y desafíos de las dinámicas regionales derivados de la globalización en materia de educación superior en Norteamérica; así-

mismo se expresa la importancia del TLCAN desde 1994 para acelerar el proceso de integración en el marco de la educación superior.

Sá y Gavira (2012) enuncian que “el TLCAN en 1994 generó expectativas en los tres países para una mayor integración entre los sistemas de educación”;<sup>1</sup> ellos enfatizan que el proyecto de liberalismo económico generó, desde el inicio, una serie de condicionantes para la integración de dichos sistemas; entre los que cabe destacar la asimetría de la región, la falta de enunciación de un marco de regulación de la educación superior en el contexto del TLCAN y la práctica de integración a los países del Norte y su liberalismo económico, que trajo grandes consecuencias a México.

La globalización como una retórica con gran fuerza para el desarrollo ha planteado un gran reto para repensar *las metodologías de integración de la educación superior*, en el contexto de nuevos tratados de libre comercio y acuerdos comerciales en regiones amplias como América del Norte.

Las estrategias de integración según la lógica industrial y de la economía del conocimiento han influido en los modos de producción de las universidades desde los noventa, destacando que estos modelos de integración han tenido que ser discutidos, interpretados, evaluados, valorados, asimilados y consumidos en las IES, con base en procesos previos de integraciones regionales que no competían con una lógica del neoliberalismo económico.

Estas metodologías, a su vez, han generado un revisión de la esfera de la política pública de la educación superior en Norteamérica para reconocer los vacíos y apresurar la transición con miras a la cooperación regional en materia de educación superior.

La globalización, enmarcada en los más recientes fenómenos socioeconómicos, nos hace reflexionar sobre el cambio en la visión de la ciencia y de la tecnología en el contexto de la globalización y del neoliberalismo, incluyendo sus más recientes críticas: al establecimiento de una geografía económica desigual que revira la importancia de renovar los discursos de producción de conocimiento y cultura en la región, con base en experiencias propias que no se circunscriban a la lógica de la globalización.

A su vez, la geografía económica ha expresado la importancia de estudiar nuevos sucesos en torno al desarrollo de la globalización y fenómenos particulares que han surgido tras su evolución, entre los que se incluye una

<sup>1</sup> La traducción de las citas en inglés es propia.

nueva geografía basada en la gobernanza del conocimiento y de la educación superior, así como la movilidad de los nuevos actores que han renovado los ideales, valores, metas y objetivos de las instituciones de educación superior y la relación de los espacios hegemónicos y los periféricos con base en los lineamientos de organismos internacionales que promueven el desarrollo de la economía del conocimiento (Aoyama *et al.*, 2011: 2).

En esta nueva geografía económica, las universidades de Norteamérica tienen una gran experiencia desde los años noventa para el desarrollo de nuevo conocimiento y de capital humano; uno de los grandes retos en la era de la globalización fue estrechar lazos entre las regiones que no habían estado conectadas anteriormente, con el fin de lograr el desarrollo de la tecnología y de la ciencia. Muchas ciudades de la región asimilaron, junto con las universidades, los procesos de integración de educación superior e investigación, con el fin de generar productos e innovaciones que ayudaran a la integración económica y al desarrollo socioeconómico de las regiones, en una pugna por la competencia del mercado global.

En esta lógica, en las universidades se advierte un cambio evidente de acción para integrar y generar el conocimiento. Retoman una agencia y autonomía de los Estados-nación, aunque dependientes económicamente de esta región y de los organismos internacionales que regulan la calidad y autonomía de la educación superior, con base en los marcos que estableció la incorporación a los tratados de libre comercio y a la OCDE como Estado parte.

Algunos de los cambios evidentes son *a)* la regionalización de la producción científica; *b)* incremento de la cooperación a nivel regional en materia de educación superior; *c)* la facilitación del desarrollo de la ciencia y la tecnología, con base en el proceso de industrialización de la región; *d)* reducción del riesgo en la caída de la producción científica y tecnológica de la región y *e)* la generación de nuevos polos y espacios de desarrollo.

Las universidades incentivan el cambio mediante la producción de *nuevos valores*, promotores de una cooperación regional y de la competencia regulada para expandir las zonas de desarrollo en Norteamérica, así como el fomento a la investigación y el aprendizaje a nivel global. Los elementos de esa organización han sido uno de los grandes retos de los responsables de las políticas públicas y los investigadores de la educación superior, sobre lo cual se ha discurrecido en diversos artículos, ensayos y capítulos de libros para valorar la gobernanza de la educación superior a nivel global, con especificidades en

cada uno de los países y en la inscripción de proyectos que apoyen el desarrollo de las IES en el contexto de la globalización.

Las universidades han sido reconocidas como espacios que producen conocimiento en el marco de la lógica de esa economía del saber, que son sitios liminales en medio de las ciudades y las regiones que impactan en el desarrollo sostenible de cada cual, según el entorno al que pertenecen.

En la sociedad del conocimiento, se menciona que uno de los elementos clave es la construcción de la idea de lo global, asociada con la ciencia y la tecnología para otorgar un campo a proyectos educativos de largo plazo, que descentren el interés económico, en aras de un conocimiento mayor de las sociedades, la vinculación y la cooperación (horizontal y transversalmente) con las IES y sus miembros, para el desarrollo de iniciativas ciudadanas o proyectos de educación. Por ejemplo, proyectos de investigación binacional de larga duración han crecido, a la par que se desarrolla la ciencia y la tecnología en instituciones como la Universidad de California y la UNAM, tal es el caso de la asociación en los programas de la Berkeley Global Science Institute (BGSi) y el Migration and Health Migration Program (PIMSA). En uno de los principales proyectos de la Universidad de California, se menciona que “el éxito de la aventura de la tutoría global debe consistir, primero, en confiar en una abierta e incluyente cultura de investigación y aprendizaje” (BGSi, 2018b).

En este caso, implica ampliar la cooperación entre las IES por medio de la figura del mentor (que bien puede ser un profesor o un investigador), que guíe un proyecto de investigación, una iniciativa, un programa educativo, programas de las universidades y distintas modalidades de tutoría por Internet.<sup>2</sup> En el caso de Berkeley (Universidad de California), existe el Instituto de Ciencia Global (Berkeley Global Science Institute, BGSCI) en cuyo portal señala que

<sup>2</sup> Para ampliar la información sobre la mentoría o tutoría, en *Mentoring* del OIETM (2017), se dice que “el *mentoring* es una relación flexible que puede entenderse y realizarse de muchas maneras, tanto en las organizaciones empresariales, como en los sistemas educativos, donde año con año gana prestigio. En Estados Unidos, por ejemplo, el auge de los programas de tutoría en los últimos años ha sido tan notable que, en 2016, se instituyó oficialmente en ese país el mes de enero como el ‘mes del *mentoring*’. La tutoría, de hecho, está llamada a jugar un papel cada vez más relevante dentro del ecosistema de medios y prácticas con las que se aprende en la sociedad del conocimiento presente”.

el modelo de [tutoría] global es implementado por la experiencia acumulada, el perfil alto de los profesores en la comunidad global de la ciencia para servir como directores de investigación (tutores) en centros de investigación recientes con experiencia de excelencia en el extranjero. El objetivo último es la transferencia de conocimiento de una generación de académicos a la siguiente por medio de un modelo de educación incluyente y abierta, además de dar una oportunidad a las mujeres y a las comunidades minoritarias en Estados Unidos (BGSJ, 2018b).

La economía del conocimiento es un cambio de paradigma en la forma de producción, en las que las ciudades y sus universidades cuentan con una agencia específica dentro de la globalización económica, lo cual les permite ser modelos para la creación de oportunidades sustentables en el futuro y en colaboración con sus pares en el extranjero (May y Perry, 2018: 3).

La apropiación de nuevos términos, en el contexto de la competencia y la cooperación a nivel regional (como innovación, *emprendedurismo*, tutoría y accesibilidad), a la par que otras (como trabajo, firma y Estado) aparecen en el vocabulario de las universidades que buscan ser líderes en nuevas y distintas formas de producción, que incorporen conocimientos novedosos, en tanto que son utilizados como prácticas, así como modelos de desarrollo.

### **Regiones conectadas/desconectadas en el marco de la educación superior**

Hablar de una crisis de regionalismo, resultante de los más recientes sucesos en materia de negociación de acuerdos de libre comercio, nos enuncia algunos de los objetivos, valores y metas que como región debemos discutir y reencauzar para reconocer la participación del Estado, de las IES y las industrias para dar prioridad a los asuntos de la tecnología, la ciencia y la innovación, en el marco de la educación superior.

Las IES tienen la característica de propiciar ajustes a las agendas de desarrollo, con base en las nuevas formas de producción que dicta la economía global, para competir y cooperar en el desarrollo regional e internacional. Las regiones adquieren una nueva responsabilidad como promotoras del desarrollo, en lo que se suscriben nuevos tratados, convenios y acuerdos para alcanzar los intereses comunes.

En esta generación de nueva agencia, las regiones amplían el espacio de producción, ajustadas a un regionalismo comercial, en el que las partes se com-

prometen a desarrollar multilateralmente los acuerdos comerciales. Desde aquí se abre la perspectiva para conectar espacios de producción científica y de pensamiento que ayuden *a combatir por espacios los rezagos en integración, organización y gobernanza*.

En los últimos veinticinco años, en Norteamérica se han modificado los procesos de política pública educativa para validar nuevos modelos de educación superior, competitivos entre sí y que logren una mayor calidad en este rubro. La gobernanza emerge como un proceso de política pública, en el marco de la educación superior en los noventa, como respuesta a una economía del conocimiento, que sugirió un cambio en el énfasis en una economía de los servicios en décadas anteriores.

La calidad es el valor y precepto fundamental que sostiene actualmente las políticas de la gobernanza en ese tema para validar y competir en la región, con base en los lineamientos de la calidad educativa, vista como una normatividad. La reducción del criterio de calidad y eficiencia en las metodologías ha generado distintas reacciones en la sociedad civil, mercantil y el gobierno, todos partícipes en la escena pública.

El concepto de gobernanza se define como un proceso de política pública de organización autorreflexiva de actores independientes, entrelazados en una compleja relación de recíproca interdependencia, cuya organización se basa en el continuo diálogo y en el intercambio de recursos para alcanzar beneficios comunes, que ayuden a la consecución de proyectos para solucionar las contradicciones y dilemas que inevitablemente existirán en ciertas situaciones.

La gobernanza enfoca también las energías en la adaptación y creación de nuevos mercados, en los que se obtenga una respuesta creativa para resolver las situaciones que se presenten en proyectos de iniciativa pública y privada. Esta respuesta, desde una visión *schumpeteriana*, articularía una coherente visión de los determinantes endógenos para la introducción de innovaciones (Antonelli, 2017: 10).

Según la hipótesis de Antonelli, la introducción exitosa de la innovación es el resultado de la interacción entre la acción individual y las propiedades del espacio en que se actúa. De esta manera, la gobernanza del conocimiento tiene la efectividad en su calidad, con base en las externalidades que definen propiamente al conocimiento dentro de reactivos específicos de la evaluación y del cambio tecnológico (Antonelli, 2017: 10-11).

Las propuestas de renovación de la gobernanza del conocimiento, compiten con las viejas propuestas y las más renovadas metodologías para volver vigentes las bases históricas en las que se han discutido los lineamientos y normas de las instituciones de educación superior. Una idea fundamental es comprender que todas responden a un compromiso social, al que se le ha añadido uno de tipo empresarial, con base en una responsabilidad que especifique las metas y objetivos de las IES (Fairweather y Blalock, 2015: 3, 10).

La diversidad en el ámbito de la educación superior genera nuevos retos y discusiones para comprender los alcances de la gobernabilidad y gobernanza de la educación superior, reconociendo metas posibles y plausibles: desde paradigmas que plantean la responsabilidad que debe provenir de lo interno de las instituciones para guiar las prácticas, como la libertad académica en las que “las decisiones sobre las quejas de los estudiantes, el currículo y la contratación de nuevos profesores estén vigiladas por el profesorado” (Fairweather y Blalock, 2015: 3).

Sin duda, la renovación de los discursos de la política macroeconómica global, elaborados por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial, han afectado en la toma de decisiones de los sistemas de educación superior masiva en Norteamérica. Aunado a esto, las sociedades de esta región presionan a las universidades e IES con miras a generar nuevas posibilidades para el desarrollo de la educación superior, en cuanto a alcance, acceso y diversidad, y han generado tensión y nuevas rutas de análisis para crear alternativas a proyectos político-culturales de las IES, las cuales, en su afán de renovación, han encontrado una salida de emergencia en la gobernanza, más que en su propia gobernabilidad.

La gobernanza como un proceso de política pública, en la que la evaluación *a posteriori* de la intervención y la aparición de nuevos proyectos es una causa en sí misma del proceso, por lo que merece urgentemente la atención en la validación de la calidad, más que en la planeación *después de la evaluación a priori*. En este contexto, la hipótesis que plantea el análisis hace hincapié en que se requiere una interacción adecuada entre los mecanismos internos de gobierno de la educación superior y de su gobernanza.

Después de la aplicación de nuevos modelos educativos que coordinan los preceptos de la nueva gobernanza de las instituciones, éstas y las universidades deben ser cautas y asumir la responsabilidad de la toma de decisiones, para que los procesos de transformación de sistemas e IES sean realizados con

apego a la democracia, contando también con la vigilancia de actores de la sociedad civil y mercantil, en la que la generación de propuestas de política pública guíen también a la toma acertada de decisiones y del dominio de la acción en la práctica de la política educativa.

La pérdida de objetivos de la educación superior, con base en proyectos *sociales*, parece una de las principales críticas a los procesos de transformación, en los que la gobernanza supone la restricción y reducción de acción de controles internos de calidad, propuestos por los gobiernos de las IES. Una cuestión que cabe subrayar es que la debilidad del poder de las universidades y de los institutos de investigación también propicia la reducción de producción de conocimiento, el desequilibrio e inequidad en el acceso a la educación superior y la privatización de la administración de los recursos públicos para la educación media superior y superior, de una manera desequilibrada que atienda a la propia gobernanza del sector, sin generar un eficiencia, eficacia y valor agregado por medio del conocimiento.

Las IES considerarán que las dinámicas externas e internas que causan efecto en sus tomas de decisiones deben coincidir con funciones de operación bien definidas, que guíen los objetivos, la planeación institucional, la evaluación educativa, la currícula y el acceso a la educación superior para el mayor número de solicitantes a sus sistemas.

Las IES han logrado entrar en una nueva era de economía global, en la que la competencia genera desigualdad y medidas de presión para que la toma de decisiones sea menos horizontal. A su vez, los fundamentos de la gobernanza generan contradicciones en los modelos y proyectos de las instituciones educativas que, en la espera de los resultados, soslayan la correlación de responsabilidades y la interacción en la toma de decisiones de actores diversos en cuanto al acceso y a la calidad de la educación (Fairweather y Blalock, 2015: 4).

Las universidades estadounidenses han creado modelos que permiten la diversidad, generando la interacción entre actores diversos, incluyendo privados y públicos. La competencia entre las IES supone la coordinación de los efectos a la atención de la población que busca integrarse a sistemas públicos y privados.

La reducción del criterio de calidad y eficiencia en las metodologías para evaluar los sistemas de la educación superior han generado distintas reacciones en la sociedad civil, la sociedad mercantil y el gobierno que participan en el ámbito público de la gobernanza de la educación superior. Una de las críticas

persistentes es que la política macroeconómica ha generado un sistema de desigualdad en la región, que evidencia la revisión y análisis de políticas públicas centradas en los valores de la competencia, la innovación y la cooperación desde la lógica del libre mercado.

En América del Norte no hay sistemas de cooperación en términos educativos que permitan la reducción de esta desigualdad en el marco del TLCAN. Apenas existen algunos programas, como ya lo hemos mencionado, que impulsan el intercambio e internacionalización de los estudiantes dentro de la región. Esto hace que las distintas regiones no se encuentren conectadas por redes para el desarrollo de la investigación, de la enseñanza y de la producción de nuevos conocimientos.

Si consideramos que los países europeos diseñaron, con base en los Acuerdos de Bolonia, un “espacio europeo de educación superior” en 1999, con el fin de crear una mejor movilidad y una mayor calidad de la educación superior local, incluyendo a los países de la Unión Europea, de los que conformaron el Espacio Europeo de Libre Comercio, así como los del este y del norte de Europa (Garay, 2008: 18).

Desde una visión trilateral, los intercambios han beneficiado la interacción cultural y la generación de proyectos que coadyuven en la resolución de problemas regionales, entre otros la diferencia y desigualdad (en términos económicos) de la región, de productividad y de innovación tecnológica. Por ejemplo, el proyecto UC Mexus-Conacyt genera una relación de intercambio de conocimiento por medio de la formulación de proyectos que inciden en las políticas públicas, las ciencias y las humanidades de México y el estado de California.

El tema de México en los acuerdos de libre comercio de América del Norte ha generado una amplia discusión a nivel social, para reconocer cuáles serían los efectos reales de su incorporación a esos mecanismos comerciales.

Una de las demandas ha sido la inclusión de jóvenes a proyectos educativos binacionales, incluso trinacionales, así como el reconocimiento de comunidades de jóvenes migrantes no documentados mexicanos que buscan acceder a los sistemas educativos de Estados Unidos, en el marco de programas recientemente suspendidos, como el Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia, mejor conocido como DACA (por sus siglas en inglés).

La OCDE ha reportado en los últimos informes que los países que están integrados (o en vías de hacerlo) a la organización, como México, España, Chile, Colombia, Costa Rica y Portugal, presentan similitudes, a pesar de la distancia

geográfica. Su comportamiento en cuanto a las oportunidades y acceso a la educación terciaria es similar, ya que quienes ingresan a una educación superior de calidad generalmente son aquellos que tienen una mejor renta económica y pueden elegir una universidad de calidad, incluso estudiar fuera del país, con miras a encontrar programas más exitosos, enfocados en el mercado laboral global, en un mayor ingreso y una mejor calidad de vida en el país que los recibe (OCDE, 2017a).

Además, se infiere que la desigualdad económica de la región marca las decisiones de los jóvenes y sus familias, en cuanto a qué tipo de educación es posible alcanzar en una reducida brecha entre el ingreso familiar y el gasto público que se ejerce en educación por parte de los gobiernos (OCDE, 2017a).

En cuanto al gasto público, se menciona que la mayoría de los países iberoamericanos adscritos a la OCDE ha incrementado los servicios de educación terciaria, con un gran apoyo del gasto privado, y que a la vez han reducido el gasto público, en detrimento del acceso a los grupos sociales más vulnerables, lo que genera una desigualdad en el ingreso económico y social, derivado de la inequidad en el acceso a la educación superior de calidad (OCDE, 2017a).

En América Latina contamos con una baja en relación con el porcentaje de los jóvenes adultos (25-34 años) que han accedido a la educación terciaria, que en la mayoría de los países no latinoamericanos alcanza hasta el 42 por ciento, mientras que en México es más bajo, llegando hasta el 21 por ciento. En cuanto al género, se menciona que el ingreso a la educación superior en los países latinoamericanos presenta una diferencia de casi el doble, siendo significativos los casos de Chile y México (OCDE, 2017a: 1-4).

Un rasgo del análisis de la OCDE para vincular y comparar las políticas de los países de Iberoamérica, junto con los otros miembros, es que la relación entre los sistemas universitarios responde a que los jóvenes entre 15 y 18 años, a partir de 2015 han sido evaluados de manera similar por medio del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (Program for the International Student Assessment, PISA) 2015, instaurado en más de 73 países, y que, según indica el reporte, cuando hay un mayor gasto en educación, éste se encuentra asociado con un incremento en el desarrollo de la ciencia cuando se implementa un gasto de cincuenta mil dólares anuales por estudiante (OCDE, 2017b: 4).

Frente a esta perspectiva de la OCDE, existen también otros criterios para evaluar la educación superior, urgiendo a los gobiernos a garantizar un me-

por sistema de cuotas que impulse la movilidad estudiantil, como lo hicieron en los últimos años países como Dinamarca, Suecia y Nueva Zelanda, reduciendo las barreras de coste entre alumnos internacionales y nacionales, y la integración de nuevos estudiantes en movilidad para los programas de maestría y doctorado, de tal manera que les ayude a ampliar a esos países su capital humano, construir redes con los lugares de origen y la contribución que hacen estos estudiantes a los de llegada, por medio de cuotas escolares y otros gastos personales (OCDE, 2017a: 4).

En este estudio se realiza un balance de las asimetrías entre las distintas regiones y los alcances de la economía del conocimiento en cuatro regiones de América del Norte, con base en un estudio de programas, proyectos de innovación y bases de datos generados localmente.

## **Las universidades en el contexto de la economía del conocimiento**

Desde la lógica del libre mercado, que se refrendó en México y Estados Unidos con la firma de los acuerdos comerciales, se hizo énfasis en la importancia de colaborar en la región en materia de educación superior, aun cuando no hubo una sección dedicada a ésta en el TLCAN.

La percepción de los centros de investigación y de las universidades del país frente al fenómeno de la liberalización económica en la región fue diversa y generó en cada una de las universidades autónomas de los estados, en la Universidad Nacional Autónoma de México y en los centros de investigación del Conacyt un proceso de análisis sobre los impactos del libre mercado en la ciencia, la tecnología y la educación de las regiones de nuestro país.

En el contexto de la educación superior, tras la cooperación en el marco del TLCAN, explicaré una serie de relaciones, resultantes de veinticuatro años de cooperación y competencia en la región, que han abierto la puerta para nuevas interacciones, modos de cooperación y colaboración, basados en un tipo de producción económica que facilitó la instalación del libre mercado en Norteamérica.

La UNAM, a principios del siglo XXI, compitió con las universidades privadas y colegios de investigación nacionales en la búsqueda por capturar a los talentos y estudiantes que, tras la huelga de 1999, vivieron el desaliento sobre

el proyecto de la educación superior pública en el país. Los impactos de ese suceso correlacionaron nuevas fuerzas políticas para discutir el papel de la educación pública en nuestro país y su incidencia en el desarrollo económico. La supuesta privatización de la educación pública, que se tradujo en la propuesta del cobro de cuotas para estudiar en la universidad pública, provocó una gran movilización entre la sociedad civil para recuperar la educación superior gratuita. A su vez, se impactó la forma en que, a partir de 1999, la UNAM enfocaría su relación con la sociedad y con el proyecto de globalización, que recorrió el mundo.

Los centros de investigaciones del Conacyt reorganizaron también sus agendas en pro de un proyecto de investigación de competencia mundial, con amplias referencias al modelo de las universidades estadounidenses; con exigencias a nivel internacional en el tipo de enseñanza y de práctica profesional de los investigadores formados en aquellos centros, las universidades mexicanas y los centros de investigación pronto encontraron aliados en sus pares estadounidenses para la generación de tecnología, innovación y desarrollo.

Específicamente, el intercambio de estudiantes, así como la aplicación de políticas públicas que lo favorecieron lograron la inclusión de mexicanos en el extranjero para capacitarse en el tema de la tecnología; sin embargo, las universidades y centros de investigación de México no despertaron tanto interés en los estudiantes de Estados Unidos por los contextos de violencia, la falta de apoyos institucionales y el liderazgo que marcó en los años noventa y hasta la fecha a las universidades de Estados Unidos.

La distribución de los recursos de la educación superior en materia de tecnología, innovación y desarrollo fueron poco a poco categorizándose en proyectos de innovación, que muchas de las veces promovían un impacto en regiones en vías de crecimiento, con base en proyectos económicos propugnados por las nuevas tendencias de la economía de libre mercado. Un ejemplo del impacto en las regiones es la consecuente relación de proyectos de investigación colaborativa entre la UNAM, el Conacyt y las universidades autónomas de los estados, en la búsqueda por concentrar agendas de desarrollo en regiones específicas.

El aumento de capital humano calificado y especializado en áreas de la investigación regional fue uno de los principales ejes de estas políticas públicas, iniciadas en 1994. Las políticas públicas en los sistemas de educación superior del Conacyt y de la UNAM buscaron la descentralización de la educación

superior, con el fomento de nuevas instituciones a lo largo del país, así como la apertura de centros regionales de investigación que compitieron con las universidades autónomas estatales.

Las estadounidenses ejercieron un liderazgo que se evidenció en la forma de producción de innovación y tecnologías. En Silicon Valley surgieron proyectos importantes en telecomunicaciones, como resultado de un proceso de evolución de las industrias telecom que, finalmente, lograron cotizar en la bolsa y promover una educación tecnológica en la región, con grandes capitales provenientes del propio mercado.

Las crisis económicas subsecuentes en Norteamérica, la primera en México en 1994; la segunda, en Estados Unidos en 2008, determinaron la manera como la educación superior pública se enfrentó al fenómeno de la globalización. La forma en que cada una de las regiones, ciudades e instituciones de educación superior también lo hicieron: propició cambios importantes en la inserción de científicos en la región, de manera más exitosa, indudablemente, en Estados Unidos que en México.

Nuestro país tuvo que lidiar con los rezagos de una década de crisis económica, tras la instalación del modelo neoliberal, en el cual fueron pocas las regiones que construyeron una economía sana. La educación pública sufrió más embates en la calidad, en comparación con sus pares en Norteamérica. La crisis agravó la posibilidad de que México formara parte de circuitos tecnológicos internacionales, como los que surgieron en otros países en desarrollo, por ejemplo, en los asiáticos, que poco a poco se han insertado en la competencia global, con el apoyo de instituciones de Estados Unidos y de capitales transnacionales.

En México, los proyectos de deslocalización de centros productivos y de desarrollo de la agroindustria no dieron los resultados esperados a principios del siglo XXI, y junto con la irrupción del modelo neoliberal generó graves desigualdades en esta región, que compaginaron con la imposibilidad de los países en vías de crecimiento (y con una deuda histórica con el Banco Mundial) de desarrollar sus productos para entrar en la competencia del mercado global.

La perspectiva de la ciencia, las tecnologías y el desarrollo, desde una visión de la economía del conocimiento, apenas ha trazado las líneas para un desarrollo social en algunas instituciones de educación superior e investigación, por ello, ninguna ha logrado sobrepasar las necesidades de las economías emergentes, en el caso de América Latina, para ser competitivos frente a las naciones más industrializadas del norte de América.

La generación de empleo en la primera década del siglo XXI en Estados Unidos decreció, al grado de que el periódico *The Washington Post*, en 2010, declaró que “no existía la creación de empleo en esa década, que hubo una pérdida de diez millones de empleos que se pudieron haber creado, pero nunca se mostraron” (Ford, 2015: xi). El enfoque de las nuevas políticas sociales en Estados Unidos parece estar centrado en los paradigmas que heredó de la crisis del 2008, en los que el empleo y la mejora de salarios en sectores estratégicos como el automotriz son esenciales.

La educación superior sufrió descalabros debido a la forma en que el capital humano se percibe en la lógica del pensamiento neoliberal, lo que se traduce en un menor acceso a la educación superior, reducción de presupuesto para las universidades y el avance de la educación informal en aulas virtuales, en las cuales se tiene acceso a un conocimiento de lo global, sin que haya un enfoque apropiado según las regiones ni se logren fijar los puntos de competencia y de integración con base en acuerdos comerciales.

A partir de que se dio a conocer la renegociación del TLCAN entre México, Canadá y Estados Unidos, en julio de 2019, se abrió una nueva discusión sobre qué espacios estratégicos de la industria se protegerán en las economías de los tres países. A ello se suma la importancia de reconocer que la industria ha generado desigualdad en el empleo y en el capital económico de los trabajadores y de los estudiantes, quienes no han encontrado mejores condiciones, por medio de los acuerdos económicos, ni se ha mejorado el acceso a empleos de calidad y de bienestar social.

Sin ahondar, la consecuente renegociación enunciada en el T-MEC sigue funcionando en un eje de producción económica que no revitaliza las capacidades de las instituciones para fortalecer los índices de desarrollo humano, con base en mayores libertades y no solamente en las necesidades del mercado global. A lo que se debe aunar la situación precaria en la que viven actualmente las universidades en México, con la reducción importante del gasto público y la búsqueda por ampliar el gasto privado en la educación superior, por medio de bonos adjudicados a los estudiantes para que ellos decidan la escuela a la que quieren ingresar, ya sea privada o pública.

*La privatización* es una de las reformas que pretenden aplicar en la educación en todos sus niveles, enfocando estrategias de control del gasto público en las universidades públicas y privadas, por medio de la inversión en una administración de servicios de carácter privado.

En búsqueda de una reforma en el nivel de educación básica y secundaria, para dar paso a una mayor inversión en administración de servicios, como lo prescriben organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, aun así, en el reciente año con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se ha detenido la promoción de este tipo de reformas educativas en México. Contraponiendo a esto el hecho de que en Estados Unidos tampoco existe una reforma específica que ayude a un análisis práctico sobre el fenómeno de la privatización de esos servicios.

Roberto Rodríguez, en un primer balance de la educación superior en el contexto del T-MEC, alerta sobre la continuidad del proyecto en materia educativa, con una fuerte impronta de las alianzas de sistemas de educación privada para fortalecerlo, como es el caso del Grupo Apollo Global (Rodríguez, 2018: 2).

La propuesta actual ante el cambio de gobierno en México, uno de izquierda que apuesta por un nuevo proyecto educativo más incluyente, nos enuncia también un alto grado de compromiso en relación con el T-MEC, que en el sector de la educación superior no tiene modificaciones importantes respecto del TLCAN.

## **Conclusiones**

La gobernanza de la educación superior ha propiciado una relación consistente en el discurso entre conocimiento y desarrollo económico, basado en los principios del liberalismo económico que potencian los valores de la competencia y el libre mercado; la gobernanza se presenta como una autorregulación de las instituciones que, en la medida en que compiten, logran dar una mayor autonomía y características propias a los sistemas de educación superior que hacen su entrada a la economía global.

En los años noventa, la creencia de que el conocimiento abriría las puertas a una nueva era de innovación, sobre todo respaldada por el desarrollo de la industria, más que de las sociedades, causó que los sistemas de las universidades adquirieran nuevas estrategias para la vinculación entre la sociedad mercantil y la civil.

La ruptura con proyectos previos de dichas sociedades, instaurados en las universidades, ha desligado a los Estados-nación de su responsabilidad social con estas instituciones, en espera de que sean los capitales privados los

que subsanen y mejoren los sistemas, con base en una autorregulación económica; sin embargo, la brecha entre la responsabilidad social empresarial y la de los Estados ha reducido la posibilidad de negociación en la esfera de la educación superior, a la cual, en México, se destina un presupuesto muy bajo en comparación con sus pares de Norteamérica.

Sin duda, la promesa de una economía del conocimiento, que expresa la importancia de un valor agregado en este último, se vería asimilada en la mejora de salarios, empleos y habilidades, pero estas oportunidades para los jóvenes estudiantes se disipan cuando nos enfrentamos a realidades socioeconómicas que reducen la capacidad de gasto de las familias con miras a que sus hijos accedan a las instituciones de educación superior de calidad y encuentren las redes y el soporte académico necesarios para el fortalecimiento de sus habilidades en contextos desiguales.

En cambio, lo que pasa en América Latina se asemejan más a las condiciones que vive México, frente a los otros dos países de su región, que, según los registros de la OCDE, cuentan con sistemas de educación con una mayor inversión en servicios de gasto privado. En México aún no existe un proyecto de privatización de servicios de las IES, que supuestamente lograría reducir las barreras para mejorar la calidad de la educación superior con reformas que privilegian la privatización de la educación. Esto está lejos de alcanzarse con la entrada de un nuevo gobierno, el cual promete mejorar la calidad de la educación superior con base en los contenidos curriculares y el acceso universal a la educación, y no con la privatización de la educación superior según la lógica neoliberal.

En Estados Unidos, aun con el proyecto de creación de empleos de Donald Trump y la reducción de la competencia en el empleo, por medio de políticas de carácter restrictivo en la migración, no sabemos bien a bien cuál será el futuro de la educación superior. Con la crisis de deuda de los estudiantes, que ya no ven la educación superior como una oportunidad para su movilidad socioeconómica, el debate sobre el valor de la educación superior frente a la tecnificación de ésta en el país vecino del norte está sobre la mesa.

En México, la situación también se torna crítica frente al cambio de gobierno, y la apertura en el contexto de un acuerdo de libre comercio como el T-MEC parece que reduce el margen de inversión en un sector poco privilegiado desde hace años.

## Fuentes

ANTONELLI, C.

2017 “The Engines of the Creative Response: Reactivity and Knowledge Governance”, *Economía, Teoría y Práctica*, no. 47 (julio-diciembre): pp. 9-30, en <<http://dx.doi.org/10.24275/ETYPUAM/NE/472017/Antonelli>>.

AOYAMA, Y., J. T. MURPHY y S. HANSON

2011 *Key Concepts in Economic Geography*. Londres: Sage.

BERKELEY GLOBAL SCIENCE INSTITUTE (BGSi)

2018a *National Autonomous University of Mexico (UNAM), Mexico*, en <<https://globalscience.berkeley.edu/centers/unam>>.

2018b *Global Mentoring*, en <<https://globalscience.berkeley.edu/about-bgsi/global-mentoring>>.

DABAT, A., P. LEAL y S. ROMO

2012 “Crisis mundial, agotamiento del neoliberalismo y de la hegemonía norteamericana: contexto internacional y consecuencias para México”, *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM* 7, no. 2 (julio-diciembre).

DÁVALOS, E.

2015 “Goeconomía de las multinacionales de Estados Unidos: globalización, intrarregionalidad e interregionalidad”, en E. Dávalos, ed., *Tendencias económicas emergentes en América del Norte. Nuevos patrones en la organización de la producción*. México: CISAN, UNAM.

ENGBRETSSEN, E., K. HEGGEN y H. A. EILERTSEN

2012 “Accreditation and Power: A Discourse Analysis of a New Regime of Governance in Higher Education”, *Scandinavian Journal of Educational Research* 56, no. 4: 401-417, en <<https://doi.org/10.1080/00313831.2011.599419>>.

FAIRWEATHER, J. S. y E. BLALOCK

2015 “Higher Education: The Nature of the Beast”, en J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill y M. Souto-Otero, *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Nueva York: Palgrave Handbooks.

FORD, M.

2015 *Rise of the Robots. Technology and the Threat of a Jobless Future*. Nueva York: Basic Books.

GARAY SÁNCHEZ, A.

2008 “Los Acuerdos de Bolonia: desafíos y respuestas por parte de los sistemas de educación superior e instituciones en Latinoamérica”, *Universidades*, no. 37: 17-36.

KWON, R.

2016 “A New Kuznetsian Dynamic. The Knowledge Economy and Income Inequality in the United States, 1917-2008”, *The Sociological Quarterly* 57, 1m: 174-204, en <<https://doi.org/10.1111/tsq.12106>>.

MAY, T. y B. PERRY

2018 *Cities and the Knowledge Economy. Promise, Politics and Possibilities*. Nueva York: Routledge.

OBSERVATORIO DE INNOVACIÓN EDUCATIVA DEL TECNOLÓGICO  
DE MONTERREY (OIETM)

2017 *EduTrends. Mentoring*, en <<http://crea.um.edu.mx/wp-content/uploads/2018/10/Mentor%C3%ADa-TEC.pdf>>.

OBSERVATORIO NORTEAMERICANO

2018 “Canadá vs. Estados Unidos: cómo y por qué Canadá ha logrado atraer inmigrantes mejor calificados que Estados Unidos”, *Observatorio Norteamericano*, en <<http://cisanunam.blogspot.com/2018/09/canada-vs-estados-unidos-como-y-por-que.html>>.

## OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (USTR)

- 2018 *Executive Office of the President*, en <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/october/united-states%E2%80%93mexico%E2%80%93canada-trade-fact>>.

## ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

- 2017a “Educational Attainment and Investment in Education in Ibero-American Countries”, *Education Indicators in Focus*, no. 50, en <<https://doi.org/10.1787/48a205fb-en>>.
- 2017b “Tuition Free Reform and International Movility”, *Education Indicators in Focus*, no. 51.

## PANNAPACKER, W.

- 2014 “Shared Governance, Tenure, and Academic Freedom Are Worth the Trouble”, *The Chronicle of Higher Education*, 13 de enero.

## RODRÍGUEZ, R.

- 2018 “NAFTA Renegotiation Little Change for HE so Far”, *University World News Global Edition*, no. 528 (noviembre).

## SÁ, C. y P. GAVIRA

- 2012 “Asymmetrical Regionalism in North America: The Higher Education Sector since NAFTA”, *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM* 7, no. 2 (julio-diciembre).

## SASSEN, S.

- 2007 *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- 2002 *Global Networks, Linked Cities*. Nueva York: Routledge.
- 1991 *The Global City: New York, London, Tokyo*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

## UNITED STATES-MEXICO-CANADA AGREEMENT (USMCA)

- S.A. “Chapter 26. Competitiveness”, *United States-Mexico-Canada Agreement USMCA*, en <<https://usmca.com/competitiveness-usmca-chapter-26/>>.

*El Tratado México, Estados Unidos y Canadá: ¿integración o desintegración? Transformaciones recientes en América del Norte*, de Elisa Dávalos López, Roberto Zepeda Martínez y Marco Augusto Gómez Solórzano (editores), del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, se terminó de imprimir en agosto de 2020, en Creative CI, Ángel del Campo núm. 14-3, Col. Obrera, Alcaldía Cuauhtémoc, 06800, Ciudad de México. En su composición se usaron tipos Fairfield LH Light y Formata Light y Medium de 8, 11, 12, 14 y 18 puntos. Se tiraron 100 ejemplares más sobrantes para reposición, sobre papel cultural de 90 grs. Impreso en formato digital. La formación tipográfica la realizó María Elena Álvarez Sotelo. El cotejo de las traducciones lo realizó María Cristina Hernández Escobar y junto con Hugo Espinoza Rubio, corrigió y cuidó la edición de este libro.