

PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE. DEL TLCAN AL T-MEC

North American Integration Perspectives. From NAFTA to USCAM

Dr. Luis René Fernández Tabío

Centro de Investigaciones de Economía Internacional, UH

<http://orcid.org/0000-0003-3535-2789>

luis.fernandez@ciei.uh.cu

.....
Recibido: Marzo 2022

Aceptado: Abril 2022
.....

Resumen

Después de dos décadas de su existencia, la renegociación del controversial Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, Canadá y México se debió a las fuertes críticas del gobierno de Donald Trump, que lo consideró nefasto para la economía y el empleo estadounidense. El resultado de la renegociación preservó el acuerdo de integración, modernizó algunos temas y reflejó las asimetrías existentes entre los países y las tendencias neoproteccionistas estadounidenses. Este texto es una síntesis muy preliminar del debate sobre este proceso de integraciones y presenta algunas reflexiones iniciales sobre sus posibles consecuencias, que requerirán una valoración en los próximos años a partir de sus resultados reales.

Palabras clave: América del Norte, Integración económica, economía regional, reformas.

Abstract

After two decades of its existence, the renegotiation of the controversial North American Free Trade Agreement (NAFTA) between the United States, Canada and Mexico was due to strong criticism from the Donald Trump administration, which considered it harmful to the U.S. economy and employment. The outcome of the renegotiation preserved the integration agreement, modernized some issues, and reflected existing asymmetries between the countries and U.S. neo-protectionist tendencies. This text is a very preliminary synthesis of the debate on this integration process and presents some initial reflections on its possible consequences, which will require an assessment in the coming years based on its actual results.

Keywords: North America, economic integration, regional economy, reforms.

Clasificación JEL: 051, F15, P11, R12.

Introducción

Desde su llegada al gobierno de Estados Unidos el 20 de enero de 2017, el expresidente Donald Trump convirtió la renegociación y modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en una prioridad de su política. Insistentemente aseveraba que ese acuerdo comercial era el peor en la historia de Estados Unidos. En febrero el presidente Trump afirmó que “Si lo vamos a hacer bien, yo creo que el TLCAN debe terminar. De otra manera, no creo que se pueda negociar un buen acuerdo” (Swanson, 2017). Este mensaje de fuerza, entre otros, favoreció el apoyo político y le permitió acceder a la Casa Blanca.

La negociación formal entre los tres países se inició en 16 de agosto de 2017. Luego de un poco más de un año se logró una nueva versión, basado en los capítulos del TLCAN, pero con algunos importantes cambios y adiciones. El Tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC) fue puesto en marcha en enero de 2020.

Las modificaciones marcan tendencias neoproteccionistas en política comercial e integración, reforzadas por la pandemia de la COVID-19, empleo de tarifas aduaneras de modo bastante indiscriminado, las llamadas sanciones económicas y la guerra comercial con China y luego la intensa y extensa guerra económica con Rusia por el conflicto en Ucrania, que modifican el contexto de las relaciones económicas y políticas mundiales. Dado el corto tiempo transcurrido desde su aprobación, los análisis y evaluaciones sobre el mismo deberán considerarse como de carácter muy preliminar y pendientes de ulteriores investigaciones.

El propósito de este artículo es realizar un análisis muy preliminar sobre la reforma de la integración en América del Norte entre México, Canadá y Estados Unidos y sus consecuencias.

I. Antecedentes del T-MEC

Los acuerdos de libre comercio han sido muy controversiales, sobre todo cuando incluyen países con diferentes niveles de desarrollo como Canadá, Estados Unidos y México. Los mismos han generado tanto defensores como detractores, y como es usual --dentro de los países y entre los países--, industrias beneficiadas y perjudicadas, así como ganadores y perdedores. Del lado positivo los resultados del TLCAN aceleraron el ritmo del crecimiento de las economías, el comercio y las inversiones. También fortalecieron la interdependencia entre los miembros países de América del norte, México, Estados Unidos y Canadá, sobre todo en sectores como la industria automovilística. Las empresas transnacionales en general y las de los tres países en particular lograron enormes beneficios. Las economías de los sectores insertados en las cadenas de valor y destinadas a las exportaciones dentro de la subregión, sobre todo con destino al gran mercado de Estados Unidos, alcanzaron un enorme crecimiento.

Sin embargo, el TLCAN no contribuyó de igual modo al desarrollo económico equilibrado, ni redujo los diferenciales de salarios, ni las desigualdades socioeconómicas entre los países, como postulaban desde la perspectiva neoliberal. Entre las consecuencias negativas para México se señalaron:

La concentración del comercio con Estados Unidos hizo muy vulnerable la economía mexicana, y la destrucción de las cadenas productivas nacionales aceleró el desempleo y la informalidad en el trabajo de los mexicanos, sobre todo de pequeñas y medianas empresas y en la agricultura, incapaz de competir con el agronegocio subvencionado. La inmigración, las maquiladoras y el narcotráfico, agudizaron el drama de sobrevivencia de la mayoría de la población. Por otro lado, las políticas neoliberales y corruptas de gobiernos de derecha acrecentaron la concentración del ingreso y provocaron que unos cuantos mexicanos entraran en la lista de los hombres más ricos del mundo. (González Molina, 2014)

Inicialmente la mayoría de las críticas al TLCAN provenían de los sectores económicos desfavorecidos en México, el país de menor desarrollo. Luego, las consecuencias del libre comercio reforzaron gradualmente las contradicciones socioeconómicas en Estados Unidos y las mutaciones en la estructura de su tejido industrial.

Como parte de la crítica, se culpaba al TLCAN de la pérdida de empleo y el cierre y traslado de plantas del sector manufacturero de Estados Unidos hacia México. La gran crisis económica de 2007- 2009 exacerbó las dificultades internas y estas se expresaron políticamente en las elecciones de 2016 en las que resultó electo como presidente Donald Trump. Sobre esas bases el gobierno republicano estableció la demanda a sus socios de América del norte de renegociar el TLCAN, bajo amenaza de extinguirlo, si no lograba un nuevo acuerdo satisfactorio para sus intereses. La tendencia neoproteccionista quedaba instalada.

II. Del TLCAN al T-MEC

La motivación expresada por EE.UU. de renegociar el TLCAN tenía el propósito, al menos en el discurso, de proteger y si fuera posible restablecer los empleos en la industria manufacturera, principalmente del acero y del automóvil, y reducir el déficit comercial. Aunque la teoría económica no respalda esa relación causal del déficit comercial, ese fue el planteamiento de la administración Trump al respecto, si bien un análisis más profundo de ese déficit comercial de Estados Unidos con México demuestra que en su mayor parte constituye comercio intra-firma, en el que participan las propias corporaciones estadounidenses como principales beneficiados. Al respecto Waydyar considera que fue “un gran mito de los promotores beneficiarios de los tratados de libre comercio que México haya salido muy beneficiado con el comercio con Estados Unidos”, dado que la mayoría de las ganancias eran apropiadas por el sector de las corporaciones transnacionales mediante el comercio intra-firma y la economía interna mexicana recibía casi nada o muy poco (Ortiz Wadyamar, 2011).

La capacidad del gobierno estadounidense de imponer la renegociación del TLCAN a Canadá y México se apoyó precisamente en su favorable correlación de fuerza con estos dos países, en lo que podría denominarse interdependencia asimétrica, en el

sentido de que los beneficios mutuos no están garantizados por igual para las partes (Keohane y Nye, 2011:9). Para Estados Unidos, México es una contraparte económica muy importante, la principal en toda América Latina y el Caribe, pero la dependencia de México respecto a Estados Unidos es abrumadora y ello la coloca en una posición muy vulnerable. El desbalance de poder económico y en otros ámbitos entre Canadá y Estados Unidos es menor en cuanto al desarrollo, el origen cultural común y la complementariedad en materia de seguridad, aunque de todos modos se presentaron algunas discrepancias y tensiones con Estados Unidos expresadas en la negociación y sus resultados.

Las motivaciones de Estados Unidos en esta nueva política económica no solamente tuvieron fuentes internas, sino externas. En el plano internacional el objetivo estratégico es tratar de frenar el avance de China en la región, que desde su perspectiva constituye un reto a su hegemonía mundial. Este aspecto podría representar indirectamente un beneficio colateral para México, por el redespliegue de ciertos negocios hacia su territorio, que antes se ubicaban en China. El llamado “*offshoring*”¹ podría favorecer la localización de industrias en México, si esos salarios son inferiores respecto a China dado el encarecimiento del transporte. Las diferencias en la retribución del trabajo es una variable clave en la rearticulación de las cadenas de valor debido a la ausencia de movilidad de la fuerza de trabajo, agudizada por la crisis migratoria.

Se ha demostrado que “la compensación mexicana promedio representa 15 centavos por cada dólar pagado a un trabajador estadounidense durante el período 1987-1994. Esta misma proporción cae a 11 centavos para el período 2007-2013. Esto implica que la brecha salarial ha aumentado a pesar de dos décadas del tratado de libre comercio entre las dos naciones” (Carbajal-De- Nova, 2019:86). Es probable que esta tendencia a la mayor diferenciación en los salarios de un lado y otro de la frontera entre México y Estados Unidos se mantenga e incluso se incremente.

Más allá de todas las críticas y consecuencias adversas que puedan reconocerse en el T-MEC respecto al TLCAN, el haber logrado concluir la negociación fue un resultado positivo para todas las partes, aun reconociendo ganadores y perdedores en algunos casos dentro de los tres países. Por supuesto, el balance fue más favorable para Estados Unidos dadas las asimetrías de poder existentes reflejadas en la mesa de negociación, pero tanto Canadá como México lograron preservar algunos intereses estratégicos.

III. Principales resultados y posibles consecuencias del T-MEC

En general el T-MEC, respecto al TLCAN, incrementó el proteccionismo comercial con consecuencias desfavorables para el comercio, las inversiones y las cadenas de valor fuera de la subregión. Uno de los cambios más importantes en este sentido atañe a la

¹*Offshoring* o deslocalización describe el traslado de procesos productivos de las empresas de un país a otro, usualmente en busca de costos más bajos. Esto incluye cualquier proceso de producción, manufactura, servicios e incluso innovación o investigación y desarrollo.

industria automovilística. La regla de origen, el contenido del valor regional exigido para el libre comercio se incrementó de 62.5% en TLCAN a 75% en T-MEC. De no cumplirse esa condición, las empresas tendrían que pagar mayores impuestos, en un rango --según el tipo de vehículo-- de 2.5% los vehículos ligeros, a 25% los camiones ligeros (Álvarez Medina, 2021). En esta industria por lo menos 40% del valor de los vehículos deberá producirse por trabajadores con un salario mínimo de 16 dólares por hora, o de lo contrario deberán pagar un arancel de 2.5% (Leal y Dabat, 2019).

Es decir, aquellas empresas que no cumplan con los niveles en cuanto a la regla de origen, o el porcentaje de salario requerido sobre el valor de la producción quedan fuera de los beneficios del libre comercio y tendrán que pagar los derechos de aduana, cancelar esas líneas de producción, o dirigir las hacia otros destinos. Sin embargo, los efectos reales de estos acuerdos dependen de la decisión de las empresas involucradas en función de la composición específica de la procedencia de su producción. Esto varía en cada caso dependiendo de la empresa y el modelo de vehículo producido. Es probable que muchas de ellas opten por pagar las tarifas aduaneras en lugar de relocalizarse.

Se estableció una cláusula de extinción del acuerdo ("*sunset*"), por la que el mismo será sometido a revisión cada seis años. Si existiera acuerdo mutuo el T-MEC expiraría 16 años después. Aunque dado lo significativo de las relaciones, es poco probable que los gobiernos hagan uso de dicha cláusula.

Entre las nuevas disposiciones, el T-MEC aumenta el acceso de EE.UU. al mercado de lácteos de Canadá y a cambio Estados Unidos incrementa las cuotas para productos lácteos y azúcar canadiense. Se eliminó el capítulo sobre energía del TLCAN, pero se reconocieron los derechos de México sobre la propiedad de sus hidrocarburos y de los inversionistas extranjeros en ese sector en correspondencia con la reforma constitucional de 2013.

Respecto al sector farmacéutico se aumentaron las barreras de acceso a los medicamentos genéricos. De este modo podría encarecerse el precio final para los consumidores, puesto que los genéricos suelen ser más baratos que los medicamentos de marca. Se incluyó un nuevo capítulo sobre empresas de propiedad estatal y las adquisiciones gubernamentales.

En el texto del acuerdo se realizaron progresos al incorporar una cláusula anticorrupción, en el funcionamiento de las aduanas, los contratos de las empresas de propiedad estatal, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las barreras técnicas al comercio y el comercio digital. Asimismo, se añadieron provisiones para adoptar, aplicar y no derogar estatutos y regulaciones establecidas mediante acuerdos multilaterales sobre derechos del trabajo y la protección del medio ambiente. Por supuesto, la incorporación en el acuerdo de compromisos ya existentes mediante otros acuerdos sobre las condiciones de trabajo y el cuidado del medio ambiente constituyen elementos positivos, aunque ello no garantice su cumplimiento.

Se añadió una cláusula (llamada cláusula anti-China) que establece que los países miembros deberán consultar a los otros dos en caso de interesarse en firmar un

tratado de libre comercio con “algún país que no cuente con una economía de mercado”. Esta medida claramente va encaminada a reducir la relación económica de Canadá y México con China. Es decir, contrarrestar el ascenso del gigante asiático como potencia mundial en general y su expansión en esta subregión.

No obstante, se debe reconocer que la ruptura del TLCAN sin sustituirlo por la nueva versión hubiera sido la peor opción para los tres países, pero sobre todo para México y Canadá en la medida que perderían los accesos al mayor mercado del mundo todavía sustentado en este acuerdo de libre comercio.

Aunque el T-MEC y la política proteccionista pueden reanimar parcialmente cierta industria manufacturera de EE. UU., los encadenamientos productivos creados por las transnacionales en la industria automotriz, computadoras y televisores relacionan estrechamente a Canadá y México con Estados Unidos deben conservarse en líneas generales con pocas variaciones, porque son en su mayor parte vínculos intra-firma. Es difícil modificar estos encadenamientos, porque conllevarían nuevas inversiones, o disminuir la competitividad de estas producciones y los beneficios de las principales transnacionales involucradas en estos procesos. El cumplimiento de que el 75% de las manufacturas se hagan dentro de la subregión, si se quiere cumplir, obliga a incorporar acero o aluminio, u otras partes y piezas de mayor costo, aumentando el precio a la salida de la fábrica y disminuyendo la competitividad.

Un efecto del nuevo acuerdo puede ser para el caso de México y en menor medida de Canadá, la búsqueda de la diversificación de sus relaciones económicas con otros mercados fuera de T-MEC basándose en la concepción del regionalismo abierto, siempre que estos no incluyan al gigante asiático, dada la restricción que establece el propio acuerdo conocida como la cláusula China. Tanto México como Canadá participan en muchos procesos de integración. Esta tendencia podría fortalecer la Alianza del Pacífico por su proyección hacia la región todavía más dinámica en la economía mundial.

No obstante, un análisis y evaluación del T-MEC como proceso de integración deberá realizarse en los próximos tres a cinco años. Ello permitiría realizar estudios comparados con el período precedente y poder construir series de tiempo sobre las principales variables del comercio y las inversiones entre estos países y sus efectos al interior de las economías. Las condiciones actuales de la economía mundial en medio de la pandemia y crisis económicas y extraeconómicas –como las guerras económicas– no son favorables para evaluar un acuerdo que cumple dos años el 1ro de julio de 2022. Ello permitiría medir las consecuencias reales de los cambios ocasionados por el nuevo tratado en la integración de América del Norte y para las relaciones de estos tres países con el resto del mundo.

Conclusiones

La reforma del TLCAN y su transformación en T-MEC constituyó la mejor opción para todas las partes, porque de no haberse logrado, habría constituido un retroceso completo en las condiciones de libre comercio creadas por el tratado de libre comercio de 1994. Durante más de 20 años y sobre la base de ese acuerdo se construyeron

relaciones importantes, cadenas de valor en distintas industrias que, si hubiera desaparecido el acuerdo sin sustituirlo por otro, serían grandemente afectadas, reduciendo los flujos comerciales y los de capital con perjuicio para el crecimiento económico, el empleo y los ingresos.

Los resultados alcanzados se corresponden en su mayor parte con las demandas de Estados Unidos, que establecieron mayores exigencias en cuanto a las reglas de origen, los salarios y otras condiciones para conservar el acceso al libre comercio dentro de esa subregión. Los nuevos rasgos en la política de integración pueden identificarse con una tendencia al neoproteccionismo, expresado sobre todo respecto a las industrias de automóviles, acero y aluminio.

No obstante, considerando la interdependencia asimétrica existente, tanto Canadá como México lograron proteger determinados intereses específicos. Una evaluación del T-MEC deberá esperar por sus resultados en los próximos años, en un escenario de gran incertidumbre, no solamente para Norteamérica, sino para el sistema de la economía mundial.

Referencias bibliográficas:

- Álvarez Medina, M.L. (2021). Impact of the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) Rules of Origin on the Automotive Sector in Mexico, *Norteamérica*, CISAN-UNAM, año 16, número 2, julio-diciembre. DOI: <https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.476>.
- Carbajal-De-Nova, C. (2019). The Manufacturing Wage Gap: Mexico and the United States. *Norteamérica*, 14(2), 67-94. Epub 11 de septiembre de 2020. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2019.2.376>
- Ferguson, I. (2021). U.S. -Mexico- Canada (USMCA) Trade Agreement. *Congressional Research Service*, January 14. <https://sgp.fas.org/crs/row/IF10997.pdf>
- González Molina, R.I. (2014). TLCAN: dos décadas de desastres para muchos y grandes beneficios para unos pocos, *Suma de Negocios*, 5 (10): 67-68. <https://www.elsevier.es/es-revista-suma-negocios-208-pdf-S2215910X14700114>
- Keohane, R.O., y Nye, J.S. (2012). *Power and Interdependence*. 4th edition. Boston: Pearson.
- Leal, P. & Dabat, A. (2019). La reconfiguración de la relación México-Estados Unidos en el contexto del T-MEC. *Economía UNAM*, 16(48), 98-120. Epub 09 de diciembre de 2020. <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2019.48.491>
- Ortiz Wadgymar, A. (2011). El superávit comercial de México con Estados Unidos, *Problemas del desarrollo*, 42(164), 153-168., <http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v42n164/v42n164a8.pdf>
- Ríos Ruiz, A.A. (2019). Diferencias entre TLCAN y TMEC y sus posibles impactos para México, *Perfiles de las Ciencias Sociales*, Volumen 7, Número 13, julio-diciembre 2019, 1-19 pp. <https://revistas.ujat.mx/index.php/perfiles/article/download/3388/2526/17442>
- Swanson, A. (2017). Las amenazas de Trump de acabar con el TLCAN pueden hacerse realidad, *The New York Times*, 12 de octubre. <https://www.nytimes.com/es/2017/10/12/espanol/trump-amenazas-salida-tlcan.html>

Declaración de intereses

El autor declara que no existe conflicto de intereses