

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Economía, políticas de desarrollo y desigualdades

# DEL TLCAN AL T-MEC 26 AÑOS DE LIBRE COMERCIO

*Marcela de Lourdes Orozco Contreras*  
[Coord.]







# **DEL TLCAN AL T-MEC**

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.

Del TLCAN al T-MEC : 26 años de libre comercio / Marcela de Lourdes Orozco Contreras ... [et al.] ; coordinación general de Marcela de Lourdes Orozco Contreras. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; México D. F. : Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), 2023.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-722-815-1

1. Acuerdos de Libre Comercio. I. Orozco Contreras, Marcela de Lourdes, coord.  
CDD 306.34

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

# **DEL TLCAN AL T-MEC**

## **26 AÑOS DE LIBRE COMERCIO**

Marcela de Lourdes Orozco Contreras  
(Coord.)

**Grupo de Trabajo**  
**Fronteras, regionalización y globalización**



PLATAFORMAS PARA  
EL DIÁLOGO SOCIAL



**CLACSO**



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### **Colección Grupos de Trabajo**

**Director de la colección** - Pablo Vommaro

**Rodolfo Gómez** - Coordinador

### **CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** -Directora Ejecutiva

**María Fernanda Pampin** - Directora de Publicaciones

**Pablo Vommaro** - Director de Investigación

### **Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory** y **Marcela Alemandi** - Gestión Editorial

### **Área de investigación**

**Natalia Gianatelli** - Coordinadora de Investigación

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres, Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik - Equipo de Gestión Académica



**Librería**  
Latinoamericana  
y Caribeña de  
**Ciencias Sociales**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

*Del TLCAN al T-MEC. 26 años de libre comercio* (Buenos Aires: CLACSO, Junio de 2023).

ISBN 978-987-722-815-1



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <[clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar)> | <[www.clacso.org](http://www.clacso.org)>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

Financiado por el Proyecto Anillo Converging Horizons: Production, Mediation, Reception and Effects of Representations of Marginality,

PIA-ANID/ANILLOS SOC180045.

# ÍNDICE

<b>Marcela de Lourdes Orozco Contreras</b> Introducción		11
--	--	----

## PRIMERA PARTE

<b>Luciana Ghiotto</b> Tratados de libre comercio y crisis: apuntes para una crítica de los tratados de nueva generación		27
--	--	----

<b>Marcela de Lourdes Orozco Contreras</b> El TLCAN y su papel en las relaciones económicas globales de hoy		51
---	--	----

<b>Samuel Ortiz Velásquez</b> <b>Edgar Peralta Vilchis</b> El aparato productivo mexicano: entre las tensiones comerciales Estados Unidos-China y la renegociación del TLCAN		89
--	--	----



**Juan Manuel Sandoval Palacios**

El TLCAN renovado, la seguridad regional y la conformación de un ejército transnacional en América del Norte | 115

SEGUNDA PARTE

**Jorge Alfonso Calderón Salazar**

Análisis de algunos capítulos del T-MEC:  
Profundización de la subordinación de la economía de México a la dominación de los Estados Unidos | 149

**Alberto Arroyo Picard**

El Capítulo sobre Inversiones en el T-MEC:  
Continuidad y cambios con el TLCAN,  
evaluación crítica de resultados y alternativos | 185

**Pablo Damián Quiroz Olivares**

**Miriam Aguilar García**

**Dolores Olivares López**

**Alejandro Quiroz Soriano**

Capítulo 24 Medio Ambiente, la validación del retroceso en la aplicación de las leyes ambientales y el estancamiento del desarrollo de instrumentos y políticas ambientales coherentes | 219

**Pablo Damián Quiroz Olivares**

**Dolores Olivares López**

**Miriam Aguilar García**

**Alejandro Quiroz Soriano**

El Capítulo 28 del T-MEC: buenas prácticas regulatorias, instrumento de injerencia externa | 233

ANEXO

**Alberto Arroyo Picard**

La gran promesa incumplida: Empleo en los TLC y los TBI | 249

**Sobre las autoras y autores** | 287





# INTRODUCCIÓN

Marcela de Lourdes Orozco Contreras

A lo largo de casi 30 años, la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), que aglutinó a más de 100 organizaciones en 1991 para llevar a cabo análisis que permitieran hacer frente a las consecuencias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual se firmó en 1993 y entró en vigor en 1994, impulsó la creación de otras redes en América Latina, como la Red Colombiana de Acción frente al libre comercio (RECALCA), formó parte de una Red Trinacional frente al Libre Comercio junto con redes y organizaciones de Canadá y Estados Unidos, fue una de las fundadoras de la Alianza Social Continental (ASC); y también dio nacimiento a redes temáticas en México como la Red de Afectados por la Minería (REMA) y el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER); fue parte de la Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP) que formó parte del Foro Mesoamericano de los Pueblos en contra del Plan Puebla Panamá y de otras instancias en la primera década de 2000.

A lo largo de este periodo la RMALC sufrió varias transformaciones, reduciéndose la participación de varias organizaciones por diversas razones, pero principalmente para enfocarse en luchas y movimientos sectoriales. La crisis estructural de 2008-2009, tanto económica como de legitimidad de los Estados, hizo necesario ahondar en el análisis de las causas de esta crisis, pero también en los

mecanismos que estaban impulsando el capital transnacional y sus agentes (la Clase Capitalista Transnacional/CCT y las instancias que conforman el incipiente Estado Transnacional/ET, como el Banco Mundial/ en el Fondo Monetario Internacional/FMI, el Foro Económico Mundial de Davos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/OCDE, la Organización de Naciones Unidas/ ONU y sus diversas instancias así como los Estados nacionales transformados) para salir de la crisis, mediante reformas estructurales de nueva generación (reformas energéticas, laborales, telecomunicaciones, etcétera) y nuevos tratados y alianzas de libre comercio (el Tratado TransPacífico/TTP, el fallido Tratado TransAtlántico, la Alianza del Pacífico y otros); por lo que, algunos miembros del equipo de investigación de la RMALC y también del comité directivo de la misma, decidimos continuar con esta labor, manteniendo la tradición de la misma de analizar el libre comercio y sus consecuencias, así como mantener el vínculo con organizaciones sociales con las cuales compartir nuestros análisis para apoyar sus movimientos y luchas. A través del Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras/SPEChF (DEAS-INAH) que fue uno de los fundadores de la RMALC, y del Grupo de Trabajo “Fronteras, regionalización y globalización” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), creado en 2016 y en el cual participan algunos miembros del SPEChF y de la RMALC, hemos mantenido o restablecido colaboraciones con organizaciones y con líderes de éstas que fueron parte de la RMALC o de otras redes con las que RMALC colaboró anteriormente, y también ha publicado y difundido diversos trabajos, como el que se elaboró de manera colectiva para analizar los 20 años de existencia del TLCAN, otros sobre el TTP, los TLC y TBI, sobre Donald Trump y el TLCAN, y más recientemente uno sobre la crisis económica, la Pandemia del COVID-19 y el T-MEC en México, entre otros (véase, Arroyo, 2016; 2020; Arroyo y Villamar, 2016; Sandoval, 2020; Sandoval y Vázquez, 2016; Sandoval, Orozco y Arroyo, 2017); y, a partir de los 25 años del TLCAN y su renegociación para llegar al T-MEC, algunos miembros del equipo de investigación de la RMALC nos dimos a la tarea de analizar y preparar el presente texto crítico colectivo sobre la situación de dicho tratado.

La renegociación del TLCAN, impulsada por el presidente Donald Trump entre amenazas de salirse de éste si no se obtenían mayores beneficios para Estados Unidos, se inició en 2017 y logró el voto de los congresos de los 3 países para entrar en vigor el 1º de julio de 2020, ahora como Tratado de México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). El T-MEC se inscribe en la ola de tratados de nueva generación en el ámbito global.

El inicio de la negociación de estos nuevos tratados se remonta a 2012 como salida de la crisis global de 2008-2009 en la que se profundizaron las medidas llamadas neoliberales iniciadas en las décadas de 1970 y 1980, además del establecimiento de mecanismos de regulación por parte de los Estados para asegurar al capital, no sólo productivo sino también el especulativo, la valorización de enormes sumas obtenidas en el proceso de acumulación.

La crisis de fines de la década de 1970, profundizada por la crisis de deuda de 1982 implicó la aparición del capitalismo global por medio de la dispersión-concentración del capital debido a su movilidad facilitada por el avance tecnológico de la electrónica y las comunicaciones, lo que llevó a la globalización de los sistemas productivo y financiero permitiendo una nueva fase de expansión no sólo extensiva sino intensiva del capital apoyada hacia la década de 1990 por tratados y acuerdos de libre comercio. La salida a esta crisis ha sido una nueva ola expansiva y extensiva del capital transnacional a través de la Inversión Extranjera Directa (IED) en grandes megaproyectos industriales de producción de bienes con alto valor agregado, así como grandes proyectos industriales extractivistas (minería, hidrocarburos, monocultivos, etcétera), de infraestructura para el transporte de mercancías (sistemas multimodales ferroviarios, carreteros, portuarios –marítimos, terrestres y aéreos), megaproyectos turísticos (Grandes Cruceros, turismo, etcétera), y, en gran medida en inversiones de cartera.

Para esta nueva ola de expansión extensiva e intensiva, el capital transnacional (productivo y especulativo) requería de nuevos mecanismos jurídicos que obligaran a los gobiernos de los Estados nacionales a instrumentar diversas medidas para asegurar, en los espacios nacionales, la expansión de la IED para asegurar la acumulación transnacionalizada en el ámbito global.

Pero existe otra dimensión en los tratados de libre comercio que pocos autores consideran en sus análisis, la “securitización”, que comenzó con la perspectiva de la doctrina de la seguridad nacional estadounidense (los intereses económicos, políticos y militares de Estados Unidos en otras partes del mundo eran parte de la seguridad nacional de ese país), y que se transformó en seguridad regional en América del Norte cuando entró en vigor el TLCAN, y luego en Seguridad Multidimensional como uno de los tres pilares del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los otros dos son la promoción de la democracia, o de la “poliarquía”, es decir la visión de la democracia de las élites económicas y políticas, reducidas al espectro político-electoral, sin tocar la esfera económica, del libre mercado, que funciona bajo supuestas leyes “naturales”; y el supuesto libre comercio entre los países signantes del acuerdo. En esta perspectiva, la esfera económica de la prosperidad

entra a formar parte de la seguridad nacional junto a la esfera político-militar. En el caso del TLCAN, en la RMALC advertimos desde el inicio de las negociaciones de dicho tratado, que más que un acuerdo de libre comercio, se trataba de una cuestión de seguridad nacional para Estados Unidos; el T-MEC continúa esta tendencia.

Los trabajos que configuran este libro colectivo se enfocan en el análisis de los mecanismos establecidos en los diversos nuevos tratados, específicamente el T-MEC, el cual, paradójicamente, en su fase anterior como TLCAN estableció el piso mínimo para la negociación subordinada de acuerdos y tratados entre diversos países; y, con el avance de éstos, se dio forma a la nueva generación de los mismos. También consideramos que el T-MEC sigue estando bajo la perspectiva de la seguridad regional y multidimensional antes mencionada.

El libro está dividido en dos partes, un anexo y un apéndice. Parte I. Contextualizando la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; Parte II. Del TLCAN al T-MEC/USMCA; ANEXO: Análisis del Empleo en los TLC y los TBI; y, APÉNDICE: La dimensión laboral en el texto del T-MEC (que sustituye al TLCAN).

En el primer artículo, de la primera parte, intitulado “Tratados de libre comercio y crisis: apuntes para una crítica de los tratados de nueva generación”, Luciana Ghiotto, Investigadora de CONICET (Argentina) con sede en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), se refiere a la proliferación de nuevos formatos de Tratados de Libre Comercio (TLC), a partir del año 2012 bajo diversos nombres, que presentan una serie de características que los distinguen de los firmados en los años noventa, pero que en el análisis de los mismos se ha avanzado poco en teorizar los cambios desde una mirada sistémica, que pueda dar cuenta de los propios cambios. La autora se propone generar un nexo teórico entre el formato que adoptan los TLC y el funcionamiento del sistema capitalista. Y plantea que se vuelve necesaria la búsqueda de una explicación desde el análisis de la relación entre la acumulación global del capital (y sus crisis), el sistema internacional de Estados y la generación de una estructura jurídica global determinada. La perspectiva marxista de la autora parte de *la crítica* de las formas pervertidas del capital para sacar a la luz su fundamento social, es decir, la base humana de su existencia, lo que significa abrir las categorías para mostrar en su interior la lucha de clases; y es que los TLC son *mediaciones* que objetivizan la relación entre capital y trabajo en un momento históricamente determinado. Son formas jurídicas (modos de existencia) del antagonismo social.

La autora menciona que, para entender los nuevos TLC, se propone revisarlos en el momento posterior a la crisis del año 2008; ya que esta crisis expresó de un modo brutal la separación entre el

dinero circulante y el valor creado, lo cual muestra la inestabilidad y el abismo, sobre los cuales se mueve actualmente el capitalismo, en un contexto de creciente incertidumbre acerca de cómo garantizar la acumulación de modo duradero, a la vez que incertidumbre sobre los efectos que genera la cada vez mayor desconexión entre el capital excedente y el proceso de extracción de plusvalor. Ghiotto identifica algunos elementos que vinculan la crisis financiera con una particular forma de protección del capital a nivel global, que son los TLC. Para ello, repasa la tensión existente entre el sistema internacional de Estados y el capital global, explicando que los Estados firman TLC en su necesidad de atraer el capital global hacia sus territorios, reduciendo sus funciones regulatorias y comprometiendo su capacidad de intervenir en el espacio nacional frente al trabajo en situación de crisis de gobernabilidad. Para ella, la crisis del 2008 es un momento de agudización de la crisis inherente al capitalismo, debido a la separación cada vez mayor entre el proceso de producción de valor y la acumulación de capital. Esta crisis requirió del salvataje masivo del sector financiero por parte del Estado. Y finalmente, muestra cómo el Tratado TransPacífico (TPP) es el que más expresa la crisis del 2008, por las prerrogativas extraordinarias otorgadas al sector financiero y el empuje hacia la modernización de los aparatos regulatorios estatales. Actualmente, dice la autora, la expansión del andamiaje jurídico no se produce de un modo extensivo (geográficamente), sino *intensivo*. Así, “los nuevos TLC empujan la modernización de los Estados, generando la adaptación de los aparatos burocráticos según la necesidad de expansión del capital. Se trata, concluye la autora, de “una modernización masiva vía este tipo de TLC que impacta en la creación de administraciones más eficientes desde la óptica de la acumulación”.

En el segundo artículo de esta parte, “El TLCAN y su papel en las relaciones económicas globales de hoy”, Marcela Orozco Contreras establece una correlación entre el surgimiento del proceso de globalización y las transformaciones que ello supuso y que se manifestaron en el detonamiento de una serie de crisis a partir de la transnacionalización de la producción y la prioridad que se da a la facilitación de la movilidad del capital. Estos cambios no fueron menores pues, a través de una serie de acontecimientos concatenados, se operó un cambio fundamental en el modelo de desarrollo instrumentado en los países que trasladó la circulación de ganancias de los mercados nacionales y el mercado internacional hacia un mercado verdaderamente global en el que el capital transnacional, ya fuera comercial o financiero, tomó las riendas del sistema político, económico, comercial, financiero y social en el mundo.



Observar estos cambios bajo una óptica global en la que consideramos el todo y las partes bajo una dinámica dialéctica nos permite enfatizar el análisis en el funcionamiento del sistema capitalista, mucho más allá del simple surgimiento del neoliberalismo. La autora también contextualiza estos cambios mencionando algunos eventos económicos, políticos y sociales relevantes que dan cuenta de la transición en diferentes etapas a una época cualitativamente distinta en el desarrollo del sistema capitalista en la que la movilidad del capital se concretó en la suscripción de tratados de libre comercio y acuerdos de promoción y protección de inversiones.

De esa forma, plantea la importancia del papel que jugó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tanto en la reconfiguración geográfica del capitalismo mediante la cual surgieron Espacios Globales para la Expansión del Capital Transnacional (EGECT) y Zonas Específicas de Intensa Acumulación (ZEIAs), como en las relaciones políticas y económicas globales a partir de la década de 1990, considerando su articulación con los avances y retrocesos de la agenda comercial internacional condensada en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la evolución del contenido en dicha agenda que avanzó hasta la negociación de una nueva generación de acuerdos conocidos como megaregionales.

Estos acuerdos sirvieron para continuar profundizando la movilidad del capital a la que se dio prioridad desde la década de 1970, así como para ampliar los sectores en los que éste penetra económicamente y, así, generar mayores ganancias aún en contexto de crisis y recesiones. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, se está generando un “umbral de estándares más elevados que los actuales, los cuales se aplicarán a las relaciones comerciales con el resto de las economías del mundo, y probablemente a futuras negociaciones”.

Afortunadamente, las lecciones sociales que dejó el TLCAN en México (como el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional) también tuvieron repercusiones en movilizaciones sociales a nivel global (como en el Foro Social Mundial o el Movimiento del Occupy Wall Street) aunque la correlación de fuerzas es cada vez más desfavorable a la clase proletaria global frente al avance de lo que Robinson denomina como aparato del Estado Transnacional y el Estado policiaco global.

En el artículo se hace una valoración de algunos mega acuerdos regionales como RCEP (Asociación Económica Integral Regional), el TPP (Tratado TransPacífico), el TTIP (Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones) y el TISA (Acuerdo sobre Comercio de Servicios).

La autora menciona que en la renegociación del TLCAN, que llevó al denominado T-MEC (Tratado México- Estados Unidos-Canadá),

se incorporaron diversos aspectos que se han establecido en los llamados mega acuerdos, aunque éste no sea considerado como tal.

El gobierno mexicano, además de la propiedad intelectual, servicios, inversión y compras de gobierno, impulsó una serie de reformas que siguen su marcha en áreas clave como la energética y de telecomunicaciones, que conducen a la privatización y la profundización de la transnacionalización de la economía de nuestro país; lo que refleja que los mayores impactos de dichas negociaciones se ubican en los aspectos regulatorios del comercio de bienes y otras áreas relacionadas.

En el tercer artículo, intitulado “El aparato productivo mexicano: entre las tensiones comerciales Estados Unidos-China y la renegociación del TLCAN”, los autores Samuel Ortiz Velásquez y Edgar Peralta Vilchis, analizan la firma del Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), el 30 de noviembre de 2018, que sustituye al TLCAN, el cual debía ser ratificado todavía por los congresos de los tres países. Mencionan que para el gobierno del presidente Donald Trump, el tratado buscaría reducir el desbalance comercial particularmente con México y reactivar el empleo industrial en Estados Unidos. También buscaría elevar la competitividad de la región. Los autores examinan algunos capítulos del T-MEC relevantes para el desarrollo de la industria manufacturera de exportación de México. También discuten algunas implicaciones para la industria en la región, poniendo énfasis en la industria automotriz, a la que consideran la máxima ganadora de la integración de América del Norte, ya que en el capítulo 4 de dicho tratado se presentan nuevas reglas de origen específicas para las mercancías automotrices, que buscan elevar su valor agregado regional, incluyendo la incorporación de una nueva disposición denominada Valor del Contenido Laboral (VCL).

Los autores mencionan que para una mayor protección respecto al avance de China en la región, el capítulo 32, artículo 32.10 del tratado, obliga a los gobiernos a informar, con al menos tres meses de anticipación, su intención de iniciar negociaciones de tratado de libre comercio con una economía de no mercado. Y una novedad en este acuerdo es que subraya en su artículo 32.2 la importancia de la estabilidad macroeconómica y en el artículo 33.4 prohíbe la manipulación del tipo de cambio para obtener una ventaja competitiva desleal. De esta manera se cancela la posibilidad de utilizar al tipo de cambio como un instrumento para hacer competitivas las exportaciones.

Finalmente, los autores plantean que las crecientes tensiones comerciales desatadas por la administración Trump contra China y México, al tiempo de exponer la situación de vulnerabilidad y la dependencia del aparato productivo mexicano con Estados Unidos, revela la urgente necesidad de modificar la pauta de desarrollo vigente

en México. Por ello es urgente profundizar las relaciones económicas con América Latina (como mercados de exportación) y Asia. La forma más idónea de avanzar en la relación con China es elevar los flujos de nueva IED que ingresen de la mano de empresas de capital nacional.

En el cuarto artículo “El TLCAN renovado, la seguridad regional y la conformación de un ejército transnacional en América del Norte”, Juan Manuel Sandoval Palacios reitera lo que él mismo y la RMLAC plantearon hace más de 25 años, cuando se dieron a conocer las negociaciones del TLCAN, que éste fue concebido y sigue siendo una cuestión de seguridad nacional para Estados Unidos en un primer momento, y después una cuestión de seguridad regional para América del Norte y para el resto del Continente Americano, bajo la concepción de seguridad multidimensional. El autor muestra cómo el TLCAN ha funcionado a lo largo de más de un cuarto de siglo en función del capital transnacional y de los intereses económicos y político-militares de Estados Unidos vinculados a su Complejo Industrial Militar. Por ello, cuando el expresidente Donald Trump anunció que cancelaría dicho tratado, después de haber propuesto su renegociación, argumentando que había beneficiado principalmente a México –a donde habían huido los trabajos de los estadounidenses–, un grupo de militares, excomandantes de los Comandos Norte y Sur de Estados Unidos le solicitaron no cancelarlo, pues éste “es clave para la seguridad nacional y regional”, y advertían que, sin el tratado, la estrategia y desafíos de seguridad en Estados Unidos estarían en riesgo. Los excomandantes planteaban que mientras contribuye al crecimiento económico, este tratado también ha establecido un marco de confianza entre los países integrantes que permite atacar una gama de preocupaciones que incluyen tráfico de drogas, terrorismo, ciberseguridad, delincuencia organizada y migración. Los excomandantes concluían su misiva al presidente Trump diciendo que “el TLCAN es mucho más que un acuerdo comercial, es un aspecto clave para nuestra seguridad nacional”. Esta postura de los militares fue apoyada inmediatamente por la Americas Society/Council of the Americas, un organismo de directivos de corporaciones creado para apoyar al TLCAN, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN, también conocida como TLCAN-Plus o TLCAN-II) y la renegociación de dicho tratado.

El autor muestra en su análisis que gracias al TLCAN también se ha venido militarizando la región de América del Norte y, en general todo el Continente, pues el TLCAN y todos los tratados a partir de éste no sólo tienen una base de consenso, sino también de coerción. Es decir, la seguridad que se plantea no es solamente económica, sino, sobre todo, militar. También señala cómo ha ido avanzando la “secutirización” y, dentro de ésta, la militarización de América del Norte particularmente

de México, hasta llegar a conformarse un ejército transnacional de la región (que avanza hacia otros lugares) en el cual participan las fuerzas armadas mexicanas por la vía de los hechos. Y finaliza mencionando que el T-MEC continuará con la tradición de promover conjuntamente la prosperidad y seguridad de América del Norte.

La segunda parte de este libro está conformada por 4 artículos. En el primero de ellos, intitulado “Análisis de algunos capítulos del T-MEC: profundización de la subordinación de la economía de México a la dominación de Estados Unidos”, Jorge Alfonso Calderón Salazar formula la hipótesis de que, ante la perspectiva de que al tomar el poder en 2018 el presidente Andrés Manuel López Obrador modificaría la política económica instrumentada en los últimos 25 años, el ex presidente Enrique Peña Nieto negoció acuerdos comerciales internacionales con cláusulas que incluyeron los puntos centrales de las llamadas “reformas estructurales”, que pretenderían impedir que el nuevo gobierno pudiera revertir la privatización del sector energético y la apertura a la inversión transnacional en telecomunicaciones y en el sector financiero. Los casos del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), el nuevo Acuerdo Integral entre México y la Unión Europea y, principalmente, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), firmados por Enrique Peña Nieto, tendrían como objetivo que la nueva legislatura y el presidente Andrés Manuel López Obrador tengan menor margen de maniobra y se obstaculice el cambio de política económica.

Y es que las políticas de apertura comercial, ajuste estructural y desregulación de inversión extranjera instrumentadas a partir de la década de 1980 profundizaron el control de sectores estratégicos de la economía mexicana por empresas transnacionales. El TLCAN acentuó esta dinámica y generó una crisis agrícola en el sector de granos básicos ya que puso a competir a los campesinos mexicanos con la agricultura más importante de mundo que además se beneficia de altos subsidios.

El autor menciona que en la práctica fue una renegociación de la totalidad de los capítulos, y que con el nuevo tratado renegociado con México y Canadá, el expresidente Donald Trump “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”.

Después de analizar varios capítulos del T-MEC (energía, agricultura, inversiones, y otras cuestiones), Calderón Salazar plantea que es necesario que el nuevo gobierno federal 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, evalúen los

puntos fundamentales de lo negociado y, de ser necesario, definen una agenda propia de propuestas de modificación del USMCA en defensa de interés de México. Finaliza su trabajo con una serie de propuestas.

El segundo artículo de esta parte, “El capítulo sobre inversiones en el T-MEC: continuidad y cambios respecto al TLCAN, evaluación crítica de resultados y alternativas”, de Alberto Arroyo Picard, está dividido en 4 apartados. En el primero, el autor analiza los artículos del capítulo sobre inversiones del T-MEC, y menciona que es inevitable una comparación con el TLCAN.

En el segundo apartado, Arroyo Picard analiza críticamente los resultados fácticos en los últimos 25 años del TLCAN, y si es posible esperar algo distinto con el T-MEC. Menciona que como RMALC, y en lo personal, ya se han hecho análisis empíricos de los resultados de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México, además de la abundancia de escritos tanto propagandísticos, como críticos sobre el tema; por lo que su análisis se limita a los datos más duros y más contundentes.

A modo de conclusión, el autor analiza cómo los organismos internacionales han cambiado su postura frente a los tratados de libre comercio y de inversión, pues han transitado de ser promotores de estos tratados, a criticarlos; el gobierno de México va en contracorriente a esta postura al seguir firmado este tipo de tratados. Cuestiona que los tratados de libre comercio o los tratados bilaterales de inversión (TBI) sean indispensables para atraer IED, y reflexiona sobre cuáles son los principales elementos que las empresas toman en cuenta para decidir dónde invertir. Asimismo, plantea el significado de los TLC y TBI en la nueva etapa del capitalismo global rescata algunos elementos que los movimientos sociales ven como alternativas.

En el tercer artículo de esta parte, Pablo Damián Quiroz Olivares, Miriam Aguilar García, Dolores Olivares López y Alejandro Quiroz Soriano, analizan el capítulo 24 sobre medio ambiente del T-MEC. Las y los autores plantean que el mecanismo trilateral de aplicación y cumplimiento de leyes, presentación de demandas y controversias de este capítulo del T-MEC se mantiene como un instrumento inoperante para los propósitos de mejorar el marco legislativo de protección al ambiente y el cumplimiento de las leyes ambientales en los tres países. Peor aún es el carácter no vinculante de lo acordado. Este capítulo fortalece el fracaso para evitar el deterioro y destrucción de los ecosistemas, los hábitats y las especies porque están sujetas a una intensa explotación comercial.

Mencionan que llama la atención la eliminación en el T-MEC de los compromisos establecidos en el artículo 104 del TLCAN, con relación a la incompatibilidad del mismo respecto a los tratados en materia ambiental y de conservación. En el artículo 103 de ese

tratado, “originalmente se contemplaba en forma sesgada la relación con otros tratados internacionales ambientales, estableciendo que en caso de incompatibilidad entre tales acuerdos y el TLCAN, éste prevalecería en la medida de la incompatibilidad y un tanto en contrasentido en su artículo 104, señalaba que respecto a los compromisos con 5 tratados internacionales y bilaterales que enumeraban, la posibilidad de que cada país diera prioridad a los compromisos de estos tratados ambientales sobre lo acordado en el artículo 103”.

Las y los autores opinan que los negociadores del T-MEC dan a este tratado el carácter de ser el “...*más avanzado, completo y de mayor calidad sobre el medio ambiente de cualquier acuerdo comercial...*”. Pero a juicio de ellos, sólo se trata de aparentar que establecen compromisos vinculantes con una diversidad de acuerdos internacionales (vinculantes o voluntarios), a través de la enunciación de algunos elementos y enumerar compromisos destacados de los mismos. En el T-MEC no se establece ningún compromiso adicional o de refuerzo, ya que el lenguaje jurídico de este tratado se queda en el nivel de reconocer, alentar y considerar.

En el cuarto artículo, las y los mismos autores, Pablo Damián Quiroz Olivares, Dolores Olivares López, Miriam Aguilar García y Alejandro Quiroz Soriano, analizan el capítulo 28 del T-MEC.

Plantean que este es uno de los nuevos capítulos del acuerdo en el cual se establecen regulaciones para incorporar como parte de la legislación internacional sobre comercio e inversión, es decir, nuevos derechos corporativos. Sostienen que, “por medio de los acuerdos y procedimientos administrativos y legales vinculantes aceptados en la negociación del T-MEC, se ve afectado el ejercicio del poder soberano de una nación para establecer en atención a sus legítimos intereses nacionales, normas y legislaciones nacionales...”, y añaden que “los acuerdos aceptados incondicionalmente por los negociadores gubernamentales y empresariales mexicanos, crean la vía para que intereses externos aprovechen estos derechos sui géneris corporativos para adaptar las disposiciones legislativas de los países dependientes y de menor poderío, a sus intereses comerciales”. Por tal motivo, apuntan, la aceptación de incorporar este nuevo capítulo se convierte en una forma de control e injerencia primordialmente desde el país más poderoso y el capítulo 28 permitirá la intervención de gobiernos, cámaras legislativas y empresas transnacionales.

Concluyen que la política injerencista y de dominación estadounidense no muestra que haya diferencias sustanciales entre los gobiernos demócratas o republicanos, ya que sólo se observan un mayor o menor énfasis en la aplicación de medidas y sanciones extraterritoriales contrarias al derecho internacional, por lo que nunca ha estado

ausente la interferencia en los asuntos internos de otros países. La legalización del capítulo 28 del T-MEC deja abierta una forma novedosa de intervención en las decisiones que deberían ser soberanas, mediante un acuerdo que facilita la intervención externa en políticas y legislaciones de carácter nacional, y legitima una forma de injerencia simulada como parte del derecho internacional relacionado con el comercio que se está desarrollando.

En el anexo a esta publicación, se incluye el trabajo de Alberto Arroyo titulado sobre “La gran promesa incumplida: Empleo en los TLC y los TBI”, el cual se publicó originalmente en: Ghioto, L. y P. Laterra (Editoras) (2020) *25 Años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina. Análisis y perspectivas críticas*. Argentina: Fundación Rosa Luxemburgo y Plataforma “América Latina Mejor sin TLC.” Este trabajo contiene un Apéndice sobre “La dimensión laboral en el texto del T-MEC (que sustituye al TLCAN)”.

En este artículo, Arroyo muestra que es falso que los tratados de libre comercio y/o los tratados de inversión generen “más y mejores empleos”, como los defensores de este modelo han prometido y propagandizado. Para ello analiza los casos de México, que es uno de los países de América Latina y el Caribe que a lo largo de 25 años ha firmado más TLC y TBI; y de Ecuador –que tiene 26 TBI–, aunque también incluye datos de toda América Latina.

En el Apéndice de este artículo denominado, Arroyo analiza someramente la dimensión laboral del T-MEC –el cual aún no entraba en vigor cuando fue escrito–, por lo que sus efectos no se podrían medir. Menciona que en la propaganda oficial, que repiten incluso algunos sindicatos, el T-MEC “ahora sí puede ser apoyado” puesto que defiende y sanciona la violación de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. Arroyo analiza las diversas partes del texto del T-MEC donde se aborda la dimensión laboral y destaca sus novedades, avances y limitaciones. El tema laboral en el T-MEC está tratado en diversos capítulos y anexos: El capítulo 23 (laboral); el Anexo 23-A, sólo aplicable a México, titulado “Representación de los trabajadores en la negociación colectiva en México” que indica los contenidos mínimos que debe tener una reforma a la ley laboral de México; el capítulo 31 sobre solución de controversias que incluye el anexo 31-A (México- Estados Unidos) y 31-B (México-Canadá) que es un mecanismo rápido de solución de controversias en materia de derechos laborales en instalaciones específicas; además el apéndice 4-B.7 del capítulo 4 sobre Reglas de Origen que establece una regla de origen laboral sobre salarios en el sector automotriz.

Consideramos que el análisis crítico que presentan las y los autores en este libro son un importante aporte no sólo para el medio



académico, sino, y, sobre todo, para las organizaciones sociales y laborales que han enfrentado las consecuencias del TLCAN, a las que el T-MEC dará continuidad y aún profundizará.

Marcela de Lourdes Orozco Contreras,  
São Luís Maranhão, Brasil

## BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, Alberto. (2016). El capítulo laboral del TTP no garantiza los derechos fundamentales de los trabajadores. *Revista Foro Universitario* (STUNAM), 5a Época, 48-57. Publicado también en la Revista *Alternativas*, RMALC, 106, 12 septiembre de 2016. Disponible en <http://www.rmalc.org/boletin-electronico-alternativas-106>
- \_\_\_\_\_. (2020). Análisis del empleo en los TLC y los TBI, con un Apéndice sobre la dimensión laboral en el texto del T-MEC (que sustituye al TLCAN). En Luciana Ghiotto y Patricia Laterra. (Eds.), *25 Años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina. Análisis y perspectivas críticas*, (pp. 59-95). Argentina: Fundación Rosa Luxemburgo y Plataforma “América Latina Mejor sin TLC”.
- \_\_\_\_\_. y Villamar, Alejandro. (2017). Acuerdos de Libre Comercio e Inversión y regresión democrática en América del Sur: (Versión original en español del artículo publicado en 2017 en Francés: *Accords de Libre-Échange et Régression Démocratique en Amérique du Sud. Alternatives Sud*, número especial: *Accords de Libre-Échange*, Lovaina, Bélgica, 3(24), 95-110. Disponible en <http://www.rmalc.org/el-libre-comercio-y-las-relaciones-entre-america-del-sur-y-la-union-europea/>
- Sandoval, Juan Manuel. (2020). Notas para un análisis de coyuntura sobre la crisis económica y las medidas gubernamentales de contingencia frente al COVID-19 en México. *Cuadernos de Trabajo* del Grupo de Trabajo “Fronteras, regionalización y globalización” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras (SPEChF, DEAS-INAH) y Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), Número 1, junio, 60 pp. Disponible en <https://www.clacso.org/crisis-economica-y-medidas-gubernamentales-de-contingencia-frente-al-covid-19-en-mexico/>
- \_\_\_\_\_. y Vázquez, Miguel Ángel. (Coords.), (2016). *En la senda del TLCAN: una visión crítica*. México: Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio y Universidad de Sonora.



\_\_\_\_\_ ; Orozco, Marcela de Lourdes y Arroyo, Alberto. (2017, 8 de junio). Donald Trump, el complejo industrial militar y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Revista *Alternativas*, RMALC, 109, 14 pp. Disponible en <http://www.rmalc.org/boletin-alternativas-no-109-donald-trump-el-complejo-industrial-militar-y-el-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte/>

# **PRIMERA PARTE**



# TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y CRISIS: APUNTES PARA UNA CRÍTICA DE LOS TRATADOS DE NUEVA GENERACIÓN

Luciana Ghiotto<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

En los últimos diez años hemos visto la proliferación de nuevos formatos de Tratados de Libre Comercio (TLC). Especialmente, los negociados tras el año 2012 bajo diversos nombres, como el TPP (Tratado TransPacífico), TTIP (Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones), RCEP (por las siglas en inglés de Traspacific Partnership Asociación Económica Integral Regional) y TISA (por las siglas en inglés Acuerdo de Asociación sobre Comercio de Servicios). En principio existe un piso común en la literatura de estos tratados, se trata de que presentan una serie de características que los distinguen de los TLC firmados en los años noventa. Hoy se habla de TLC de “cuarta generación” (García-Amado *et al*, 2016), de “acuerdos comerciales del siglo XXI” (Brown, 2016; Kelsey, 2017), de tratados de “nueva generación” (Guamán, 2015), de “la nueva oleada” de acuerdos plurilaterales (Fernández Ortiz, 2018; Ramiro y González, 2016) o de “acuerdos megarrregionales” (Schreiner, 2017; Zelicovich, 2019; Fretez Bobadilla, 2017). Una nueva terminología intenta dar cuenta de los TLC recientes<sup>2</sup>.

---

1 La autora agradece los comentarios siempre pertinentes de Rodrigo F. Pascual a un borrador de este trabajo.

2 Un punto a señalar es que ninguno de estos TLC ha entrado todavía en vigencia. La negociación quedó frenada especialmente a partir de la asunción de Donald

Ese cambio que señala la literatura académica es correcto. Efectivamente, existen hoy en negociación una cantidad de TLC con diferentes formatos, lanzados especialmente a partir de 2012, y tienen su expresión más clara en los tratados arriba mencionados. Sin embargo, los trabajos académicos que los analizan se concentran esencialmente sobre las características de estos tratados (en comparación con los TLC de los años noventa), los temas que incluyen, su alcance regional, los actores estatales y corporativos que los impulsan, así como sus posibles efectos e impactos económicos y sociales una vez que entran en vigor. Encontramos que se ha avanzado poco en teorizar los cambios desde una mirada sistémica, que pueda dar cuenta de los propios cambios.

Este artículo se propone generar un nexo teórico entre el formato que adoptan los TLC y el funcionamiento del sistema capitalista. Para ello, se vuelve necesaria la búsqueda de una explicación desde el análisis de la relación entre la acumulación global del capital (y sus crisis), el sistema internacional de Estados y la generación de una estructura jurídica global determinada. Tal mirada nos ayudará a dar cuenta de esta nueva ola de tratados comerciales trascendiendo los casos específicos. Las interrogantes que guían este trabajo no son sobre las características de los nuevos tratados, sino sobre el *propio salto* de un tipo de tratado (de los noventa) a otro (los de “nueva generación”). En otras palabras, nos preguntamos cómo podemos explicar teóricamente estos cambios. Entonces, ¿qué es lo particular del “siglo XXI” que genera que los TLC tengan un formato diferente?, ¿qué especificidades tienen estos nuevos tratados y cómo las explicamos teóricamente? Exploramos algunas respuestas como un primer ensayo en el camino de sistematizar dichos cambios.

La perspectiva adoptada en este artículo es marxista. Esto implica partir de *la crítica* de las formas pervertidas del capital para sacar así a la luz su fundamento social, es decir, la base humana de su existencia. La crítica no sólo trata de penetrar un fenómeno y analizarlo, sino de ver cómo ha sido construido (Holloway, 2003). El ejercicio crítico permite encontrar la humanidad oculta dentro de las formas

---

Trump a la presidencia norteamericana en 2017. Ni siquiera entró en vigencia el TPP original, sino el CPTPP, Acuerdo Integral y Progresivo para el Tratado Transpacífico (también conocido como TPP11). El TPP original había sido firmado por los 12 miembros, y esperaba la ratificación parlamentaria en Estados Unidos y Japón para entrar en vigencia, ya que, de acuerdo a sus disposiciones, ambos representaban más del 85% del PBI del bloque firmante. Una vez que Estados Unidos se retiró en enero de 2017, nuevas negociaciones fueron lanzadas por la presidenta chilena Michelle Bachelet. El nuevo acuerdo, que sólo suspende una serie de cláusulas del TPP original, fue firmado en marzo de 2018 y entró en vigencia el 30 de diciembre de 2018 para 6 de sus países firmantes. Esto será retomado más adelante.

sociales (económicas, jurídicas y políticas) y que sólo se nos presenta como un mero recurso económico o como un sujeto de derechos. Esas formas son un producto de la existencia humana, “por muy pervertida que esta existencia pueda ser en tanto personificación de las cosas” (Bonefeld, 2013, p. 188). Esto significa abrir las categorías para mostrar en su interior la lucha (de clases), es decir, la naturaleza antagónica de las *formas*, sea de los procesos económicos como de las normas jurídicas internacionales. El marxismo abierto nos permite abrir el sistema jurídico compuesto por miles de tratados (entre TLC y tratados de protección de las inversiones) y mostrar en su interior nuestra humanidad (negada, fetichizada).

Este ejercicio parece ser un salto al vacío; porque claro, en un tratado sólo encontramos una codificación jurídica. Los TLC son *mediaciones* que objetivizan la relación entre capital y trabajo en un momento históricamente determinado. Son formas jurídicas (modos de existencia) del antagonismo social (Gunn, 2005; Dinerstein, 2015). Pero lo que nos permite la crítica es entenderlos como *formas-proceso* (Holloway, 2003), es decir, no como cerrados y ahistóricos, sino como mediaciones jurídicas determinadas de la lucha de clases. Al tomar esta perspectiva, “todos aquellos fenómenos en apariencia fijos que frecuentemente tomamos como seguros se revelan ahora como campos de batalla desgarradores” (Holloway, 2003, p. 139). La mediación jurídica, en este caso un TLC, también se nos revela como una expresión de ese antagonismo. Por ello, en esta abstracción legal está nuestra humanidad negada. Allí se expresan el poder del capital y sus prerrogativas legales. Pero claro, también está la lucha por ir más allá de las formas jurídicas, la potencia creativa humana, el deseo por disponer de nuestro hacer y de nuestro entorno de un modo libre y sostenible. Sin embargo, desde la lógica de la racionalidad económica y jurídica, los valores humanos de dignidad e integridad son un escándalo (Bonefeld y Psychopedis, 2005).

Sin dudas el lector o lectora puede preguntarnos: ¿cómo ver humanidad dentro de un tratado de libre comercio?; ¿cómo convertir un tema altamente técnico y jurídico en una lectura desde la esperanza? La respuesta puede ser alcanzada al poner en el centro del análisis *la crisis* y no las formas establecidas como un hecho cerrado. La crisis está en el corazón de este artículo. Aquí proponemos entender los TLC como expresión jurídica de la crisis (constante e irresoluble), que es intrínseca a la relación social del capital, y la búsqueda del capital de garantizar ciertos grados de certidumbre para la acumulación (Pascual, Ghiotto y Lecumberri, 2007). La forma jurídica expresa la imposibilidad del capital de garantizarse la explotación total de nuestro hacer, la conversión total de nuestro hacer en valor.

Sin embargo, con esta caracterización estarían comprendidos todos los TLC, tanto los de los años noventa como los nuevos. Para entender los TLC de la última década, este artículo propone revisarlos a la luz de su ubicación histórica en el momento posterior a la crisis del año 2008. Esta crisis, entendida como la “madre de todas las crisis” (Harvey, 2012), es un momento clave para comprender el modo en que se ha desarrollado el capitalismo en los años recientes. Se trató de la mayor crisis desde 1929, con centro en Estados Unidos pero que luego se disparó hacia Europa y los países asiáticos y rápidamente al resto del globo. Se hizo evidente la *ficción* sobre la que se sostiene el sistema financiero: que los bancos pueden reproducir el capital sin mediación del trabajo; es decir, sin convertir el hacer humano en valor (Holloway, 2017). En ese sentido, la crisis del 2008 expresó de un modo brutal la separación entre el dinero circulante y el valor creado, lo cual muestra la inestabilidad, el abismo, sobre el cual se mueve actualmente el capitalismo.

No debe entenderse aquí que la crisis del 2008 haya sido *determinante* de los TLC posteriores. Dicha crisis fue un momento de la crisis irresoluble que constituye al capitalismo, en un contexto de creciente incertidumbre acerca de cómo garantizar la acumulación de modo duradero, a la vez que incertidumbre sobre los efectos que genera la cada vez mayor desconexión entre el capital excedente y el proceso de extracción de plusvalor. No decimos entonces que el 2008 sea el epicentro del cambio jurídico, pero que sí puede entenderse como un momento clave para explicar algunos de los elementos que aparecen en la nueva oleada de tratados. Las crisis capitalistas implican para el capital reorganizar su relación con el trabajo de tal modo que pueda reestablecer la ganancia. Eso lo hace incrementando la tasa de explotación y eliminando los capitales parasitarios que participarían de la distribución de la plusvalía social total (Holloway, 2003). Sin dudas, la crisis del 2008 fue una fenomenal purga de capitales. Sólo un rescate masivo del gobierno del entonces presidente George W. Bush podría restaurar la confianza en el sistema financiero. En términos del manejo de la crisis por parte del gobierno, el sostén al sistema financiero también tomó cuerpo en la adopción de mecanismos jurídicos más complejos para garantizar la continuidad de dicha ficción, más allá de la crisis. Esto se hace evidente en el modo en que la centralidad del sistema financiero aparece al interior de estos nuevos tratados.

Para trabajar esta hipótesis, el ejemplo más interesante es el Tratado TransPacífico (TPP)<sup>3</sup>. Aquí sostenemos que no se debería leer al

---

3 Trabajaremos aquí con el TPP original, firmado por 12 países incluido EEUU, en 2016. A pesar de que luego en el TPP11 una serie de cláusulas fueron suspendidas, el

TPP *solo* como un emergente de la disputa inter-hegemónica entre EEUU y China (Shreiner 2017; Brown, 2016), sino que puede ser entendido como un mecanismo jurídico que expresa la crisis de 2008. Por un lado, a partir de la incorporación de cláusulas que aumentan el nivel de previsibilidad para el sector financiero. El TPP incorpora mecanismos que permiten que los Estados actúen salvando su propio sistema financiero “nacional”, relajando la cláusula de Trato Nacional, a la vez que otorga mayores prerrogativas para el accionar de los bancos, compañías aseguradoras y tenedores de bonos. Incorpora el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (ISDS por su sigla en inglés) para el sector financiero, el cual fue luego retirado en la renegociación del llamado TPP11. Entonces la crisis del 2008 se expresa al interior del TPP a través de la centralidad que el sector financiero adopta, proponiendo mecanismos más relajados que avalan el accionar de los Estados ante una necesidad de salvataje frente a una crisis.

Por otro lado, el TPP avanza en la incorporación de cláusulas que regulan aspectos *no regulados* de la actividad económica que hoy son centrales para el proceso de acumulación, como los temas vinculados al Comercio Electrónico. Estos mecanismos avanzados de *buenas prácticas regulatorias* donde se espera que los Estados no regulen de ningún modo la actividad económica, a la vez que rearmen sus aparatos administrativos para facilitar la circulación del capital, contrastan con las capacidades otorgadas a los Estados para que salgan a salvar su sector financiero en caso de crisis. Esto nos estaría mostrando que el TPP es un instrumento que está empujando una reconfiguración de las funciones regulatorias estatales, por encima de lo que operaron los TLC de los años noventa.

Entonces, en este artículo analizaremos un modo institucional particular en que se expresó la crisis del 2008. Ahora sí podemos traer las nociones de “tratados de nueva generación” o “tratados del siglo XXI”, pero para ser vistos a la luz de la crisis. Identificamos algunos elementos que vinculan la crisis financiera con una particular forma de protección del capital a nivel global, que son los TLC. Observaremos el despliegue de un *dispositivo institucional adecuado* (Harvey, 2012) que expresa la necesidad de certeza para la acumulación en un contexto de creciente incertidumbre.

El recorrido que haremos es el siguiente. Primero, repasaremos la tensión existente entre el sistema internacional de Estados y el capital global, explicando que los Estados firman TLC en su necesidad

---

tratado original fue firmado, lo cual muestra la aceptación de estos doce países sobre las cláusulas y disposiciones del TPP.



de atraer el capital global hacia sus territorios, lo cual genera una reducción de sus funciones regulatorias y compromete su capacidad de intervenir en el espacio nacional frente al trabajo en situación de crisis de gobernabilidad. Segundo, revisaremos la crisis del 2008 como un momento de agudización de la crisis inherente al capitalismo a partir de la cada vez mayor separación entre el proceso de producción de valor y la acumulación de capital. La crisis de 2008 requirió una fuerte presencia del Estado mediante el salvataje masivo del sector financiero. Tercero, veremos cómo el TPP es el tratado que más expresa la crisis del 2008 en: 1) las prerrogativas extraordinarias otorgadas al sector financiero, especialmente en el Capítulo de Servicios Financieros; 2) el empuje hacia la modernización de los aparatos regulatorios estatales, que se ve en los capítulos de Coherencia Regulatoria y Comercio Electrónico.

### **NOTAS SOBRE LOS MOTIVOS POR LOS QUE LOS ESTADOS FIRMAN TLC**

Los Estados compiten entre sí para atraer el capital hacia sus territorios, y retenerlo en él. El modo en que se realiza esa competencia está históricamente determinada, ya que no se produce en la actualidad de igual modo que en otros periodos, como en la segunda posguerra. Nos encontramos hoy ante un modo mucho más agresivo de capitalismo, bajo la forma del comando (en-crisis) del capital-dinero (Bonnet, 2003), y uno de sus elementos distintivos es el aumento de la desproporción que existe entre la riqueza ficticia (esfera financiera) y la riqueza generada por la explotación. Cuando el carácter ficticio del capital crece, esto se traduce en una intensificación de la competencia entre capitales, así como entre Estados para participar de la plusvalía social generada (Holloway, 2017). La centralidad del dinero en el capitalismo es innegable; pero esa forma dominante se encontró oculta durante varias décadas del siglo XX tras las formas keynesianas de los llamados Estados de bienestar (Holloway y Bonefeld, 1996). En las últimas décadas, se ha hecho evidente el poder del dinero, así como la naturaleza inherentemente global de las relaciones de poder.

Las crisis recurrentes durante los años noventa, con la de 2008 como punto más evidente en la historia reciente, mostraron la fragilidad del capital en su forma dineraria. Fragilidad entendida no como profecía de auto-destrucción, sino que la expansión de dinero sin un correlato real en la producción de valor expresa la dificultad que ha encontrado el capital para ejercer un comando sobre el trabajo que sea efectivo y sostenible en el tiempo (Bonefeld, 2013; Marazzi, 1996). Esto no implica necesariamente que el poder de la insubordinación se haya fortalecido a nivel global, pero sí que el capital no puede

encontrar los modos de generar una completa dominación sobre el trabajo a escala planetaria.

Los TLC han sido un intento por generar ciertas garantías para el comando del capital a través de los Estados en este contexto de incertidumbre. Estos tratados pueden ser considerados parte del dispositivo institucional adecuado a las necesidades de expansión del capital y a la colocación de excedentes. Los Estados, territorialmente atados, son los encargados de ejercer la disciplina sobre los trabajadores en el territorio. A partir de la constitución de una estructura legal que regula la circulación del capital, los Estados generan los modos de disciplinar a los trabajadores a la vez que atraen hacia sus territorios una porción mayor del plusvalor global producido. Si los Estados no logran generar la disciplina del mercado al interior del territorio, tendrán problemas para sobrevivir en tanto Estados. Y esto es porque los Estados no se ven sólo “afectados” o “impactados” por las fuerzas globales, sino que son parte de la crisis de la totalidad social (Burnham, 2013).

Los Estados han desarrollado estrategias para atraer el capital hacia sus territorios (y retenerlo), logrando así un mejor lugar (temporario) en el sistema internacional de Estados. En los años noventa, esta estrategia fue a partir de aceptar ser parte de un cierto modo de derecho internacional *americanizado* (Panitch y Gindin, 2015) con el objetivo de crear incentivos para que una porción del capital se asentara en sus territorios. Así, la arquitectura jurídica comercial y de inversiones en los noventa se forjó a partir de una doble liberalización: la reducción de los obstáculos al comercio (facilitando la circulación de mercancías y servicios) y la aceleración de la circulación del capital y las inversiones (sea en su forma de Inversión Extranjera Directa o de portfolio). Los TLC incorporaron temas centrales para la acumulación (en un contexto de creciente internacionalización productiva) y para el mejoramiento de la competitividad de los capitales con base en Estados Unidos. Esto se hizo mediante los llamados “nuevos temas comerciales” (Estay y Sánchez, 2005) o temas “más allá de las fronteras” (Rodrik, 2018): los derechos de propiedad intelectual, servicios, telecomunicaciones, mercados agrícolas, el comercio electrónico y la protección de las inversiones extranjeras con el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado que se puede considerar como el corazón de estos tratados (Pascual, Ghiotto y Lecumberri, 2007).

Aclaremos aquí que seguimos la argumentación de Alvarez Huwiler y Bonnet (2017) que nos lleva a relativizar la existencia de una adecuación directa entre la toma de decisiones por parte de la burocracia estatal (firma de TLC) y los requerimientos de la acumulación. Pero podemos señalar que en los años noventa los Estados tendieron a copiar el comportamiento de otros Estados, hecho basado además

en la presión de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC) que impulsaban la firma de estos tratados<sup>4</sup>. Esto culminó en la firma masiva de TLC y tratados de inversión. Con ello, la ley del valor se consagró como “norma de derecho”: el andamiaje legal se convirtió no sólo en producto sino en condición necesaria para la acumulación global (Panitch y Gindin, 2015, p. 333). Los tratados fueron el elemento que otorgó condiciones de certidumbre para la acumulación en el proceso de expansión global del capital, redefiniendo las funciones estatales, especialmente la capacidad regulatoria sobre el mercado.

La imbricación de los temas comerciales con los “nuevos temas” implicó una redefinición de las funciones regulatorias estatales. Un punto fundamental en las discusiones de creación de la OMC fueron las Barreras No Arancelarias (BNA) y los llamados Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), que implican para el sector privado un alto costo en términos de administración estatal (Ghiotto y Guamán, 2018). Uno de los objetivos de la creación de la OMC era la redefinición de los “elefantiásicos” aparatos burocráticos que entorpecen la libre circulación del capital y las mercancías. Es interesante ver que esto recién se logró con el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) que entró en vigencia en 2017 (y que contó con el apoyo tanto de Estados Unidos como de China). Mientras tanto, desde la creación de la OMC hasta este Acuerdo, los OTC fueron incorporados en prácticamente todos los TLC bilaterales o plurilaterales impulsados (o no) por Estados Unidos.

El problema teórico más relevante que nos presenta la liberalización del comercio y las inversiones es que pone en evidencia la paradójica situación en la que se encuentran los Estados. Mientras pelean por adquirir una porción del capital global, impulsan y se someten a reglas globales que implican una dificultad cada vez mayor para sostener cierta capacidad de decisión al interior del propio territorio. La redefinición de funciones volcadas hacia “afuera” mediante los

---

4 Para los países asiáticos de la órbita soviética, la firma de tratados desde los años ochenta significó estar en condiciones de atraer parte del capital circulante, dando seguridad jurídica a la vez que condiciones óptimas para la explotación de la fuerza de trabajo. Para los africanos y latinoamericanos, significó además dar garantías frente a los procesos de expropiación que diversos movimientos nacionalistas habían llevado adelante dos décadas atrás. Estos ejemplos muestran que no se trata de una política *errónea*, sino que ha sido la adecuación de los aparatos legales al proceso de transnacionalización del capital. Esto también se produjo en los Estados exportadores de capital desde los años sesenta. Alemania posee 131 Tratados Bilaterales de Inversión, además de 70 tratados con provisión sobre inversiones, lo cual significa que cerca del 70% de los países del mundo protegen las inversiones alemanas en sus territorios.

procesos de integración regional (como la Unión Europea) implican la constitución de reglas que están por encima de los Estados, que los restringen en sus funciones históricas pero que al mismo tiempo los ayudan a disciplinar a los trabajadores nacionales bajo el lenguaje de la “globalización” (Pascual, 2017). Este proceso es atravesado por todos los Estados por igual, sin importar su ubicación en el sistema internacional de Estados. Ocupar una posición hegemónica no libera al Estado de la competencia global por atraer y retener al capital.

### **LA CRISIS DE 2008 Y LA RECONFIGURACIÓN DE LAS FUNCIONES REGULATORIAS DEL ESTADO**

La crisis del 2008 dejó al descubierto la fragilidad con la que se reproduce hoy el capital. Esa fragilidad es producida por la expansión del crédito y del sistema financiero, y por la dificultad que encuentra el capital para subordinar al trabajo. Esta hipótesis puede parecer un sinsentido cuando se mira nuestra vida cotidiana, al ver cómo se reproducen los ejemplos de nuevos y mayores modos de disciplinamiento social y laboral, especialmente mediante la política del dinero escaso (leída como austeridad). Sin embargo, la expansión extraordinaria del capital en su forma dineraria desde los años ochenta expresa la dificultad del capital (en su conjunto) de explotar la fuerza de trabajo en el ámbito de la producción. El capital dinero no termina de convertirse en un comando expandido sobre el trabajo vivo, por ello “este futuro permanece ficticio” (Bonefeld, 2013, p. 162). Por eso, la crisis de 2008 generó un fuerte revuelo entre los economistas del *establishment* para ver cuáles serían las respuestas adecuadas, especialmente qué podían hacer los Estados para evitar una crisis mayor y con ello la ruptura del tejido social a partir del rol lubricante del dinero (Holloway, 2017).

La crisis del 2008 no es una crisis más, ha sido equiparada a la crisis de 1929. En marzo de 2009, el Fondo Monetario Internacional estimaba que tras la crisis se habían destruido activos con un valor superior a los 50 billones de dólares en todo el mundo, lo cual aproximadamente representa el valor de la producción mundial de bienes y servicios en un año (en Harvey, 2012). Efectivamente, se trató de un proceso de reestructuración masiva del capital, con destrucción de activos parasitarios. Posteriormente, llegó el rescate a todas las instituciones financieras lo suficientemente grandes, tal que permitiera recomponer ciertos grados de confianza en el sistema financiero en su conjunto.

La acción del Estado, especialmente el de Estados Unidos fue esencial para traer una cierta estabilidad al sistema, evitando que se produjera un quiebre en el sistema financiero que pudiera expandirse globalmente, generando el caos social. La función de la forma política

(sea estatal o regional) en momentos de crisis, es clave. En un contexto de crisis, el Estado se muestra como el organizador de la sociedad burguesa, y como tal “intenta asegurar la reproducción de las relaciones sociales de producción en formas no conflictivas, políticamente supervisadas y legalmente controladas; en pocas palabras, en formas civilizadas de violencia” (Bonefeld, 2013, p. 195). Pero el rescate financiero (que es esencial) no es el único modo de intervención de los Estados en el marco de la crisis. Aquí identificamos que la crisis se expresó asimismo en una nueva forma de legalidad internacional a partir de la negociación de TLC que cristalizan en su interior dicha crisis. La forma política estatal interviene a partir de que encuentra mecanismos para reducir la incertidumbre de la acumulación al nivel de los territorios, especialmente del propio sector financiero.

Desde el año 2012 se comenzaron a negociar una serie de TLC con algunas características distintivas. Primero, son tratados que se extienden a varias regiones, y que implican un gran número de países de varios continentes: TPP, TTIP, RCEP, TISA; de allí que reciban el nombre de “megarregionales”. Segundo, son tratados donde participen economías relativamente simétricas; a diferencia de los TLC de los noventa, encontramos aquí a economías en competencia, como Estados Unidos con la Unión Europea (UE) (TTIP), Estados Unidos con Japón (TPP), China con India y Japón (RCEP). Tercero, están mostrando la disputa inter-hegemónica entre Estados Unidos y China, cada uno influyendo sobre un grupo de países con el fin de asegurarse acceso a mercados de la Cuenca Pacífico. Hoy el *Pacific dream* orientaría las grandes estrategias de los tratados comerciales con proyectos en competencia como el TPP y RCEP (Moreno, 2015; Brown, 2016), aunque no son divergentes en términos de las reglas que favorecen a los “propios” capitales, ni en términos de capítulos, cláusulas o de protección de los inversores (Slipak y Ghiotto, 2019).

Lo que vuelve a estos tratados interesantes para ser analizados no es que sean “megarregionales” (aunque lo son) ni que estén mostrando una disputa interhegemónica entre Estados Unidos y China (aunque lo hagan). La mirada que proponemos aquí es que existe una conexión entre la crisis del 2008 y la forma que toman los TLC en la última década. Esto se ve especialmente en el modo en que estos TLC expresan una *reconfiguración de las funciones regulatorias de los Estados*, con énfasis en dos elementos: primero, el tratamiento que se le otorga al sector financiero, ya que en los tratados como el TPP se observa una centralidad sin precedentes de este sector; segundo, en la regulación de nuevos sectores como la economía digital, que anteriormente no estaba regulado y que hoy es relevante en el proceso de acumulación. Esta reconfiguración de las funciones estatales tiene

implicaciones sobre todo el sistema internacional de Estados ya que empuja hacia abajo los parámetros regulatorios, tendiendo a la homogeneización de las regulaciones a escala planetaria. Por supuesto, no estamos aquí diciendo que menos regulación implique menos Estado. En realidad, menos regulación en sectores de la vida social implica mayor intervención del Estado para contener la lucha de clases en el nivel nacional que ante tal acción se despliega con mayor virulencia. Menor regulación, que implica menores costos para el capital, significa para el Estado el ejercicio de un fuerte control disciplinario del mercado de trabajo (Bonefeld, 2013).

En principio, esto no es tan nuevo. En los años noventa se produjo una presión y reconfiguración sobre las funciones estatales, lanzando una parte de esas funciones hacia el ámbito extraterritorial (Pascual, 2017) mediante procesos de integración regional (como la Unión Europea o el Mercosur), y también mediante la constitución de organismos internacionales (como la OMC), donde los Estados debieron adecuar sus regulaciones a lo que se exigía “desde arriba”, asociado especialmente a la liberalización requerida por la transnacionalización del capital. Este proceso ahora se ve intensificado a partir de una reconfiguración de las funciones regulatorias a través del uso de nuevos mecanismos jurídicos que restringen la capacidad regulatoria estatal a la vez que otorgan nuevas prerrogativas específicas al capital financiero. Entonces, aunque lo que traen los TLC más recientes no sea nuevo en comparación con los años noventa, sí se trata de dispositivos más adecuados al momento mediado por la crisis del 2008 y a un futuro de acumulación cada vez más incierto.

Actualmente la expansión del andamiaje jurídico no se produce de un modo extensivo (geográficamente), sino *intensivo*: la frontera se ha ido corriendo hacia la profundización de las reglas que se negocian al interior de los tratados. Los nuevos temas comerciales ya están en todos los tratados; hoy serían más bien temas “viejos”. Entonces, lo “nuevo” es el modo en que aparecen los temas “detrás de las fronteras”, que significan una *reconfiguración de las funciones regulatorias de los Estados a partir de la modernización de los aparatos administrativos* con el fin de facilitar la circulación del capital global, sea en su forma de bienes tangibles o de servicios y flujos de datos. En definitiva, los nuevos TLC empujan la modernización de los Estados, generando la adaptación de los aparatos burocráticos según la necesidad de expansión del capital. Esto toma cuerpo en la competencia entre los Estados por imponer las *reglas del comercio y las inversiones* de acuerdo a la necesidad de los capitales asentados en sus territorios, en un contexto de creciente incertidumbre dada la imposibilidad de resolución de la crisis capitalista.

El Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversiones (TTIP) es notorio para mostrar esta hipótesis: el tema central de ese acuerdo no es el comercio en sí mismo, sino las *reglas* para el comercio (Hilary, 2014). La tasa media del comercio de los aranceles entre Estados Unidos y la UE ya es muy baja, alcanza en términos generales un 2,8% de los productos industriales en ambas regiones, mientras que en los productos agrícolas los aranceles se sitúan en un 3,9% en la UE y un 2,6% en Estados Unidos (Guamán, 2015). El objetivo del tratado es el desmantelamiento de esos aranceles, aunque se espera que los beneficios más fuertes vengan de los otros dos pilares: liberalización de servicios y cooperación reguladora. La liberalización de servicios implica equiparar los niveles de libertad que tienen los proveedores de servicios en ambos lados del Atlántico, incluyendo el acceso a compras públicas, telecomunicaciones, operaciones de dragado, entre otras. Hasta aquí, nada nuevo, ya que incluso se plantea que el tratado equipare niveles de libertad con otros tratados ya existentes.

Pero en el pilar de la cooperación reguladora encontramos un elemento explicativo. El objetivo ya no es la liberalización sino la constitución de una *cooperación transatlántica en materia de regulación* (Guamán, 2015). Esto implica esencialmente la reducción del “peso” de las burocracias estatales sobre los actores privados. En el caso del TTIP, esto se explicita como la necesidad de reducir las BNA, que incluye los OTC que mencionamos anteriormente. La cooperación reguladora es un mecanismo que puede encontrarse en diversos acuerdos multilaterales de la OMC y en casi todas las experiencias de integración supranacional. Tanto el Acuerdo sobre OTC como el Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS), ambos adoptados en la OMC, imponen obligaciones para los Estados relativas a las normas de producción y comercialización de determinados productos.

El protagonismo de estos mecanismos ha sido especialmente llamativo en los más recientes acuerdos de comercio e inversión, y esta relevancia se ha convertido en una seña de identidad de los mismos (Ghiotto y Guamán, 2018). En el TTIP, los análisis elaborados por las entidades negociadoras, en particular la Comisión Europea, han señalado la importancia de los instrumentos de cooperación reguladora ya que un 80% de las ganancias que supuestamente implicarán estos acuerdos resultarán tanto de la liberalización del comercio de servicios y de la contratación pública como (fundamentalmente) de la reducción de los costos impuestos por la burocracia y las regulaciones. Estas regulaciones actúan entonces como barreras y dificultan el comercio entre las partes implicadas, por lo que su reducción o eliminación mediante mecanismos que permitan una cooperación



reguladora bilateral permanente es imprescindible para alcanzar los objetivos de los tratados.

### **EL TRATADO TRANSPACÍFICO (TPP), EL TRATADO QUE MÁS EXPRESA LA CRISIS**

Aquí consideramos al TPP como una cristalización institucional del momento de la post crisis del 2008. Este tratado expresa la búsqueda de generar mayores niveles de certidumbre para la acumulación en un contexto cada vez más incierto. La crisis del 2008 no está saldada (Gambina, 2013), la economía norteamericana (y su población) sigue siendo la más endeudada del mundo, en un contexto donde la circulación de capital ficticio a nivel global sigue superando la producción de valor (Robinson, 2017). El capital sigue caminando sobre el abismo, pero intenta no mirar hacia abajo.

En el TPP encontramos la conformación de un *dispositivo institucional adecuado* a las necesidades del capital en el contexto de la post-crisis de 2008. La adecuación va a implicar que mediante el TPP los Estados aceptan otorgar garantías extraordinarias al sector financiero, lo cual expresa directamente la crisis de 2008, a la vez que reformar sus procesos administrativos y burocráticos con el objetivo de facilitar la circulación del capital en su forma de mercancías e inversiones. Trabajaremos aquí a partir de tres ejemplos que salen de los capítulos del TPP de Servicios Financieros, Coherencia Regulatoria y Comercio Electrónico.

Durante la negociación (entre 2012 y 2016), la Secretaria de Estado Hilary Clinton señaló que el TPP era el nuevo *gold standard* para las negociaciones comerciales de Estados Unidos. El objetivo no era el comercio en sí mismo, ya que Estados Unidos contaba con TLC bilaterales con varios de los países firmantes (Canadá, México, Chile, Singapur, Australia y Perú). Lo central del TPP es la compatibilización de las reglas entre todos estos Estados. Efectivamente, la adhesión a un *conjunto de reglas comunes* tiende a facilitar el comercio (Schreiner, 2017). Para ello se avanza en *regular lo desregulado*: en su competencia con los otros Estados, cada uno acepta respetar cláusulas cada vez más avanzadas en términos de desregulación, lo cual tendría un efecto económico positivo ya que les daría mayor credibilidad frente al capital transnacional.

La creación de este dispositivo institucional adecuado puede ser vista a partir de varios grupos de cláusulas. Un capítulo importante para ver cómo la crisis del 2008 se expresa al interior del TPP es el capítulo de Servicios Financieros. La existencia de un capítulo específico sobre servicios financieros, separado del capítulo más general de comercio de servicios como en todos los TLC, es en sí mismo una



novedad. En primer lugar, un elemento clave que aparece aquí es la adaptación de las reglas para garantizar que los Estados puedan salvar a su “propia” banca y sector financiero en contextos de crisis. Fueron incorporadas al TPP una serie de cláusulas (11.11 y 11.12 de Excepciones y Reconocimiento) que plantean que, en situación de crisis financiera, el trato nacional no aplica para este sector de terceros países. En otras palabras, en una situación similar a la de 2008, el gobierno de Estados Unidos estaría habilitado por el TPP para salvar a depositantes, instituciones financieras, bancos, tenedores de pólizas, inversionistas financieros y proveedores transfronterizos de servicios financieros que sean “nacionales”, sin que los bancos extranjeros reclamen para sí la prerrogativa de ser también salvados por ese gobierno. Todo, por “razones prudenciales”, que incluye “el mantenimiento de la seguridad, solvencia, integridad o responsabilidad financiera de instituciones financieras individuales o de proveedores transfronterizos de servicios financieros, así como la seguridad y la integridad financiera y operativa de los sistemas de compensación y pago” (artículo 11.11). Con este movimiento se flexibilizó la cláusula del Trato Nacional, que es la base del sistema multilateral de comercio ya que restringe la posibilidad de que los Estados discriminen por la nacionalidad de los capitales. El artículo 11.12 de Reconocimiento agrega además un mecanismo para que, en esta situación de crisis, los Estados puedan reconocer “las medidas prudenciales” de los otros Estados, y proporcionar “una oportunidad adecuada a otra Parte para demostrar que existen circunstancias en las que hay o habría regulación, supervisión, implementación de la regulación equivalente”. En definitiva, en casos de crisis del sistema financiero, el TPP avala que los Estados actúen en salvataje de sus “propios” sectores con el fin de evitar el quiebre de todo el sistema, sin que otros Estados puedan apelar a medidas discriminatorias por parte de aquel. Entonces, en caso de crisis el Estado actúa salvando “sus” capitales en nombre de todos los capitales.

Otro punto que expresa la expansión del capital dinero en el TPP es la inclusión del mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (ISDS por su sigla en inglés) en el mismo capítulo de servicios financieros<sup>5</sup>. En los TLC de los años noventa, este mecanismo estaba restringido al capítulo de inversiones, ya que es el tratamiento específico que se le da a inversores extranjeros. En el capítulo de servicios financieros, el mecanismo se incluye en el artículo 11.2, sub-párrafo 2 (b), donde se explicita que se incorpora la sección B del capítulo 9 (Inversión) y forma parte integrante de este capítulo. El

---

5 El texto original del TPP incluía ISDS en el Capítulo de Servicios Financieros, pero este mecanismo fue excluido al relanzarse en formato de TPP11.

mecanismo ISDS para servicios financieros se aplica a un Estado que haya violado una serie de cláusulas incluidas en el capítulo de inversiones y que hacen al tratamiento otorgado por los Estados a los inversores extranjeros. Esto muestra que el capital financiero es entendido en el TPP como una inversión, lo cual ha sido una amplia discusión en los tratados de protección de inversiones, ya que algunos restringen la definición de inversor a aquellos que comprometen capital a largo plazo, quitando de la cobertura a las inversiones de portfolio. Pero en el TPP se tiende un puente entre el capítulo de inversiones y el de servicios financieros, otorgando al sector financiero la capacidad de asistir al arbitraje internacional en caso de que algún Estado viole su nivel mínimo de trato, realice una expropiación, restrinja las transferencias al exterior, deniegue beneficios o su acceso a la información, todo estipulado para inversores en el capítulo 9.

Las cláusulas comentadas del capítulo de servicios financieros muestran la ficción de la búsqueda de la no regulación del Estado y la fragilidad del capital en su forma dineraria. El Estado, que debe asegurar el proceso de totalización de la vida humana en el capital, no puede permitir el colapso de los principales bancos porque con eso se pone en riesgo todo el sistema. La regulación entonces pasa a ser central: en momentos de crisis el Estado sale a salvar el sistema financiero “nacional”, a la vez que otorga garantías extraordinarias a los servicios financieros, a partir de permitirles acudir al arbitraje internacional en caso de expropiación o de medidas que frenen la remisión de ganancias hacia las casas matrices.

Los temas regulatorios del TPP pueden ser encontrados en diversos capítulos, aunque se ven con mayor claridad en los obstáculos técnicos al comercio (OTC), coherencia regulatoria, propiedad intelectual, comercio electrónico, inversiones, telecomunicaciones, servicios y servicios financieros. El TPP avanza en dos sentidos: por un lado, ajusta en algunos capítulos donde ya existía regulación como en Propiedad Intelectual (PI); por otro lado, avanza en la *regulación de lo no regulado*, donde en el mismo capítulo de PI los Estados se comprometen a ratificar y adherir a tratados internacionales vigentes vinculados a la PI como UPOV91 (Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, modificado en 1991), que ha sido ampliamente rechazado en diversos países<sup>6</sup>. En el TPP, estas disposiciones se vuelven un piso común para una cada vez mayor cantidad de Estados, con lo

---

6 Algunos tratados de los últimos diez años ya incluían la obligatoriedad de UPOV 91, especialmente los impulsados por Estados Unidos (como los firmados con Chile y Perú). Sin embargo, la inclusión de UPOV 91 en el TPP implica una ampliación de esa obligatoriedad a mayor cantidad de Estados.

cual se avanza en la homogeneización o nivelación de las reglas internas de los países. Los Estados ajustan su legislación interna de acuerdo a los requerimientos del TPP, mediado por la relación de fuerzas específica en el nivel nacional. Los gobiernos pueden presentar este hecho como que la “globalización se impone” y con ello garantizar la adaptación regulatoria a los requerimientos del capital global.

De este modo, el TPP es un tratado que avanza en los temas regulatorios. Además de las tradicionales reglas del comercio (aranceles, reglas de origen, acceso a mercados de bienes y agrícolas) está el grupo de los “nuevos temas comerciales” (inversiones, propiedad intelectual, servicios, telecomunicaciones), que aunque no sean nuevos, sí lo es el modo en que aparecen, ya que puede ser asimismo dividido en dos subgrupos. Por un lado, los temas regulatorios que ya vienen en discusión en la OMC, que pueden ser considerados OMC+ (como el capítulo de PI o el de inversiones), a los que se suman temas más nuevos como el de comercio electrónico. Un segundo subgrupo es el compuesto por lo que aquí llamamos *los capítulos institucionales* del tratado, es decir, los capítulos que estipulan el funcionamiento interno del acuerdo. Se puede decir que son los capítulos regulatorios *del propio TPP*, la gobernanza interna del tratado. Esta institucionalidad se puede reconstruir a partir de las disposiciones que se recogen en prácticamente todos los capítulos, ya que crea comités en diversas áreas: comité laboral, medioambiental, de coherencia regulatoria, de propiedad intelectual, de obstáculos técnicos al comercio, entre otros. Todos estos comités deben responder a la Comisión de Asociación Transpacífica, órgano intergubernamental de *regulación* del propio tratado. La comisión revisa el cumplimiento de todo el TPP, e incluye la posibilidad de que el tratado sea “mejorado” en acuerdo de las Partes. Esto hace que el TPP sea un “tratado vivo”, ya que permite que se incorporen cambios a partir del segundo año de entrada en vigencia y según los acuerdos de los Estados parte.

Es en el capítulo 25 de coherencia regulatoria donde más se hace evidente la *homogeneización* de las regulaciones internas de los Estados de acuerdo a la búsqueda de certeza por parte del capital, en un contexto cada vez más incierto para la acumulación. La coherencia regulatoria se refiere al uso de las “buenas prácticas regulatorias en el proceso de planificación, diseño, emisión, implementación y revisión de medidas regulatorias” asociadas al comercio y la inversión (artículo 25.2). Este capítulo estipula una serie de acciones que las Partes deben realizar, *o deberían* realizar<sup>7</sup>:

---

7 La diferencia de redacción muestra si una cláusula genera obligación o no para los Estados. Así, las cláusulas en las que se utiliza el condicional “deberían” no

- 1) a más tardar después de un año de entrado en vigencia, cada Parte “pondrá a disposición del público” sus medidas regulatorias cubiertas (artículo 25.3);
- 2) cada Estado “procurará asegurar que tiene procesos o mecanismos para facilitar una efectiva coordinación interinstitucional y revisión de propuestas de medidas regulatorias cubiertas”, para ello establece y mantiene un órgano de coordinación nacional (artículo 25.4.1);
- 3) los Estados alientan a las autoridades regulatorias a realizar *evaluaciones de impacto* regulatorio al proponer nuevas medidas regulatorias “que superen un umbral de impacto económico u otro impacto regulatorio” (artículo 25.5);
- 4) cada Parte “debería revisar” en intervalos que considere necesarios, sus medidas regulatorias cubiertas para determinar si medidas regulatorias específicas que haya tomado deberían ser modificadas, simplificadas, ampliadas o derogadas (artículo 25.5.6);
- 5) los Estados deberían “dar aviso público anual de cualquier medida regulatoria cubierta que prevea razonablemente que sus autoridades regulatorias emitan *durante los 12 meses siguientes*” (artículo 25.5.7; subrayado nuestro);
- 6) La Partes “cooperarán a fin de facilitar la implementación de este capítulo”, incluyendo intercambios de información, diálogos o reuniones con “personas interesadas” del sector privado o público de otra Parte (artículo 25.7.1.b). El comité mismo es el que “establecerá los mecanismos apropiados para ofrecer oportunidades continuas a personas interesadas de las Partes para brindar aportes en asuntos pertinentes para el mejoramiento de la coherencia regulatoria” (artículo 25.8).

El artículo de Notificación de Implementación (artículo 25.9) es importante porque vuelve obligatorias algunas de las acciones que aparecen como voluntarias o sugerencias de revisión al principio del capítulo. Allí se estipula que “cada Parte presentará una notificación de implementación al comité a través de los puntos de contacto designados (...) *dentro de los dos años* a partir de la fecha de entrada en vigencia de este tratado y *por lo menos una vez cada cuatro años* a partir de entonces” (subrayado nuestro), donde los Estados notifiquen “los pasos que prevé adoptar para la implementación de este capítulo”, incluyendo “los que haya tomado desde la notificación anterior y aquellos

---

generan obligación para el Estado, aunque marcan una hoja de ruta en los compromisos asumidos.

que prevé adoptar para implementar este capítulo y para mejorar su adhesión al mismo”. Esto incluye brindar información “al público” en su aviso anual “sobre futuras medidas regulatorias cubiertas”.

El capítulo de coherencia regulatoria muestra el intento por anular la incertidumbre inherente al proceso de acumulación del capital. Se evidencia, primero, en la búsqueda por saltar la mediación expresada en la ley interna, que es la cristalización del modo en que se expresa el antagonismo social al interior de los Estados y aparece en, por ejemplo, las regulaciones comerciales, sobre las patentes o sobre la inversión extranjera. Este salto podría ser logrado al quedar los Estados atados a aceptar la opinión de las “partes interesadas”, que pueden o no ser tomadas en cuenta en los procesos legislativos internos, pero que ahora mediante el TPP son una parte que debe ser consultada antes de emitir nueva regulación, o que incluso puede impulsar la revisión de regulación ya existente. Esta incorporación de los *stakeholders* es impulsada globalmente por la OCDE como parte del ejercicio de *buenas prácticas regulatorias*, que incorpora al sector privado en la generación de nuevas leyes.

Segundo, el avance en la homogeneización de las regulaciones estatales mediante este capítulo es central para reducir los costos administrativos asociados con las transacciones comerciales o la instalación de la inversión extranjera. Entonces, estas disposiciones tienden a facilitar la acumulación de capital y favorece a los capitales asentados en los Estados parte ya que se simplifican los procesos burocráticos, se reduce el costo del proceso político y con ello se abaratan las transacciones. Se trata en definitiva de una modernización masiva vía este tipo de TLC que impacta en la creación de administraciones más eficientes desde la óptica de la acumulación.

Otro capítulo importante para mostrar la regulación de lo no regulado es el de comercio electrónico. Este manifiesta la relevancia que ha adquirido el sector tecnológico en el marco del capitalismo, que ha sido considerado como un *capitalismo de datos* (Vila Seoane y Saguier, 2019), marcado por un vínculo cada vez mayor entre los procesos de organización de la producción y la generación y manejo de los datos. La interconectividad toma una centralidad sin precedentes, que consiste en la habilidad para forjar y manejar los links entre actividades que están dispersas territorialmente (Williamson, 2017). Por ello, el comercio electrónico aparece como uno de los temas recientes de la disputa global por la gobernanza del comercio, que se centra en quién pone las reglas para el manejo de los datos a escala planetaria (Vila Seoane y Saguier, 2019; Kelsey, 2017). Este tema no aparece sólo en los TLC; desde Estados Unidos se impulsó en el año 2014 la negociación de un acuerdo específico plurilateral (TISA, *Trade*

*In Services Agreement*) sobre comercio de servicios, donde uno de los puntos centrales es el comercio electrónico (Scasserra, 2017).

Estos acuerdos vienen a cubrir un área que aún no estaba regulado. La nueva gobernanza global debería, desde la óptica corporativa, garantizar que los Estados no puedan regular de ningún modo el comercio transfronterizo de servicios y de datos. De allí el fuerte involucramiento en el lobby directo del conglomerado de empresas como Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft por la aprobación del TPP<sup>8</sup>. Estas empresas dominan los espacios *multi-stakeholder* de “diálogo” con la sociedad civil en la gobernanza de internet (Kelsey, 2017). El rol de Estados Unidos ha sido el de expandir las reglas exigidas por “sus” empresas hacia el interior de las negociaciones comerciales, tanto en los tres grandes acuerdos (TPP, TTIP y TISA) como en la agenda plurilateral (G20) y multilateral (OMC). En palabras del representante comercial de Estados Unidos (USTR), “El Tratado TransPacífico es el acuerdo comercial sobre internet más ambicioso y visionario que jamás se haya intentado” (Kelsey, 2017).

## APUNTES FINALES

En este artículo se revisó el pasaje de los TLC de los años noventa a los tratados que hoy se conocen como de “nueva generación” a la luz de la crisis capitalistas. La relación entre TLC y crisis no es algo obvio, sino que tiene que ser reconstruido y demostrado. Aquí hemos brindado algunos elementos que ayudan a entender los TLC como expresión de la crisis inherente del capitalismo, como un modo de existencia jurídica de la incertidumbre inherente a la acumulación. Sostuvimos que los nuevos TLC pueden ser leídos como dispositivos institucionales adecuados a las necesidades de acumulación del capital, especialmente para negar la incertidumbre del sistema global, así como para garantizar la colocación del capital excedente, mediado por la gran crisis de 2008.

En ese sentido, revisamos el TPP como expresión jurídica de la crisis del año 2008. Se trata entonces de un tratado adecuado al recrudescimiento de las crisis capitalistas, que estallan con fuerza en el sector financiero. Esto lo observamos a partir de ciertos cambios en las disposiciones del tratado que están mediados por dicha crisis, y que lo diferencian de los tratados de los años noventa. En primer lugar, lo

---

8 Incluso se registra la creación de una coalición empresaria a favor del TPP: *U.S. Coalition for TPP*, que realizó trabajo de lobby en Estados Unidos durante la presidencia de Obama instando a los representantes del Congreso a ratificar el tratado. Ver en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/january/Diverse-Coalition-American-Businesses-Farmers-Manufacturers-Call-for-TPP-Passage>

vimos a partir de la centralidad otorgada al sector financiero en el capítulo de servicios financieros y las prerrogativas extraordinarias que se da a este sector; a partir de la aceptación de la capacidad de intervención estatal con el objetivo de salvar al sistema en su conjunto. En segundo lugar, lo mostramos a partir de la complejización de las cláusulas que van “más allá de las fronteras” que compelen a los Estados a revisar sus aparatos administrativos para adaptarlos a los requerimientos de la acumulación del capital a partir del concepto de las *buenas prácticas regulatorias*, especialmente en los capítulos de coherencia regulatoria y de comercio electrónico.

El capitalismo se presenta hoy de un modo mucho más agresivo, causado por la cada vez mayor separación entre el proceso productivo y la circulación del capital en su forma dinero. Esa agresividad puede ser entendida como un dato cerrado de la realidad, aunque aquí hemos intentado entender esa agresividad en términos de fragilidad del sistema. El marxismo abierto reconoce el modo negado de nuestra humanidad al interior de las formas jurídicas, como en este caso los TLC.

El Estado expresa institucionalmente este antagonismo. La firma de tratados que protegen la propiedad del capital no puede ser entendida como una “política errónea”, sino que es una adecuación institucional a las necesidades de la acumulación capitalista. Los Estados están compelidos a atraer el capital hacia su territorio, y para ello hacen señales que se congracian con el capital global, mostrando que está dispuesto a imponer la disciplina de la acumulación al interior de su territorio. Un modo es mediante la firma de tratados con las características del TPP. En realidad, los efectos posteriores del tratado no importan (tanto) en un primer momento, ya que su efecto inmediato es dar una señal a “los mercados”, la señal de la credibilidad. El efecto real posterior puede ser la obligación de esos Estados de aplicar las condiciones firmadas en el TLC, lo cual se hace mediante políticas de ajuste y austeridad que pueden provocar una crisis de gobernabilidad y agudizamiento de la lucha de clases en la escala nacional, tal como se vio en los años noventa en varios países latinoamericanos.

Los tratados son el lenguaje del capital, de la ganancia, de la conversión de nuestro hacer en valor y de nuestra humanidad en términos de acumulación. La anti-globalización implica que la justicia, la equidad y la solidaridad global son los valores más importantes, los valores de un mundo que reconoce a la Humanidad como su objetivo (Bonefeld y Psychopedis, 2005). Los TLC sólo conocen la libertad del capital, entonces son “inmejorables”, es decir, es imposible volverlos humanos.



## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Huwiler, Laura y Bonnet, Alberto. (2018). Ensayo y error: un análisis marxista de las políticas pública. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(233), 169-192.
- Bonefeld, Werner. (2013). *La razón corrosiva; una crítica al estado y al capital*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.
- Bonefeld, Werner y Psychopedis, Kosmas. (2005). *Human dignity: Social Autonomy and the Critique of Capitalism*. London: Ashgate.
- Bonnet, Alberto. (2003). El comando del capital-dinero y las crisis latinoamericanas. En W Bonefeld y Sergio Tischler. (Eds.). *A 100 años del ¿Qué hacer?; leninismo, crítica marxista y la cuestión de la revolución hoy*. Buenos Aires: Herramienta.
- Brown, Chad P. (2016). Mega-regional Trade Agreements and the Future of the WTO. Discussion Paper Series on Global and Regional Governance, Council on Foreign Relations. Recuperado de <https://piie.com/system/files/documents/bown201609cfr.pdf>
- Burnham, Peter. (2013). Hegemonía neogramsciana y el orden internacional. En *Integrados (?)*. *Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Dinerstein, Ana Cecilia. (2015). *The politics of autonomy in Latin America; the art of organizing hope*. Londres: Palgrave.
- Estay, Jaime y Sánchez, Germán. (2005). Una revisión general del ALCA y sus implicaciones. En Jaime Estay Germán Sánchez. (Comps.), *El ALCA y sus peligros para América Latina*, (pp. 17-87). Buenos Aires: CLACSO.
- Fernández Ortiz de Zárate, Gonzalo. (2018). *Mercado o democracia; los tratados comerciales en el capitalismo del siglo XXI*. Madrid: Icaria.
- Fretez Bobadilla, Alan. (2017). *Los acuerdos megarregionales y la nueva ofensiva del capital*. Asunción: BASE/Fundación Rosa Luxemburgo.
- Gambina, Julio C. (2013). *Crisis del capital (2007/2013); la crisis capitalista contemporánea y el debate sobre las alternativas*. Buenos Aires. FISYP.
- García-Amado, Luis Rico *et al.* (2016). La globalización capitalista en clave de tratados comerciales. En Adoración Guamán y Pablo Jiménez. (Eds.), *Las amenazas del TTIP y el CETA; los acuerdos comerciales como estrategia de dominación del capital*. Madrid: Pollen Ediciones.



- Ghiotto, Luciana y Guamán, Adoración. (2018). ¿Facilitación o protección? Nuevos elementos para el debate global sobre el tratamiento de las inversiones extranjeras". *Revista Ciclos* (Buenos Aires), XXV(51), 1-18.
- Guamán, Adoración. (2015). La cooperación reguladora en el TTIP y en el CETA: implicaciones para los procedimientos normativos en la UE y en los estados miembro. En Adoración Guamán y Pablo Jiménez. (Coords.), *TTIP; el asalto de las multinacionales a la democracia*. Madrid: Akal.
- Gunn, Richard. (2005). Contra el materialismo histórico: el marxismo como un discurso de primer orden. En Alberto Bonnet; John Holloway y Sergio Tischler. (Comps.), *Marxismo Abierto, una visión europea y latinoamericana, volumen I*, (pp. 99 – 145). Buenos Aires: Herramienta. México: ICSyH-BUAP.
- Harvey, David. (2012). *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Hilary, John. (2014). *El Acuerdo Transatlántico sobre comercio e inversión; una carta para la desregulación, un ataque al empleo, el final de la democracia*. Bruselas: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Holloway, John. (2003). *Cambiar el mundo sin tomar el poder; el significado de la revolución hoy*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.
- \_\_\_\_\_. (2017) *La Tormenta; crisis, deuda, revolución y esperanza; 20 clases de John Holloway*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.
- \_\_\_\_\_ y Bonefeld, Werner. (1996). Introduction: The Politics of Money. En John Holloway y Werner Bonefeld. (Eds.), *Global capital, National State and the Politics of Money*, (pp. 1-6). London: Palgrave.
- Kelsey, Jane. (2017). E-commerce; the development implications of future proofing global trade rules for GAFA. Paper to the MC11 Think Track, 11th WTO Ministerial Conference, Buenos Aires. Recuperado de [https://ourworldisnotforsale.net/2017/Kelsey\\_E-commerce.pdf](https://ourworldisnotforsale.net/2017/Kelsey_E-commerce.pdf)
- Marazzi, Christian. (1996). Money in the World Crisis: The New Basis of Capitalist Power. En John Holloway y Werner Bonefeld. (Eds.), *Global capital, National State and the Politics of Money*, (pp. 69-91). London: Palgrave.
- Moreno, Camila. (2015) *O Brasil made in China; para pensar as reconfigurações do capitalismo contemporâneo*. Sao Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo.
- Panitch, Leo y Gindin, Sam. (2015). *La construcción del capitalismo global*. Madrid: Akal.

- Pascual, Rodrigo. (2018). Las posiciones de la Argentina en torno a las negociaciones por el ALCA durante el gobierno de Eduardo Duhalde, 2002. *RIHALC*, 8, 26-40.
- Pascual, Rodrigo. (2017). Estado y relaciones internacionales, génesis y existencia. Los ejemplos del ALCA y el UNASUR. Ponencia presentada en Coloquio “Marxismo Abierto 25 años”, Puebla, México.
- Pascual, Rodrigo; Ghiotto, Luciana y Lecumberri, David. (2007). *El libre comercio en lucha; más allá de la forma ALCA*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Ramiro, Pedro y González, Erika. (2016). Entre el lobby y las ‘puertas giratorias’; la influencia de las grandes empresas en el auge de los nuevos tratados de ‘libre comercio’ como el TTIP. En Adoración Guamán y Pablo Jiménez. (Coords.), *Las amenazas del TTIP y el CETA; los acuerdos comerciales como estrategia de dominación del capital*. Madrid: Pollen Ediciones.
- Robinson, William. (2017). ¿La Próxima Crisis Económica? Capitalismo Digital y Estado Policiaco Global. *Revista ALAI*. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/articulo/189343>
- Rodrik, Dani. (2018). What do trade agreements really do? *Journal of Economic Perspectives*, 32(2), 73-90.
- Scasserra, Sofia. (2017, 20 de diciembre). Tecnología, comercio electrónico y empleo. *NODAL* (Noticias de América Latina y el Caribe). Recuperado de <http://www.nodal.am>
- Schreiner, Alexandre. (2017). Os acordos preferenciais do comércio no século XXI e a parceria transpacífico: implicações para os países latino-americanos. En Fabio Morosini. (Coord.), *Regulação do comércio internacional e do investimento estrangeiro*. Sao Paulo: Editora Saraiva.
- Slipak, Ariel y Ghiotto, Luciana. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda. El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica. *Cuadernos del CEL*, 4(7), 27-53.
- Vila Seoane, Maximiliano. y Saguier, Marcelo. (2019). Ciberpolítica, digitalización y relaciones internacionales: un enfoque desde la literatura crítica de economía política internacional. *Relaciones Internacionales*, 40, 113-131.
- Zelicovich, Julieta. (2018). La crisis de la OMC y el trilema de las negociaciones comerciales internacionales. *Relaciones Internacionales* (Universidad Nacional, Costa Rica), 92(1), 1-21.



# **EL TLCAN Y SU PAPEL EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS GLOBALES DE HOY**

Marcela de Lourdes Orozco Contreras

## **GLOBALIZACIÓN Y CRISIS CAPITALISTA MARCADA POR LA TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LA MOVILIDAD DEL CAPITAL**

Las transformaciones sistémicas fundamentales que dieron paso a la globalización comenzaron en la década de 1970; así, hemos sido testigos de cambios económicos, sociales y políticos vertiginosos en el mundo desde esa década a la fecha, hemos pasado de una crisis a otra, o bien, hemos observado algunas de las múltiples caras de la crisis del capitalismo que cristalizó alrededor de las relaciones de producción y entre las clases.

Las sociedades nunca han estado más cercanas e integradas que hoy. Esta casi universalidad e integración de la economía mundial existe en interacción dialéctica con la contradicción fundamental del capitalismo nacional: áreas de acción completas que una vez fueron del dominio del Estado –finanzas nacionales, abastecimiento de dinero, política económica, comercio, y aún la medición de estas actividades– están ahora más allá del control nacional.

En 1973 hubo un quiebre del sistema establecido desde la década de 1940 en Bretton Woods con el fin del dólar como moneda de reserva obligatoria. A partir de 1974 hubo periodos cíclicos de aumento y caída de la producción, de recuperación y recesión, inflación y desempleo, sobre todo de las economías de los países industrializados –aún

en los periodos de recuperación, la economía mundial rozó el filo de la ruína, aunque no ocurrió un colapso como el de 1929-1933–.

En esa época, presenciábamos un incremento de los precios de petróleo y el inicio de la crisis ecológica. La inflación mundial no se hizo esperar. Por otro lado, hubo un desplome de los precios de los productos básicos, lo que empeoró las condiciones del comercio internacional de los países en desarrollo y repercutió en sus balanzas de pagos. Eran los tiempos del debate entre los países capitalistas desarrollados y las naciones subdesarrolladas en torno a la búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), del “diálogo” –en realidad infructuoso– Norte-Sur; de la expansión de la URSS al mismo tiempo que crecían las reservas de los movimientos de izquierda hacia el régimen soviético.

En esta coyuntura, frente a la reducción de la tasa de ganancia en los países del Norte tras la crisis económica, las corporaciones comienzan a reorganizar transnacionalmente la producción en el mundo y empujan de diversas maneras a los gobiernos nacionales y a las organizaciones internacionales para dar prioridad a una mayor movilidad del capital.

Las corporaciones más dinámicas fueron aquellas que hicieron inversiones globales y el capital financiero se fue haciendo hegemónico, el más móvil y el más desterritorializado (Robinson, 2013, p. 77). La economía global está íntimamente asociada con el surgimiento de un nuevo sistema financiero integrado globalmente y con frenéticas inversiones especulativas (capitalismo de casino) (Robinson, 2013, p. 49).

La ganancia, desde la década de 1970, se encuentra principalmente en la especulación financiera, el parasitismo comercial y en otros servicios efímeros, más que en la producción. Toda la expansión en las finanzas y servicios no puede por sí misma sostener la economía.

De esta manera, el capital ha alcanzado una gran movilidad global que responde a su búsqueda de maximización de ganancias mediante la reducción del costo de la mano de obra y de otros factores, la cual está asociada a una reorganización de las disposiciones políticas e institucionales a nivel nacional –proporcionando condiciones regulatorias más favorables a lo anterior con leyes laborales y medioambientales laxas así como con bajos impuestos– y global, lo cual resulta central para las relaciones transnacionales de clase y la formación del Estado transnacional.

El proceso de globalización contribuye a crear nuevas formas de alianzas de clase a través, y más allá de las fronteras; y de nuevas formas de división de clase, es decir, de manera global y dentro de los países, regiones, ciudades y comunidades locales, muy distintas a las viejas estructuras nacionales de clase, así como conflictos y alianzas

de clase internacionales (Robinson, op. cit, p. 77). También se da una reestructuración dentro de la lucha de clases.

Los capitalistas transnacionalmente orientados impulsaron el cambio del desarrollo orientado hacia adentro o acumulación en torno a los mercados nacionales (ISI en muchos países del tercer mundo a mediados del siglo XX), al desarrollo orientado hacia fuera, el cual implica estrategias de promoción de las exportaciones y una integración más profunda de las economías nacionales a la economía global. Esto significó la emergencia de nuevas actividades económicas y estructuras de producción en cada país, así como diferentes regiones que se incorporan a la economía global. Dichas actividades entrañan una participación local en los circuitos globalizados de producción o en las cadenas globales de producción y servicios –maquiladoras, turismo, ocio, etcétera– (ibidem, p. 42).

A comienzos de los años 70 del siglo XX, empezó a advertirse en el ámbito académico el surgimiento de una clase capitalista internacional, cuyos intereses están anclados a la economía mundial (como un todo) y a un sistema de propiedad privada que permite y va facilitando el libre movimiento de capital entre los países. También se señaló que los fragmentos más poderosos de la clase capitalista ven su futuro en la ampliación del mercado mundial, no en su reducción.

De acuerdo con Kolko (1988), a lo largo de la década de 1980 fue evidente la existencia de una crisis económica global, ya fuera percibida como una serie de crisis –de energía, del sistema monetario, de deuda, de comercio, alimentaria y otras–, o como una crisis cíclica, estructural o sistémica. Otros autores señalan que el análisis de la misma no puede hacerse tomando sólo en consideración a los países centrales, pues las crisis no sólo suceden ahí.

Muchos estudios críticos de la economía se enfocaron en factores estructurales particulares: monopolio, división internacional del trabajo, crisis de deuda, de hegemonías, y otras, y los extrapolaron al futuro (Kolko, 1988; Robinson, 2013). Kolko plantea que no es suficiente discutir empíricamente algunos aspectos de la crisis o aún la causa y condiciones generales, por lo que debemos enfocarnos en la interacción de muchas fuerzas y ver la totalidad como un proceso.

No podemos hacer un análisis coherente si segregamos las variables económicas de las políticas y las sociales. Los problemas económicos, sociales, políticos y ambientales tienen cada vez más alcance global desde los años setenta del siglo pasado.

La economía mundial requiere de un enfoque global para comprenderla como totalidad, a partir de la integración de las partes que la conforman. Esto incluye definir los factores objetivos –tanto sistémicos como estructurales– que interactúan para formar el ambiente

político y económico. La totalidad está en constante movimiento; las partes interactuantes son dinámicas. Esos elementos son dispares, están vinculados e interactúan. Y las contradicciones que surgen de la integración objetiva engendran desintegración. Lo que emerge es una dialéctica de actos, percepciones y reacciones por individuos, clases, Estados: una lucha dinámica perpetua.

Los factores estructurales son característicos, pero no intrínsecos, al sistema capitalista, son el resultado de la interacción de los factores económicos y políticos. Ellos definen periodos particulares y son siempre cambiantes. Pueden ser reformados por fuerzas objetivas o por diseño subjetivo, pero el resultado es raramente el deseado.

Los factores estructurales del capitalismo incluyen al colonialismo, el neocolonialismo, la nueva división internacional del trabajo, monopolio, energía de bajo y alto costo, desarrollos tecnológicos, hegemonías nacionales, cambios en la industria, estructuras financieras y de comercio, inflación, deflación, deuda, crecimiento lento, y otros. También incluyen cambios en la clase trabajadora, intervención del estado en la economía, la “economía de las armas”, crisis fiscal.

Estos factores pueden ser introducidos por grandes eventos de la historia –guerra, revolución, depresiones económicas–, por grandes desarrollos en la ciencia y la tecnología, o por cambios más graduales en la economía política.

Kolko (1988) sostiene que es peligroso construir una teoría sobre un factor estructural en la economía, porque los factores estructurales han cambiado significativamente a lo largo de las décadas y, con frecuencia rápidamente, como ocurrió durante la crisis petrolera. Además, la tendencia del Estado de jugar un papel mayor en la economía, ampliamente discutido como un factor permanente, enfrenta transformaciones sustanciales con sus respectivas contradicciones, como sucede con las limitaciones y reducciones de gastos con la crisis fiscal y el impulso institucional que resulta indispensable para la instrumentación de las políticas neoliberales.

El capital continúa fluyendo en búsqueda de ganancia, y este proceso por sí mismo reestructura objetivamente la economía por medio de su crecimiento, no como consecuencia de una estrategia o plan. La interacción entre lo sistémico y lo estructural, lo objetivo y lo subjetivo, es de primordial importancia. Esta relación dialéctica entre factores estructurales –en perpetuo proceso de cambio– y factores sistémicos, puede burlar los esfuerzos de los Estados para reestructurar, planear, reformar, o administrar un sistema que es intrínsecamente anárquico.

Así, el tema de la “reestructuración” abarca un número de cuestiones cruciales que pueden demostrar las relaciones esenciales entre

el capital, el trabajo y el Estado en varias partes del mundo durante esa época. Como Marx escribió hace más de 100 años, uno debe enfocarse en las relaciones sociales centrales y ver las partes en relación con el todo.

Durante esta crisis, apunta Kolko, los capitalistas y gobiernos en las naciones capitalistas percibieron la necesidad de “reestructurar” la economía mundial y para ello llevaron a cabo diversas estrategias: desde depender únicamente de las fuerzas del mercado a varios grados de intervención estatal; desde programas de desarrollo tradicionales del FMI, o keynesianismo internacional.

Eso es parte de lo que sucedió con la crisis de la deuda a lo largo de la década de 1980 en varios países de América Latina. Durante esa década comenzó a propagarse el neoliberalismo en el mundo, sobre todo a través del liderazgo de los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña –aunque en 1973 se instauró en Chile a través de un golpe militar y hacia 1978 en China con las reformas de Deng Xiao Ping, las cuales permitieron a este país convertirse en la fábrica global, posteriormente en miembro de la OMC y disputar algunos espacios de poder en la arena internacional ya fuera política –confrontándose con Estados Unidos y/o otras potencias directamente o en las discusiones de las organizaciones internacionales– o económico-financiera.

En Centroamérica, el neoliberalismo penetró a través de las medidas y programas económicos instrumentados después de los acuerdos de paz, quedando la región incorporada a la ola globalizadora. El mundo quedó prácticamente bajo el yugo neoliberal con la caída del muro de Berlín y, unos años más tarde con la desintegración de la Unión Soviética, –que comenzó un programa de reformas entre 1985 y 1991– que condujo al desmembramiento del bloque socialista en el mundo. Esta situación abonó sobremanera a la consolidación de los cambios en la producción y el funcionamiento del sistema financiero globalmente iniciados en la década de 1970, contribuyendo a que las corporaciones transnacionales accedieran a todo tipo de recursos globales –acumulación intensiva y extensiva del capital (Robinson, 2013)–; e intervinieron en el reacomodo político, económico, militar e ideológico a nivel global.

Sin importar el tipo de medidas de la reestructuración para sortear las crisis, la clase trabajadora de todo el mundo es la que ha cargado a costas las consecuencias del derrumbe de la expansión productiva del capital. Hemos visto también una creciente organización de los grupos oprimidos y su fuerza política; sin embargo, es mucho mejor el avance de las fuerzas represivas de los Estados nacionales y algunas organizaciones internacionales que actúan a favor del capital transnacional contra la clase trabajadora.



Así pudimos ver el aplastamiento que sufrieron los movimientos revolucionarios centroamericanos de la década de 1970 y el constante asedio sobre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que se levantó en 1994 contra el neoliberalismo y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Todas las políticas, planes, programas o estrategias gubernamentales que contribuyeron a reforzar la reestructuración de la economía global, generaron, entre otras muchas cuestiones, una reconfiguración espacial en zonas de intensa acumulación (Robinson, 2013) en las que se concentran la producción y las inversiones impulsadas por la expansión del capital –algunas de las cuales denominamos en el Grupo de Trabajo Fronteras, Regionalización y Globalización del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (GT FRG CLACSO) “Espacios Globales para la Expansión del Capital Transnacional” (EGECT) y, dentro de éstos, otras menores llamadas Zonas Específicas de Intensa Acumulación (ZEIA)–.

Dicha reconfiguración fue apoyada por los Estados nacionales y las más diversas organizaciones internacionales a través de un conjunto de medidas de política económica de corte neoliberal<sup>1</sup> al interior de las naciones y acuerdos de cooperación económica, comerciales y/o políticos hacia el exterior.

Entre todos estos acuerdos destacarían los tratados de libre comercio (TLC) y los de inversión (Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones –APPRI– o tratados bilaterales de inversión –TBI–) que se negociaron y suscribieron durante la década de 1990 y fueron clave para consolidar la reorganización territorial impulsada por el capital transnacional en las décadas anteriores que, en un primer momento, se vio como el fortalecimiento –y enfrentamiento– de bloques regionales, pero, más allá de eso, estaban ayudando a la interpenetración del capital transnacional en distintas partes y regiones del mundo.

---

1 El neoliberalismo, según Harvey (2005, p. 2), es una teoría de las prácticas económicas y políticas que propone que el ser humano puede avanzar al emancipar sus habilidades y libertades empresariales individuales dentro de un marco institucional caracterizado por fuertes derechos de propiedad privada, mercados libres y libre comercio. El papel del Estado es garantizar la calidad e integridad del dinero así como establecer las estructuras y funciones requeridas (legales, policíacas, militares y de defensa) para asegurar los derechos de propiedad y garantizar, por la fuerza si es necesario, el funcionamiento apropiado de los mercados. Y si el mercado no existe en áreas como la tierra, agua, educación, salud, seguridad social o contaminación ambiental, debe ser creado por el Estado. La intervención estatal en el mercado –una vez que éste se ha creado–, debe ser mínima. El neoliberalismo conllevó una transformación de los Estados (Estados nacionales transformados, los denomina Robinson, 2013), así como del sistema internacional (Robinson, op. cit. y Hirsch, 2001)

En el caso que nos ocupa en este libro, el TLCAN, reafirmamos que este acuerdo fue el instrumento que permitió consolidar la conformación del Espacio Global para la Expansión del Capital Transnacional de la Frontera México-Estados Unidos (Sandoval, 2017) y abonó a la formación de diversas ZEIA dentro y fuera de este espacio global<sup>2</sup>. Sobre las ZEIA fuera de la Frontera México-Estados Unidos, hemos analizado la región fronteriza entre Canadá y Estados Unidos denominada *The International Northeast Economic Region (AINER o Atlántica)*.

Cabe recordar que ese proceso regional de liberalización comercial y de las inversiones avanzó paralelamente a nivel multilateral durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT (siglas en inglés del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), continuó después de la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y sigue en marcha hasta nuestros días no solamente a través de la liberalización comercial regional, subregional o global promovida junto con el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), sino mediante las diferentes etapas de la “agenda de desarrollo” promovida por las instituciones anteriores y diversas instancias de la Organización de Naciones Unidas (ONU)<sup>3</sup> y otros foros de cooperación global como el Grupo de los 20 (G20). En el caso de América Latina, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), promovió la incorporación de los países latinoamericanos a esta ola globalizadora reorientando el camino que habían tomado los procesos de integración entre las décadas de 1960 y 1980 mediante el regionalismo abierto.

Consideramos que las vinculaciones establecidas por todas estas instituciones en diferentes niveles y escalas, formales o no, representan esa red de organismos que Robinson denomina abstractamente como Estado Transnacional (2013 y 2018).

---

2 Una de las más estudiadas por Sandoval (2019) en el espacio global de la Frontera México-Estados Unidos, es la Megarregión Arizona-Sonora. Sin embargo, hemos estudiado otras ZEIA dentro y fuera de otros espacios globales para la expansión del capital transnacional en el Continente Americano. Por ejemplo, en el Espacio Global que abarca el Proyecto Mesoamérica, tenemos el Corredor Interoceánico y la Península de Yucatán –cuyo eje articulador es el Tren Maya–, en México; el Triángulo del Norte en Centroamérica; y la región que va de Urabá a Medellín en Colombia. En el Espacio Global de la Amazonia, el territorio que abarca el corredor Carajás-São Luis es otra ZEIA y estamos considerando, junto con otros y otras académicas brasileñas, la región denominada MATOPIBA, éstas últimas en el nordeste brasileño. En el Espacio Global Andino del Sur-Patagónico, la principal ZEIA está conformada por la Patagonia Sur.

3 Esa agenda se condensó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000, y posteriormente en los Objetivos de Desarrollo Sustentable a partir de 2012.

Algunas de las principales tesis sobre las que trabajamos desde el inicio de las actividades e investigaciones de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) fueron que el TLCAN:

- 1) Es un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos<sup>4</sup>;
- 2) Es fundamentalmente un acuerdo intrafirma;
- 3) Es un tratado no sólo para facilitar el comercio sino también la libre inversión.

El comercio intrafirma podría definirse como el comercio ejercido en red o como un intercambio interno de bienes y servicios entre diferentes filiales de una misma compañía; por ello no es realmente comercio entre dos agentes económicos, sino entre ramas de sucursales del mismo agente (Robinson, 2013, p. 51).

Dentro de los resultados positivos del TLCAN, los funcionarios de los tres países destacaban el considerable incremento tanto del comercio como de las inversiones (principalmente de la inversión extranjera directa –IED–, omitiendo las dimensiones que adquirió la inversión especulativa y la vulnerabilidad a la que ha estado sometida la economía mexicana a partir de la instrumentación del modelo de desarrollo hacia afuera). El crecimiento de los flujos de inversión directa y de cartera es parte de la extraordinaria y creciente integración mundial de los mercados de capitales, mediante la mercantilización de los instrumentos financieros (Robinson, op. cit, p. 49).

En aquel entonces, otro de los éxitos del TLCAN consistió en que fue el primer acuerdo comercial que incluía a un país subdesarrollado y dos potencias del Grupo de los 7 (G7). Con ello, se consolidó el modelo económico neoliberal en México y un estándar mínimo en las relaciones económicas internacionales que distintas potencias tanto del Norte como del Sur (incluidas las del G20 y más específicamente las del G7 y los BRICS) han reproducido en los últimos años y han profundizado paulatinamente. En realidad, el TLCAN se convirtió en un punto de referencia para debatir sobre qué tipo de “desarrollo” impulsan los gobiernos –o mejor dicho, sus élites transnacionalizadas–, y cuál es la forma de vida a la que aspiran los pueblos del mundo. Este acuerdo también nos permite observar cómo la autodeterminación de la política interna se diluye ante los imperativos de la economía global.

Los datos sobre el crecimiento del comercio en América del Norte son la manifestación comercial de la producción globalizada y al mismo tiempo muestran cómo la actividad económica nacional o local

---

4 Esta tesis ha sido trabajada por Juan Manuel Sandoval Palacios y en este libro integramos un capítulo elaborado por él sobre la evolución que ha tenido este tema.

en México, se ha ido incorporando a una actividad transnacional más amplia.

Las corporaciones más dinámicas son aquellas que hacen inversiones globales y muchas de éstas últimas se manifiestan a través de la IED, que transnacionaliza el capital y la producción, y aunque es representativa de la producción transnacional, gran parte de dicha producción puede tener lugar sin la IED, por ejemplo cuando las ramas locales de las empresas transnacionales cuentan con fuentes locales de financiamiento, subcontratan o realizan outsourcing (Robinson, 2013, pp. 45-46).

Esta forma de funcionamiento del capitalismo global trajo aparejadas muchas de las contradicciones con las que surgió, así como la combinación de algunos elementos nuevos dentro de esa dinámica. Por ejemplo, en los primeros años de este milenio las economías del Norte –Japón, la Unión Europea y Estados Unidos<sup>5</sup>– mostraron una desaceleración importante y otros problemas como el incremento del malestar social, empleo estancado que deja a nuevas generaciones de jóvenes y profesionales sin poder ingresar al mercado de trabajo, un menor crecimiento económico, valor patrimonial negativo en su casa o en mora, un creciente número de jubilados, así como el desmantelamiento de lo que se conoció como el modelo de bienestar social y la privatización de servicios públicos (Ugarteche, 2012).

En agosto de 2007 inició la “Gran Recesión” en Estados Unidos<sup>6</sup> y de ahí se expandió hacia el resto del mundo, pasando por América del Norte, la Cuenca del Caribe o los países europeos con específicas consecuencias en cada región si consideramos factores como el grado de dependencia de la dinámica estadounidense o su articulación al

---

5 En este país, desde 1980 persisten sus déficits gemelos (es decir, el comercial y el fiscal). Las negociaciones prioritarias para el mismo, en esos años fueron la del Acuerdo Transpacífico y la de la Unión Europea.

6 Dentro de los 10 años posteriores, se perdieron: casi 7.8 millones de viviendas debido a la ejecución hipotecaria y más de 7.3 millones de empleos entre enero de 2008 y febrero de 2010 (cuando la tasa de desempleo rondaba el 10%). El estímulo fiscal –aprobado en la Ley de Recuperación durante el gobierno de Barack Obama aprobó más de 800,000 millones de dólares para financiar programas de ayuda e invertir en infraestructura, educación, salud y energía renovable– aumentó el déficit del presupuesto federal en ese país a casi el 12% del PIB en 2009, según el FMI. El desempleo volvió a su nivel anterior a la crisis.

En Europa el plan de rescate anunciado en 2008 contempló 700,000 millones de dólares en Reino Unido y más de 2,5 billones de dólares en la zona euro. La desaceleración económica, junto con el alto costo de los rescates complicaron la situación de los países de la eurozona que tenían insostenibles niveles de deuda –Portugal, Irlanda, Italia, Grecia, España y Chipre– y adoptaron fuertes medidas de austeridad a cambio de ayuda financiera proveniente del FMI, el gobierno alemán y otras autoridades europeas (BBC, 2018).

mercado financiero global, migraciones, inversiones de corto y largo plazo, así como el turismo y el comercio internacional. Algunos elementos importantes imbricados en esta crisis son los aspectos tecnológicos, el calentamiento global, el consumo masivo, la crisis del modelo de acumulación basado en las exportaciones –“en el marco del cual algunas sociedades consumen por encima de sus posibilidades mientras que otras, más pobres, subconsumen y financian a las primeras” (Ugarteche, 2012, p. 101)–. El crecimiento en las economías emergentes comenzó a desacelerarse en 2009 (2.8% anual, de acuerdo con datos del FMI), mientras que las de los países industrializados se contrajeron (-3.4%) (BBC, 2018).

La crisis de 2007-2008 en Asia causó la pérdida de una buena cantidad de empleos en el sector financiero y en empresas dependientes de ventas en Estados Unidos que además padecieron el recorte de salarios y de la semana laboral. De todos los países asiáticos, sólo afectó severamente a Japón que cayó en recesión. En el resto, hubo un amplio crecimiento en sectores como el automovilístico, las aerolíneas, bienes de consumo, productos básicos y servicios, lo cual fue acompañado del incremento de los ingresos medios en Asia (BBC, 2018).

China, por su lado, implementó un paquete de estímulo a su economía de 585,000 millones de dólares para evitar la desaceleración por la posible caída en la demanda global; ese dinero se canalizó a proyectos de infraestructura y a expandir la oferta monetaria para fomentar el consumo privado. De esta forma se impulsó la demanda dentro de Asia, manteniendo a flote las economías de ese continente. Entre 2007 y 2014, las tasas de crecimiento de ese país descendieron del 14 al 7%. En el sector financiero, los bancos chinos han ganado mayor tamaño y rentabilidad respecto a sus contrapartes occidentales, a tal punto que 4 bancos chinos se ubicaban en los primeros cuatro lugares de una lista de los 10 principales bancos del mundo según la base de datos de *The Banker* en 2018, en parte debido a que los bancos occidentales vieron afectada su participación global después de aplicar las regulaciones que se les impusieron para tratar de limitar la crisis. Existe otro peligro en este país relacionado con el incremento de su deuda a más del 250% del PIB (BBC, 2018).

Después de la crisis de 2007-2008, los gobiernos comenzaron a profundizar e intensificar la liberalización comercial y financiera. Este proceso se acompañó de políticas de austeridad fiscal, la promoción de nuevos negocios y más especulación financiera (a través de las falsas soluciones de mercado para la crisis climática, por mencionar sólo un ejemplo). En el discurso, principalmente las instituciones financieras internacionales, promueven mecanismos de control

al capital y, en la práctica, los bancos y las empresas transnacionales continúan extirpando los recursos públicos y profundizando la acumulación intensiva de capital con la anuencia de los gobiernos de los Estados nacionales.

En cuanto a la liberalización comercial se dio un fuerte impulso a la suscripción de tratados de libre comercio (TLC) de nueva generación –conocidos también como mega acuerdos regionales o comerciales– para “superar” dicha crisis, aumentando la atención y tratamiento de temas comerciales hacia las normas de competencia, género, pequeñas y medianas empresas, a los ya tradicionales de agricultura, propiedad intelectual, servicios, inversión y compras de gobierno, ampliando y/o consolidando al mismo tiempo la agenda comercial global y regional.

Los países del G20 persiguieron agresivamente la liberalización de bienes y servicios para mantener el funcionamiento del sistema mediante las reglas de propiedad privada, inversiones libres y “mercados competitivos” –base del sistema de “desarrollo” enfocado en las exportaciones–, a pesar de la amplia evidencia de que contribuyen a la profundización de la pobreza y el daño ecológico mientras destruyen comunidades locales. Obstaculizaron también las alianzas sur-sur, silenciaron cuestionamientos al modelo económico liberal, e intentaron mantener el acceso a las divisas que se acumulan en las economías emergentes.

Otros elementos que se consideraron en la suscripción de mega acuerdos comerciales fueron el estancamiento de la Ronda de Doha, la consolidación de las cadenas globales de valor<sup>7</sup> y la mayor relevancia de China y otras economías emergentes. Según el BID-INTAL, (2017), estos esquemas podrían reconfigurar el escenario del comercio mundial a partir de la definición de nuevas reglas y por el impacto de gran magnitud que tendrían en la arquitectura de las relaciones globales de comercio e inversión en las próximas décadas.

Un peligro que advierte este organismo es que los países que no participen en estos mega acuerdos queden al margen de ellos pues es posible que ahí se asiente la base de negociaciones futuras, ya sean multilaterales o regionales, o que no tengan posibilidad de manifestar su posición, como sucede en órganos multilaterales –como la OMC–.

---

7 La extensión de estas cadenas de producción y abastecimiento global ha sido favorecida por otros procesos como los avances en la aplicación de tecnologías de información y comunicación, menores costos de transporte y la reducción de las barreras al comercio y a la inversión extranjera.

Otro tema muy importante articulado a estas cadenas, es el de las reglas de origen; incorporar nuevas reglas de origen en estos mega acuerdos puede resultar en mayores costos o barreras a las exportaciones de terceros países.

Hacer escuchar o manifestar una posición no es lo mismo que ésta tenga fuerza jurídica para su instrumentación. Si consideramos que las instituciones multilaterales son realmente democráticas y ayudan a los países con menor influencia, nos estaríamos engañando. La arquitectura de los sistemas comercial y financiero no está diseñada para ello y las batallas de los países del Tercer Mundo desde la década de 1940 fueron dando algunos contados resultados sólo varias décadas después –la propuesta de crear la Organización Internacional del Comercio, impulsada por países en desarrollo, fue sustituida por el GATT y hasta 1964 se creó la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), que dio voz a los países en desarrollo, sí, pero no se pudo revertir la forma de funcionar de las organizaciones financieras internacionales creadas después de Bretton Woods, ni se han alcanzado los niveles de aportación de recursos de cooperación que contribuyan al desarrollo de los países que lo han requerido y todas las instituciones que conforman el sistema internacional de cooperación para el desarrollo también fueron permeadas profundamente por la orientación que tomó el modelo de desarrollo ahora centrado hacia el exterior y ajustado de acuerdo a las transformaciones cruciales que se presentaron durante la década de 1970, es decir, la priorización de la movilidad del capital y su consecuente acumulación a través de políticas neoliberales–.

El BID-INTAL habla de la pérdida de relevancia del sistema multilateral de comercio, sin embargo, no creemos que sea una merma total; a pesar de los altibajos, el aparato del Estado Transnacional que está en proceso de formación, se apoya en las instituciones de ese sistema para apuntalar esa parte de la agenda del capital transnacional.

Sostenemos que los mega acuerdos comerciales tienen como base el contenido del TLCAN y a partir de ahí avanzan más integrando aquellas normas de la agenda de temas comerciales de la OMC en las que no se había profundizado tanto; esa es una de las herencias de ese acuerdo en las relaciones económicas globales en la actualidad que tenemos que analizar paralelamente a los cambios en coyunturas específicas.

La secrecía en torno a las negociaciones tanto de la generación de acuerdos tipo TLCAN como la de los mega acuerdos se mantiene prácticamente intacta. No obstante, estos últimos tienen algunas características específicas que marcan algunas diferencias respecto a los acuerdos comerciales anteriores:

- 1) Incluyen países que, de manera conjunta, representan proporciones importantes de la población, el producto, el comercio y la inversión extranjera directa mundial.



- 2) La agenda de temas, como ya lo mencionamos, incluye algunos nuevos o bien, profundiza o enfatiza algunos como flujos de capital e inversión extranjera, política de competencia, regulaciones ambientales o laborales, movimientos de personas, convergencia regulatoria, comercio electrónico, uso de datos, comercio de servicios, propiedad intelectual, o compras públicas, entre otros<sup>8</sup>. Por lo menos en estas áreas se ha intensificado la interpenetración del capital transnacional que han facilitado los TLC.
- 3) Son acuerdos que contribuyen a la creación de espacios económicos de gran alcance geográfico (BID-INTAL), que trascienden las fronteras nacionales y que contribuyen al fortalecimiento de zonas de intensa acumulación de capital (como los espacios globales para la expansión del capital transnacional localizados en el continente americano y las ZEIA).
- 4) No necesariamente los países involucrados comparten fronteras.

Entre los principales mega acuerdos regionales se enlistan los siguientes<sup>9</sup>:

- a) El Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por las siglas en inglés de *Regional Comprehensive Economic Partnership*).
- b) El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por las siglas en inglés de *Trans Pacific Partnership*)<sup>10</sup>.

---

8 Aunque el acuerdo que resultó de la renegociación del TLCAN, es decir, el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), no es considerado un mega acuerdo comercial, sí se reestructuraron varios de estos temas.

9 El BID-INTAL incluye el Acuerdo de Libre Comercio entre Japón y Estados Unidos, así como la Alianza del Pacífico, pero no analizaremos ninguno de éstos.

10 Un estudio de Martin Khor, *director ejecutivo del Centro del Sur*, señala que varios miembros del gobierno, entre ellos los secretarios de Estado, John Kerry, y de Defensa, Ashton Carter, así como numerosos líderes agrícolas y empresariales se aprestaron a salir de gira por todo el país en favor del TPP, según un artículo del *New York Times* del 22 de agosto. Por su parte, sindicatos, ambientalistas y grupos de salud prepararon una gran campaña nacional para que candidatos al Congreso se comprometieran a votar en contra del acuerdo.

Estados Unidos trató de persuadir a algunos de sus socios del TPP de asumir nuevas obligaciones para satisfacer las demandas del Congreso. También hubiera podido recurrir al “proceso de certificación”, por el cual verifica que cada uno de sus socios ha adoptado medidas para cumplir con las obligaciones que le corresponden y, por lo tanto, puede disfrutar de los beneficios concedidos.

A la llegada a la presidencia de Donald Trum, Estados Unidos salió de las negociaciones del TPP.



- c) La Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión entre Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP, por las siglas en inglés de *Transatlantic Trade and Investment Partnership*), que generó un importante debate y resistencia por parte de varias organizaciones europeas, junto con el Acuerdo Económico y Comercial Global que negociaron Canadá y la Unión Europea (CETA, por las siglas en inglés de *Comprehensive Economic and Trade Agreement*).
- d) El Acuerdo sobre Comercio de Servicios (o TISA, por las siglas en inglés de *Trade in Services Agreement*).

**RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership /  
Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional**



Fuente: El Economista, 15 de noviembre, 2020  
<https://www.economista.com.mx/empresas/RCEP-15-paises-firman-un-nuevo-acuerdo-de-libre-comercio-liderado-por-China-20201115-0010.html>

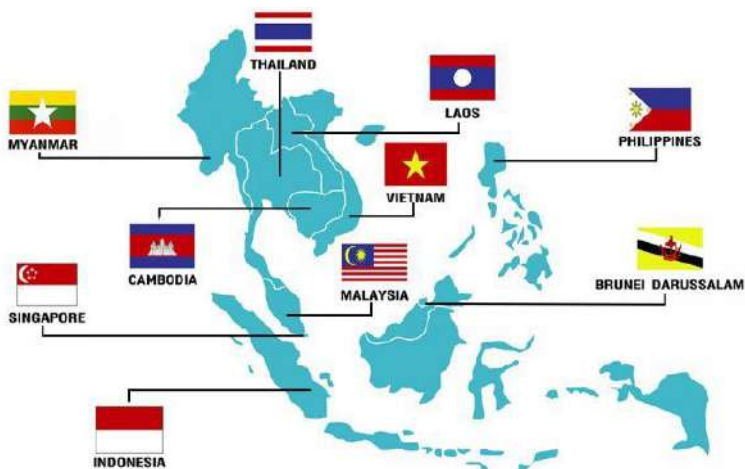
Acuerdos megaregionales												
Acuerdo	Siglas en Inglés	Numero de países	Países involucrados	Temas en discusión	Año de inicio de negociaciones	Estado del acuerdo	Población 2012 (Millones)	PBI	Exportación de bienes 2012 (miles de millones US\$)	Importación de bienes 2012 (miles de millones US\$)	IED entrante	IED saliente
Asociación Económica Integral Regional	RCEP	16	Los 10 miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean), Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea	Aranceles, servicios, inversiones, cooperación económica y técnica, propiedad intelectual, competencia, solución de diferencias, etc.	2013	Negociación	3,398	21,189	5,236	5,232	329	325
Acuerdo de Asociación Transpacífico	TPP	12	Australia, Brunel, Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malaysia, México, New Zealand, Perú, Singapore, United States, and Vietnam	Aranceles, textiles, servicios, agricultura, inversiones, trabajo, medio ambiente, comercio electrónico, compras públicas, PYMEs, propiedad intelectual, Barreras no arancelarias, facilitación del comercio, reglas de origen, solución de diferencias	2006	Negociación	792	27,558	4,339	5,188	406	609
Transatlántica para el Comercio y la Inversión	TTIP	29	Estados Unidos y la Unión Europea	Aranceles, textiles, Barreras no arancelarias y cuestiones de reglamentación, reglas de origen, servicios, comercio electrónico, inversiones, facilitación del comercio, compras públicas, trabajo, medioambiente, propiedad intelectual, empresas estatales, PYMEs, solución de diferencias, etc.	2013	Negociación	817	32,269	7,349	8,273	426	652
EU-Japan Free Trade Agreement	EU-Japan FTA	29	Japón y la Unión Europea	Aranceles, barreras no arancelarias y cuestiones de reglamentación, servicios, inversiones, compras públicas, reglas de origen, coherencia regulatoria, trabajo, medio ambiente, etc.	2013	Negociación	630	22,548	6,602	6,823	260	446
Alianza del Pacífico	AP	4	Chile, Colombia, México y Perú	Aranceles, servicios, inversión, reglas de origen, facilitación del comercio, barreras no arancelarias y medida regulatoria, compras públicas, comercio electrónico, cooperación, propiedad intelectual, movimiento de personas, etc.	2012	Suscripción del Acuerdo Marco	212	2,016	556	561	74	44

Fuente: World Development Indicators; Banco Mundial

## **RCEP: EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA INTEGRAL REGIONAL O *THE REGIONAL COMPREHENSIVE ECONOMIC PARTNERSHIP***

En el RCEP participan 16 países, Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia –miembros de la OMC–, República Popular de Lao y Vietnam –que están negociando su ingreso a la OMC–, juntos, son los 10 miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) además de Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda y República de Corea.

### **Asociación de Naciones del Sudeste Asiático**



Fuente: Tomado de ASEMPEA (Asociación Empresarial España-ASEAN), 2020

<https://www.asempea.com/asean-retos-riesgos/>

El RCEP supone un tercio de la economía global y un mercado de unos 2,100 millones de personas. El acuerdo fue firmado durante la cumbre de líderes de la ASEAN en noviembre de 2020, en plena pandemia del Covid-19 y aborda temas como inversiones, propiedad intelectual y economía digital –no se incluyeron regulaciones sobre medio ambiente o derechos laborales–. Esta organización comenzó a negociar en 2012 con países con los que ya tenía tratados de libre comercio, es decir, China, Australia, Corea del Sur, Japón, Nueva Zelanda e India, país que finalmente decidió salir del acuerdo para no verse inundada de productos más baratos provenientes de China.

China impulsó este acuerdo frente a las negociaciones del TPP que, inicialmente, empujó Estados Unidos, pero fue descartado de las

prioridades de la agenda comercial de ese país durante el gobierno de Donald Trump aunque las empresas transnacionales de origen estadounidense obtendrán beneficios a través de sus filiales instaladas en los países que integran el RCEP. Este acuerdo, complementa la facilitación comercial dentro de los países asiáticos contemplados en la Nueva Ruta de la Seda<sup>11</sup> (o *One Belt, One Road Initiative* –OBOR–, por sus siglas en inglés) lanzada en 2013 por el presidente chino Xi Jinping.

---

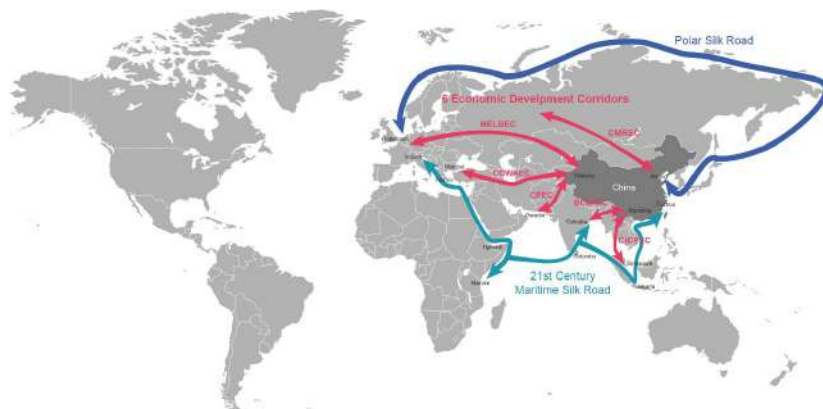
11 Formalmente el proyecto se llama: *The Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road*. En síntesis, existe la intención de construir un cinturón económico y otro marítimo. El primero abarca la antigua ruta de la seda (atraviesa Asia Central, Asia Occidental, Oriente Medio y llega a Europa) y contiene varios proyectos de infraestructura para fomentar el comercio y los intercambios culturales. La ruta marítima de la seda se enfoca en el sudeste asiático (donde se encuentran los países de la ASEAN y los que firmaron el RCEP), el subcontinente indio y África Oriental cruzando el Mar de China Meridional, el Océano Pacífico y el Océano Índico.

La integración de estas economías se hará progresivamente mediante sistemas de comunicaciones y transporte como vías férreas, carreteras, aeropuertos y puertos. Los estados participantes se han comprometido a desarrollar la infraestructura urbana necesaria y habrá extracción conjunta y utilización mancomunada de recursos naturales y energéticos. Entre estos megaproyectos se encuentran zonas industriales planificadas y granjas para producción agrícola. Como parte de la iniciativa, China desplegará estrategias de cooperación, lo que implica la expansión de su visión de desarrollo y aprovechará el espacio para dar asistencia técnica y material (Leguizamón, 2016).

Sus principios son: Coexistencia pacífica, respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial de cada país, no agresión mutua, no intervención en los asuntos internos de otros Estados, equidad y beneficio mutuo.

Según el sitio oficial de la Iniciativa, ésta cubre el área de la antigua Ruta de la Seda, pero no está limitada a ella, se mantiene abierta a todos los países y organizaciones regionales o internacionales. Se trata de una iniciativa armoniosa e inclusiva que pretende apoyar la tolerancia y el diálogo entre diferentes civilizaciones que respeta los distintos caminos tomados para alcanzar el desarrollo. Tiene una orientación de mercado enfocada en las normas internacionales que considera fundamental el papel que desempeñan las empresas y permite que los gobiernos realicen sus funciones. Otro de los principios es el beneficio mutuo, esto significa que la cooperación es el mayor denominador común y que los intereses de todas las partes se acomodan bajo ese denominador; además de que se considera la fortaleza y sabiduría de cada una de ellas (*Belt And Road Portal*, s/f).

## El Cinturón Económico (corredores<sup>12</sup>) y la Nueva Ruta Marítima de la Seda Más la Ruta de la Seda Polar<sup>13</sup>



Fuente: *Belt and Road Initiative*

<https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/>

---

12 NELBEC: *New Eurasian Land Bridge Economic Corridor*.

CMREC: *China-Mongolia-Russia Economic Corridor*.

CCWAEC: *China-Central Asia-West Asia Economic Corridor*.

CICPEC: *China- Indochina Peninsula Economic Corridor*.

BCIMEC: *Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor*.

CPEC: *China-Pakistan Economic Corridor*.

Ver: *The Belt and Road Initiative* (<https://www.beltroad-initiative.com/belt-and-road/>).

13 Esta iniciativa es mencionada en la política que tiene China en el Ártico para facilitar la conectividad (*State Council Information Office of the People's Republic of China*, 2018).

## Principales ciudades y países de la Nueva Ruta de la Seda



Fuente: Economipedia

<https://economipedia.com/actual/la-nueva-ruta-de-la-seda-china-y-su-plan-para-liderar-el-comercio-mundial.html>

### **TPP: EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO O THE TRANS PACIFIC PARTNERSHIP**

El TPP nació del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (o P4) del que forman parte Chile, Brunei Darussalam, Nueva Zelanda y Singapur. Se suscribió en 2005 y entró en vigor en 2006 y establece que otras economías como las del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC o *Asia-Pacific Economic Cooperation*<sup>14</sup>) u otros Estados pueden adherirse al acuerdo según los términos que acuerden. En febrero de 2008, Estados Unidos anunció que participarían en las negociaciones sobre inversión y servicios financieros que se llevarían a cabo por el P4, unos meses después los integrantes del P4 y Estados Unidos anunciaron el lanzamiento de las negociaciones. En noviembre de 2008, durante la cumbre de líderes de APEC en Perú, Australia, Vietnam y el país anfitrión manifestaron interés para incorporarse al Acuerdo de Asociación Transpacífico.

La primera ronda de negociaciones comenzó en marzo del 2010. Poco después se integró Malasia. Después de la novena ronda de

14 Este foro se formó en 1989. México se incorporó en 1993. El 48% del comercio mundial se genera en APEC. Este foro representa aproximadamente 60% del PIB mundial y un 40% de la población global. Ver, Ministerio de Relaciones Exteriores-Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (s/f).

negociaciones, durante una reunión ministerial de APEC en 2011, los nueve países negociadores anunciaron que los lineamientos generales del acuerdo estaban listos. Fue entonces cuando Canadá, México y Japón declararon interés por participar en el acuerdo –los primeros dos recibieron una invitación para sumarse a las negociaciones en 2012, mientras Japón esperó a que la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR, por las siglas en inglés de *United States Trade Representative*) notificó al Congreso su intención de incluir a ese país en las negociaciones del TPP–.

Después de la décima ronda de negociaciones, en febrero de 2012, Costa Rica anunció su posible incorporación al TPP. Después de varias rondas de negociaciones posteriores, los países participantes concluyeron las negociaciones el 4 de octubre de 2015. En febrero de 2016 se firma el acuerdo.

A principios de 2017, Estados Unidos decidió retirarse como país signatario y comunicó su intención de establecer negociaciones comerciales bilateralmente. En noviembre de ese año, los 11 países que quedaron en la negociación avisaron que se había dado forma a los elementos centrales del Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP, por sus siglas en inglés) que incorpora disposiciones del TPP, con la excepción de algunas disposiciones que serán suspendidas<sup>15</sup>.

El 8 de marzo de 2018 se suscribió el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT) en Santiago de Chile. El 18 de diciembre de ese mismo año, el acuerdo entró en vigor en Canadá, Australia, Japón, México, Nueva Zelanda y Singapur. Este acuerdo incluyó normas relacionadas con las pequeñas y medianas empresas, así como anticorrupción.

En cuanto al TPP, retomamos el análisis que ha aportado la coalición de organizaciones “México mejor sin TPP” (creada en 2016), que tiene importantes pares a nivel internacional (Perú, Chile, Canadá). Necesitamos decir NO a este acuerdo porque:

- 1) Profundiza los impactos negativos del TLCAN; es decir, además de socavar la destrucción de la agricultura campesina, la biodiversidad y el medio ambiente, debemos agregar la salud

---

15 Algunos temas incluidos en esta parte fueron envíos exprés, algunas cláusulas del acuerdo sobre inversión y la autorización de inversiones, estándar mínimo del Tratado, telecomunicaciones –resolución de disputas en el sector–, compromisos relacionados con derechos laborales, futuras negociaciones, trato nacional, patentes, medidas de protección tecnológica, entre otros (SICE, s/f).

- pública y los derechos digitales (la libertad de expresión, la privacidad, el acceso al conocimiento y la cultura libre<sup>16</sup>).
- 2) Socava la Constitución y las leyes mexicanas que reconocen los derechos humanos. Los tribunales supranacionales y los mecanismos de solución de controversias entre el Estado e inversionistas del TPP están por encima de nuestra Carta Magna.
  - 3) Contribuye a profundizar la dependencia alimentaria y dañará más a los sectores cafetalero, lácteo, cárnico, frutícola, del cereal y el azúcar, además de que permite la entrada discriminada de cultivos transgénicos, peligrosos productos biológicos y nanotecnológicos, por lo que se contaminarán las variedades de chile, maíz, calabaza y otros cultivos que son el sostén de la agricultura campesina y la alimentación de los mexicanos.
  - 4) Implica aceptar acuerdos negativos para el país, como el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales de 1991, cuyo capítulo de propiedad intelectual prohíbe el intercambio de semillas entre campesinos, práctica existente desde hace más de 8 mil años, para favorecer la compra de semillas a las corporaciones transnacionales.
  - 5) Ignora los derechos de los pueblos originarios a la consulta previa, libre e informada.
  - 6) Incluye disposiciones que violan nuestros derechos digitales, la libertad de expresión y la privacidad en nombre del *copyright*.
  - 7) En cuanto a la salud pública, diversas disposiciones sobre productos farmacéuticos ponen en riesgo el acceso a medicamentos a precios accesibles y quebrantan las medidas para proteger los presupuestos públicos destinados a la compra de medicamentos, dispositivos o tecnologías. Se obstaculiza el acceso a medicamentos genéricos para proteger los intereses corporativos de los grandes laboratorios.
  - 8) En el capítulo 28, el TPP refuerza los mecanismos que tienen los inversionistas extranjeros para demandar en tribunales supranacionales privados, exigiendo miles de millones de dólares a los gobiernos, cuando éstos adopten reglas de interés público: de protección ambiental, a la salud, a la educación, a la estabilidad financiera y de fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas. Por ello, limita y condiciona la adopción de medidas de interés público privilegiando el interés comercial.

---

16 Definición de la Red en Defensa de los Derechos Digitales.



- 9) El TPP es obligatorio en prerrogativas para empresas y voluntario en lo demás. Los capítulos sobre trabajo (19), medio ambiente (20), cooperación y desarrollo de capacidades (21), desarrollo (23), pequeñas y medianas empresas (24) y transparencia y anticorrupción (26), no son exigibles y no están sujetos a castigos o sanciones en caso de incumplimiento.
- 10) Contraviene los derechos garantizados por la Organización Internacional del Trabajo, a los que México se ha adherido.
- 11) Las negociaciones fueron secretas. El gobierno mexicano dio a conocer el texto preliminar del acuerdo luego de más de 3 años de negociaciones. Así ocurrió hace 22 años con el TLCAN.
- 12) Sirve a los intereses político-militares de Estados Unidos y nos confronta con las potencias del siglo XXI.

### **EL TTIP Y EL CETA**

Para la Unión Europea (UE), la relación con Estados Unidos y Canadá es estratégica. Los términos “prosperidad” y “seguridad” aparecen en las relaciones entre estas potencias y en las que sostienen con otros países o regiones. Entre los temas prioritarios están la lucha contra el terrorismo, la cooperación en materia de seguridad y la cooperación energética. Colaboran estrechamente en Rusia, Ucrania y Los Balcanes.

La UE es la mayor economía del mundo, representa el 25% del PIB mundial y el 17% del comercio, es el mayor socio de Estados Unidos en comercio de servicios –aunque la UE comenzó a mostrar un déficit en este rubro desde 2016– (Parlamento Europeo, 2020).

Estados Unidos es la segunda mayor economía del mundo, representa el 21,6% del PIB mundial, el 13,4% del comercio, es el principal destino de las exportaciones de la UE –ésta tiene además superávit comercial con este socio– (Parlamento Europeo, 2020).

Las empresas transnacionales de ambas partes son los mayores inversionistas en el mundo y los principales agentes comerciales. También son los mayores donantes de cooperación internacional. Bajo este panorama, es que ambas partes decidieron llevar a cabo negociaciones comerciales.

Según el Parlamento Europeo (2020), la inversión directa bilateral es el pilar de las relaciones entre estos actores internacionales y por supuesto hay una relación muy intensa entre las corporaciones transnacionales matrices y sus filiales, es decir, a través del comercio intra-firma. Unos 14 millones de trabajadores y trabajadoras están involucradas en la relación comercial de estas potencias.

A la llegada de Donald Trump, uno de los conflictos comerciales más importantes con la UE fue el de Airbus/Boeing en la OMC y otros

surgieron alrededor del comercio de acero y aluminio –éstos últimos también afectaron a Canadá–. Las prioridades comerciales fueron encaminándose hacia la economía digital y las cuestiones tecnológicas.

Las negociaciones oficiales del TTIP han sido confrontadas por un amplio espectro de organizaciones sociales en toda la Unión Europea, que vinculan también la resistencia a este acuerdo con Estados Unidos, al que el bloque comunitario negoció con Canadá denominado Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por sus siglas en inglés).

Canadá mantiene relaciones importantes con la UE desde la década de 1950, son socios cercanos en el Grupo de los 7 (G7) y en el G20. Militarmente, Canadá también es un aliado importante pues participa activamente en las misiones derivadas de la política común de seguridad y defensa de la UE –principalmente en los casos de Irak, Mali, Ucrania y territorios palestinos– y hay apoyo importante de ambas partes a las acciones de la Organización del Atlántico Norte (OTAN). Esta relación ha evolucionado hacia un Acuerdo de Asociación Estratégica, suscrito en 2016, en el que las relaciones políticas y de cooperación están permeadas por la “prosperidad” y “seguridad” como en la política exterior de Estados Unidos –incluyendo la visión sobre Rusia, China, Venezuela, Medio Oriente, el Este Mediterráneo o la región Sahel en África– y abarcan temas como la paz y la seguridad internacionales, la lucha contra el terrorismo, la gestión de crisis, la seguridad marítima, la gobernanza mundial, la energía, el transporte, la investigación y el desarrollo, la salud, el medio ambiente, el cambio climático y el Ártico.

Hacia 2019, la UE fue el segundo mayor socio de Canadá –el primero es Estados Unidos y el tercero es China–, ambos comercian esencialmente maquinaria, productos minerales, material de transporte y productos químicos. La UE es superavitaria en este campo.

Canadá fue el onceavo socio comercial de la UE en 2019. En términos de inversiones, el bloque comunitario invierte más en Canadá.

El énfasis en el caso del CETA está en los temas de contratación pública, servicios –de transporte, viajes, seguros y telecomunicaciones principalmente–, propiedad intelectual e inversiones. Incluyó también medidas relacionadas con el medio ambiente, asuntos laborales, equidad de género, así como pequeñas y medianas empresas; además se abrió un espacio de diálogo sobre agricultura. Respecto al tema de inversiones, este acuerdo es el primero que, de manera bilateral, incorpora un Sistema de Tribunales de Inversiones para solucionar diferencias entre inversionistas y Estados y contiene una declaración sobre el derecho de los gobiernos a regular con fines públicos en materia de salud pública, medio ambiente, moral pública, protección social y protección del consumidor.

El CETA es considerado un anteproyecto del TTIP por incluir, entre otras medidas dañinas, los tribunales privados de arbitraje con los que multinacionales pueden demandar a Estados por medidas que afecten sus ganancias, tal como en el TLCAN y la mayoría de los acuerdos comerciales. Y ha ido mucho más allá.

Por ejemplo, Canadá y la UE mantienen un diálogo específico para garantizar la seguridad de cadenas de valor de minerales y metales esenciales para la transición a una economía digital y “climáticamente neutra” (UE-Canadá, 2021). Hay prioridad para diversificar las fuentes de insumos también para la economía verde y garantizar el acceso a productores menos afines, así se ha establecido una asociación estratégica particular sobre materias primas enfocada en asegurar el comercio y las inversiones, la integración de cadenas de valor de materias primas, ciencia, tecnología e innovación.

Se abrió un diálogo en materia digital y ambas partes profundizarán relaciones con la Asociación Global para la Inteligencia Artificial (o GPAI, por las siglas en inglés de *Global Partnership on Artificial Intelligence*). El objetivo es transitar hacia el comercio digital y apoyar estándares globales y enfoques regulatorios para el comercio digital y las tecnologías, particularmente en derechos de autor, plataformas y credenciales digitales, y ciberseguridad. También hay esfuerzos conjuntos para beneficiarse de la exploración y el uso del espacio ultraterrestre “para propósitos pacíficos” (UE-Canadá, 2021).

Las negociaciones del CETA terminaron en agosto de 2014; en julio de 2016 la Comisión Europea adoptó los textos y los propuso formalmente al Consejo de la UE junto con la Asociación Estratégica UE-Canadá. Tras una Decisión de dicho Consejo, fue posible aplicar provisionalmente el CETA desde el 1 de abril de 2017 y se han creado instituciones conjuntas –incluyendo un foro de la sociedad civil, tal como sucedió en el caso del Acuerdo Global entre México y la UE–. Su plena entrada en vigor está sujeta a la ratificación por parte de la UE, mediante una Decisión del Consejo con la aprobación del Parlamento Europeo, y por todos los Estados miembros de conformidad con los procedimientos nacionales de ratificación pertinentes. La ratificación en los diferentes parlamentos nacionales y regionales en los Estados ha durado años.

El Brexit supuso una dificultad adicional para el avance del TTIP porque Gran Bretaña representa una cuarta parte de todas las exportaciones de Estados Unidos a la UE –y el doble en áreas como el vino, la contratación pública y servicios financieros–.

## **TISA (ACUERDO SOBRE COMERCIO DE SERVICIOS)**

El TISA tiene varios objetivos, uno de los cuales es extender algunas de las disposiciones más controvertidas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de 1994 de la OMC. Muchas de esas disposiciones sufrieron una fuerte oposición cuando se negoció el AGCS, y otras finalmente no fueron incluidas en ese acuerdo debido a la presión pública. Las protestas en Seattle marcaron un punto álgido de descontento público y de enfrentamiento entre los diferentes miembros de la OMC y sus representantes en las negociaciones. Los defensores del TISA declararon abiertamente su frustración por el lento proceso de liberalización de los servicios en la posterior Ronda de Doha (AlterSummit, 2014).

La OMC comenzó a cuestionar ese dinamismo del comercio de servicios y la “lentitud” de las negociaciones que se llevaban a cabo dentro la misma organización –donde el último intento fuerte de hacerlas avanzar fue en 2008–, en un contexto de proliferación de acuerdos comerciales preferenciales que incluyeron ese tipo de comercio.

Hacia julio de 2012, un grupo de países comenzó a preparar las negociaciones de un acuerdo internacional de servicios que fortaleciera el mercado global y un año más tarde, 23 miembros de la OMC que representan el 70% del comercio global de ese sector, estarían participando en ellas.

Estamos hablando de: Australia, Canadá, Chile, Taiwán, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, México, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, República de Corea, Suiza, Turquía y la Unión Europea (representando a sus 28 estados miembros). Cabe señalar que China y Uruguay<sup>17</sup> se mostraron interesados en unirse a las negociaciones,

---

17 Uruguay solicitó ingresar a las negociaciones del TISA en septiembre de 2013, participó siete meses y en septiembre de 2015 salió de este proceso. Entre los factores que contribuyeron para que la participación de Uruguay evolucionara de esta manera están la tendencia del pueblo uruguayo a apoyar las empresas paraestatales, la pertenencia de ese país al Mercado Común del Sur (Mercosur), la unidad de la izquierda y el movimiento sindical –lo que permitió tener ciertas estructuras democráticas para tomar la decisión–; éste último sostuvo comunicación cercana con el Frente Amplio. Otro factor que influyó positivamente fue que Uruguay no tuvo experiencia en la negociación del comercio de servicios más que la de la OMC, por lo que al momento de las negociaciones del TISA no había claridad de las razones por las cuales Uruguay había decidido participar en ellas.

La articulación de organizaciones uruguayas –principalmente de la Red Amigos de la Tierra, Uruguay – con redes y organizaciones internacionales –concretamente la Internacional de Servicios Públicos (PSI, por las siglas en inglés de *Public Services International*), y la coalición (*Our World Is Not For Sale*) –fue clave para obtener información sobre TISA y entender su alcance. Esto permitió organizar manifestaciones sociales masivas en las calles de Uruguay contra el acuerdo; se sostuvo además

por lo que, desglosando los miembros de la UE, participaron o se interesaron más de 50 países.

Las discusiones se centraron en marcos regulatorios sobre flujos de datos, empresas estatales y en compatibilizar las modalidades de liberalización dentro de las listas positivas y negativas<sup>18</sup> de la OMC. De manera más concreta abarcan servicios financieros; servicios TIC (incluyendo telecomunicaciones y comercio electrónico); transporte marítimo; transporte aéreo; servicios de entrega; energía; servicios profesionales; entrada temporal de personas de negocios; y compras del sector público. Paradójicamente, después de la crisis financiera de 2007-2008, los gobiernos buscaron liberalizar aún más los mercados financieros.

Public Services International (PSI, s/f) ha mostrado que el TISA evitará que privatizaciones fallidas vuelvan a manos del sector público –como las carreteras privatizadas en México desde la década de 1990–, restringirá leyes y reglamentos nacionales en áreas tales como la seguridad de los trabajadores y las regulaciones ambientales y de protección al consumidor, y limitará la autoridad reguladora en áreas tales como la concesión de licencias de establecimientos de salud, centrales eléctricas, instalaciones de eliminación de residuos y la acreditación para universidades y escuelas. Otro aspecto importante es que este acuerdo incrementará la prohibición de acceso a derechos para un número cada vez mayor de trabajadores migrantes que entren en los países miembro del acuerdo, así como una menor protección en la seguridad de datos y la forma en la que se regula internet (PSI, s/f y AlterSummit, 2014).

Un análisis realizado por Jane Kelsey, profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Auckland en Nueva Zelanda muestra que, de los gobiernos que apoyen el TISA, “se espera que, para fijar y ampliar sus actuales niveles de desregulación financiera, pierdan el derecho a exigir datos para la hacienda local, experimenten presiones de cara a la autorización de productos de seguros potencialmente

---

una huelga parcial general el 23 de abril y el asunto fue incluido en las demandas de los trabajadores del primero de mayo. Se volvió a convocar a una huelga general de 24 horas el 6 de agosto. Fue importante también establecer algunos puntos de conexión de la campaña contra el TISA la que se llevó a cabo contra el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) entre 1994 y 2005 así como la resistencia a la firma del tratado de libre comercio entre Uruguay y Estados Unidos en 2006 (ISP, 2017).

18 Una lista positiva indica la lista de compromisos de los sectores en los que los países han acordado el trato nacional y la liberalización. La lista negativa es la que contiene las excepciones de las Partes respecto a determinados sectores –aunque en principio aceptan la aplicación del trato nacional– (OMC, 2002, p. 3).

tóxicos y se arriesguen a ser denunciados si adoptan medidas para prevenir o responder a otra crisis” (AlterSummit, 2014).

Deborah James (2015), de la coalición *Our World Is Not for Sale* (OWINFS), añade que “las grandes empresas de servicios financieros, logística y tecnología, principalmente de Estados Unidos y la UE, pretenden ampliar el AGCS de la OMC para desarrollar un conjunto de normas de desregulación y privatización que limiten el control público del funcionamiento de los servicios a nivel nacional y mundial, dejando de lado los asuntos relativos al medioambiente y el empleo para beneficiar así a las empresas transnacionales y su derecho a funcionar y obtener ganancias”.

El 4 de diciembre de 2015 WikiLeaks publicó propuestas secretas que establecen normas de gran alcance que dan a las grandes empresas derecho de acceso a los mercados y a limitar el control público de los servicios ambientales y energéticos<sup>19</sup> y el transporte carretero en los países miembros del TISA<sup>20</sup>.

En Estados Unidos se creó un grupo denominado TeamTISA para promover el acuerdo sobre servicios. Está formado por grandes corporativos como 21st Century Fox, AIG, AT&T, Citigroup, FedEx, Google, HP, IBM, Intel, Microsoft, JP Morgan Chase, Deloitte, Mastercard, Metlife, Microsoft, Prudential, UPS, US Chamber of Commerce, Verizon, VISA, Walmart, Walt Disney y otras más. Esto es un intento de las

---

19 Los servicios energéticos son proporcionados por empresas que asumen cierto grado de riesgo (económico, de garantía de ahorros, o ambos). Tales servicios están ligados a la eficiencia energética, en instalaciones propiedad de otros usuarios de todo tipo del sector químico, papelería, industria alimentaria, cerámico, cogeneradores, iluminación pública, edificación, etcétera (Prosener, s/f).

Las empresas de servicios energéticos (ESE) o *energy service companies* (ESCO) diseñan, desarrollan, instalan y financian proyectos de eficiencia energética, cogeneración y aprovechamiento de energías renovables (solar, eólica, etcétera) con el objeto de reducir costos operativos y de mantenimiento. Asumen los riesgos técnicos y económicos asociados con el proyecto. La ESCO se encarga de la modernización de los equipos e instalaciones, mediante la integración de proyectos con ahorros energéticos y económicos. Los servicios ofrecidos por estas empresas son: a) Desarrollo, diseño y financiamiento de proyectos; b) Instalación y mantenimiento del equipo eficiente; c) Medición, monitoreo y verificación de los ahorros generados por el proyecto. El esquema ESCO permite que los consumidores de energía continúen enfocando sus recursos a su actividad principal. Ver ¿Qué es ESCO? <http://emsega.galeon.com/> Consulta: septiembre de 2016.

20 Colombia, México y Costa Rica forman parte del Proyecto Mesoamérica y en él, hoy un programa de interconexión de infraestructura carretera que recorre los territorios de los países miembros a lo largo y ancho. Dicha infraestructura sirve para el traslado de mercancías y en menor medida de personas. El TISA se complementa con el Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC que para apoyar la expansión del capital transnacional.

grandes multinacionales de servicios de liberalizar aún más el sector, tratando de dejar fuera a China.

En 2014, WikiLeaks publicó el borrador secreto del Anexo de Servicios Financieros del TISA. En este documento, se puede observar que Estados Unidos y la UE son los principales impulsores del acuerdo y muestra que la Asociación de Mercados Financieros e Industria de Valores de Estados Unidos, la Cámara de Comercio de ese país, la Asociación Estadounidense de Seguros, VISA y Bloomberg Financial Information Services, también están apoyando fuertemente el acuerdo.

### **BREVES COMENTARIOS SOBRE LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN QUE DIO COMO RESULTADO EL T-MEC<sup>21</sup>**

Incluimos esta parte pues en 2017 se dio un cambio importante en el rumbo de las negociaciones comerciales a nivel global. Por un lado, Donald Trump retiró a Estados Unidos de la negociación del TPP y, por otro, inició la renegociación del TLCAN dentro de una estrategia más amplia para reducir su déficit comercial en la que confrontó directamente a China creando una guerra comercial entre estos dos países y trató de cerrarle espacios al país asiático que ha respondido con una estrategia que implica la expansión del capital transnacionalizado chino en todo el mundo a través de RCEP y la Nueva Ruta de la Seda.

Una de las promesas de campaña de Donald Trump fue sacar a Estados Unidos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) puesto que sólo sus vecinos Canadá y México, pero principalmente éste último, se habían beneficiado de él. Poco después dijo que impulsaría la renegociación del mismo, pero para beneficiar a Estados Unidos transitando entre propuestas de ejecutar negociaciones bilaterales y finalmente trilaterales. La postura de los gobiernos de Canadá y México fue negociar trilateralmente.

La actitud de Estados Unidos hacia Canadá ha sido menos agresiva que con México; aunque no se ha salvado. Entre el arribo de Trump a la presidencia de Estados Unidos y hasta finales de mayo de 2017, tres fueron las objeciones que manifestó el expresidente de Estados Unidos en la relación comercial con Canadá: acusaciones contra su industria de lácteos, el impuesto compensatorio de entre 3.2 y 24.12% a exportaciones canadienses de maderas blandas y el apoyo gubernamental a los jets C-series de Bombardier; lo cual podría derivar en imposiciones de aranceles.

A pesar de la postura de Trump en la relación con México, en nuestro país se maquilan las telas y la materia prima para la línea de ropa

---

21 Esta parte del texto fue tomado del documento elaborado por Sandoval, Orozco y Arroyo (2017).



de Donald Trump desde 2010 y se beneficia del libre arancel en la importación de textiles desde México a Estados Unidos como lo estipula el TLCAN. El expresidente de Estados Unidos firmó una sociedad con la empresa mexicana Premium Brand Footwear, para fabricar zapatos de la marca *Donald J. Trump Signature Collection*, en el municipio de Zapopan, Jalisco. Los textiles que se utilizan para la línea de ropa de la marca de Trump se fabrican en la empresa mexicana Novalan S.A. de C.V. ubicada en Tulancingo, Hidalgo, misma que tiene 150 años de experiencia haciendo textiles para consumo nacional e internacional. Para que sólo él y su empresa puedan usar su nombre en México, la marca The Donald J. Trump pagó 2, 514.68 pesos (poco más de 100 dólares) ante el Instituto Mexicano de Propiedad Industrial (IMPI) en septiembre de 2010.

La renegociación del TLCAN está directamente relacionada con dos asuntos más. Por un lado, con los déficit gemelos de Estados Unidos, es decir, el fiscal y el comercial –que a su vez forman una parte sustancial de los desequilibrios globales de la economía mundial– y, por otro, con la forma en que Donald Trump trata estos temas a nivel de la política interna de su país y respecto a sus socios comerciales, México y Canadá. En este complejo proceso, podemos ubicar cómo está coordinándose la clase capitalista transnacional y su vinculación con la parte del Estado transnacional que a América del Norte corresponde.

En cuanto al déficit fiscal, observamos cómo las exigencias de Donald Trump lo elevan: su proyecto de presupuesto para 2018 ascendió a 933.2 mil mdd; la última propuesta que hizo Barak Obama para 2017 fue de 925.7 mil mdd y los rubros en que incrementa son los de defensa (10%), seguridad nacional (7%) y veteranos (6%). No cabe duda que la prioridad de “empezar a ganar guerras otra vez” para Donald Trump tiene implicaciones importantes en el incremento del déficit fiscal de Estados Unidos y sigue vinculado al discurso de “seguridad y prosperidad” marcado por la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) desde 2005 y ésta es la forma en que se expresa:

Para Trump, esta escalada militar no es sólo una forma de patriotismo. El multimillonario republicano siempre la ha vinculado a la prosperidad económica. «Reforzar el sector militar es barato. Estamos comprando paz y afianzando nuestra seguridad nacional. Además, es un buen negocio. ¿Quién construirá los aviones y barcos? Trabajadores americanos». (Martínez, 2017)



El déficit comercial de Estados Unidos asciende a 636 mil mdd y éste monto corresponde sólo a 10 socios comerciales. China es el país con el que Estados Unidos tiene su mayor déficit comercial –ascendió a 319.3 mdd en 2016– y entre el país asiático y México –58.8 mdd es el monto del superávit comercial de nuestro país respecto a Estados Unidos en el mismo año– se encuentran Japón y Alemania con superávit de 62.4 y 59.6 mdd respectivamente en 2016.

A Donald Trump le interesaba en particular la industria automotriz, porque representa la cuarta parte del déficit comercial que tiene con México y porque algunas plantas reubicadas en México estaban originalmente en los estados que le dieron el triunfo. Esa fue además la principal razón por la que ordenó abandonar las negociaciones del Acuerdo Transpacífico, en el que se había fijado un nivel de 45% en vehículos; algunos legisladores pugnaron porque además de elevar el contenido regional (en automóviles de 62.5 a 75%) se impusiera un mínimo de contenido nacional para Estados Unidos.

Wilbur Ross, exsecretario de Comercio de Estados Unidos, es conocido por su dura posición hacia China: lo considera un enemigo por practicar competencia desleal. Sin embargo, China y Japón son los mayores acreedores de Estados Unidos y causarían estragos en el sistema financiero de su deudor si realizaran una venta masiva de bonos del Tesoro (deuda). La proporción de la deuda total de ese país en tenencia de Japón asciende a 7.09% mientras China posee 6.71%; siguen Irlanda (1.76%), Brasil (1.65%), Suiza (1.47%), Luxemburgo (1.41%), Reino Unido (1.35%), Hong Kong (1.19%), Taiwán (1.17%) y México (0.30%), por lo que ese 13.8% que juntos poseen China y Japón, representa un freno comercial para las intenciones de Trump.

Así, para Estados Unidos fue prioritario:

- 1) Mejorar los procedimientos de los organismos para resolver disputas inversionista-Estado;
- 2) Permitir que un país que integre el TLCAN restablezca aranceles en caso de una avalancha de importaciones cause «lesiones graves» o «amenace con daños graves» a las industrias locales;
- 3) Establecer reglas para que los contratos públicos se lleven a cabo de acuerdo a la ley de Estados Unidos;
- 4) Establecer reglas más estrictas de propiedad intelectual;
- 5) Que las empresas estatales operen de manera comercial;
- 6) Que las reglas de origen sean menos laxas, insuficientes o transgredidas.

Aquí podemos observar la convergencia con otros aspectos negociados en los mega acuerdos regionales.

En el caso de México, los impulsores de la negociación con Estados Unidos y Canadá en la década de 1990, siguen empujando por mayor apertura y la consolidación de su visión sobre América del Norte sin variar mucho los argumentos a favor del libre comercio: generación de empleo, mayor inversión y crecimiento económico en los tres países.

En México, de sobra sabemos que ni la primer ni la tercer condiciones se han dado y que la segunda sólo favorece a las grandes corporaciones. Carlos Salinas de Gortari ha sostenido que se debe modernizar el TLCAN “para incorporar cambios en el sistema productivo” y que este acuerdo “sirvió de inspiración para que otros siguieran sus pasos”.

Jaime Serra Puche ha hecho una defensa del acuerdo comercial y “cree que la salida de alguna de las tres partes del tratado afectaría la competitividad de la región, que se ha convertido en la segunda más importante, detrás de la Unión Europea (UE) desde 1994. «Lo que hay que hacer es abrir más, no cerrar» y sobre todo en sectores que no estaban contemplados en el TLCAN y que ahora son fundamentales como internet. En este punto, Serra coincide parcialmente con lo que plantea Roberta Jacobson, embajadora de Estados Unidos en México, acerca de la modernización del TLCAN: debe incluir comercio electrónico – aspecto que también destaca Robert Zoellick, ex presidente del Banco Mundial– y propiedad intelectual, considerando que “las cosas que ahora están bajo el rubro de propiedad intelectual son muy diferentes”.

Esta aseveración nos obliga a puntualizar nuevamente la manera en que el TLCAN ha servido como modelo y piso mínimo a superar en la evolución y el estado actual de las negociaciones comerciales en el mundo que ahora se concretan en la suscripción de mega-acuerdos comerciales como el TPP, el TTIP y el TISA, sin olvidar el proceso de “modernización” que México sostuvo con la Unión Europea del pilar comercial del Acuerdo Global y su Asociación Estratégica, el Tratado de Libre Comercio suscrito por el bloque comunitario y el gobierno mexicano (TLCUEM) casi desde su entrada en vigor en el año 2000.

Por otra parte, Serra estimó que entre los beneficios del TLCAN está la convergencia de las variables a corto plazo, por ejemplo la inflación, el tipo de cambio, las tasas de interés y la producción industrial en México, lo cual reitera dos cosas: la preocupación por mejorar las condiciones de vida de la gente no está presente y se profundiza la integración subordinada de México a Estados Unidos y Canadá.

Luis de la Calle insistió en que México debe reafirmar su compromiso con la apertura comercial; subrayar la implementación de reformas estructurales para elevar la competitividad; no aceptar modificación alguna contraria a sus intereses y estar dispuestos a abandonar la negociación de ser necesario; no esperar a escuchar los

planteamientos de Estados Unidos y buscar una diversificación, de exportaciones e importaciones. Para De la Calle, México “puede afectar a Estados Unidos retirándole sus preferencias arancelarias, ya que nuestros aranceles fuera del TLCAN son relativamente más altos que los que impondría Estados Unidos de cancelarse el tratado, lo cual afectaría sensiblemente a productores estadounidenses de áreas como la agrícola, en la que México es el primer mercado”.

Agustín Cartstens sostuvo que se debía “ahondar en los beneficios aún no explotados de la alianza” y esos beneficios se encuentran en las reformas estructurales ya que han abierto sectores que estaban cerrados a la inversión extranjera como el sector energético (petróleo) y las telecomunicaciones. “Reforzar la relación bilateral... significará más inversión y empleos... en proyectos como refinerías en Texas para servir al mercado mexicano o granjas eólicas que se construyen en Baja California para el mercado de electricidad de California”.

Aunque ASPAN desapareció del discurso público desde 2009, significó una vía más de presión para que las grandes corporaciones se beneficien de una tercera generación de reformas estructurales en México laboral, telecomunicaciones, fiscal (vinculada a la de seguridad social) y principalmente la energética profundizando el reconocimiento de la importancia del comercio de bienes energéticos y de petroquímica básica y el incremento de la liberalización gradual del sector que plantea el artículo 601 del TLCAN. En cuanto a ésta última, los acuerdos entre los 3 países “tienen como objetivo fortalecer los mercados energéticos de América del Norte colaborando en el incremento de la oferta confiable de energía para satisfacer las necesidades de la región facilitando las inversiones en infraestructura energética”. Lo anterior derivó en la apertura en hidrocarburos, inversión del sector privado en infraestructura para exploración, producción, distribución, refinación; mayor libertad financiera y de operación para Petróleos Mexicanos (PEMEX); e impulso de energías renovables.

Roberta Jacobson, por su parte consideró que el acuerdo podría ir más allá de garantizar el abasto en la región, la cual cuenta con todos los elementos para convertirse en una “potencia energética global, con capacidad de llevar energía a otras regiones”. Carlos Pascual, ex embajador de Estados Unidos en México, sostuvo que “hay una integración energética norteamericana que Donald Trump no tiene razones para objetar... porque representa oportunidades para las empresas energéticas de Estados Unidos”.

## **COMENTARIOS FINALES**

En respuesta a la caída en las ganancias en inversiones productivas, los capitalistas intentan revertir esta situación al recortar costos y

bajar el punto de ruptura en la producción para la ganancia en su capacidad siempre más baja. Invariablemente, los costos laborales son las principales preocupaciones de los capitalistas. Por tanto, las condiciones estructurales hoy en día son el resultado de la lucha perpetua bajo la presión de competencia para reducir los costos laborales con nueva maquinaria, trabajadores extranjeros o, de manera creciente, la subcontratación de la producción.

La creciente competencia en la economía mundial capitalista ha creado la sobrecapacidad en todos los sectores –financiero, industria básica y commodities– inhibiendo la inversión y estimulando la especulación financiera no productiva. La capacidad de producir suministros sin límite existe y continúa creciendo con la incapacidad de lograr ganancias satisfactorias por medio de las ventas. La crisis capitalista es, una vez más, una de sobrecapacidad y sobreproducción. Prevalen necesidades masivas no satisfechas y como una contradicción esencial del capitalismo. Y la solución tradicional para cada crisis dentro del sistema, no es utilizar la capacidad o el superávit para satisfacer las necesidades, sino más bien, si es posible, destruir el superávit, como lo están haciendo los Estados en la industria de acero europea. Pero, dado que no hay controles a nivel mundial, la capacidad competitiva continúa expandiéndose.

Los movimientos en la economía, se reflejan en la expansión del modo de producción capitalista en todo el globo y la formación de un mercado verdaderamente global. También revela el dominio de lo sistémico –acumulación, competencia, y la ofensiva contra los trabajadores– que asegure el resultado antisocial del proceso entero; y los Estados ruegan al capital proveer inversiones para renovar el crecimiento en la economía mundial. El capital se mueve en persecución de la ganancia y este proceso reestructura la economía. Es el Estado en el sistema capitalista el que reformula la estrategia o planes y cada Estado responde a y afecta los movimientos del capital.

Los mega acuerdos tienen como marco los intentos de recuperación de la actividad económica después de la crisis financiera de 2007-2008, la recesión en la eurozona, la pérdida de dinamismo en algunas economías emergentes, el incremento de las restricciones comerciales y un casi nulo avance de las negociaciones de la Ronda de Doha en la OMC.

La mayoría de los países de América Latina, han suscrito acuerdos comerciales y de inversión con Estados Unidos, la Unión Europea y algunos países asiáticos que participan en el TPP perjudicando a millones de personas en sus formas de vida, privilegiando la penetración del capital transnacional, e inclinando la balanza hacia un modelo de intercambio comercial basado en el TLCAN que profundiza la

integración subordinada y comandada por el capital transnacional con el apoyo de los Estados nacionales sin importar si los gobiernos vienen de la derecha como los de Argentina o Brasil (con Macri y Bolsonaro respectivamente) o con un discurso nacionalista como el de Andrés Manuel López Obrador en México. Estos gobiernos han facilitado la profundización de la penetración del capital transnacional y de la violencia ejercida por el Estado hacia sus poblaciones, sobre todo las que se oponen a la destrucción impuesta por los megaproyectos que concretan muchas de las normas discutidas en los TLC, los acuerdos de inversiones o los mega acuerdos regionales. No sobra decir que en México es preocupante el control que este gobierno le ha entregado a los militares y a la marina bajo el discurso de salvaguardar la soberanía nacional y como si fueran funcionarios inmunes a la corrupción.

Todos los acuerdos mencionados (RCEP, TPP, TTIP, CETA, TISA), amenazan gravemente la provisión de servicios públicos debido a que los gobiernos negociaron reglas que eliminan paulatinamente las normas de regulación a las empresas que los proveen. Como el TLCAN, dichos acuerdos imposibilitan los cambios en la política y será difícil evitar el avance o la profundización de las privatizaciones puestas en marcha. En cuanto vayan concretándose, sus resultados reflejarán el incremento de la desigualdad de ingresos, el estancamiento y disminución de salarios.

Si bien el TLCAN no es un mega acuerdo regional, como los revisados anteriormente, su renegociación se dio en una coyuntura en la que el gobierno de Estados Unidos se retiró de las negociaciones del TPP y puso en el centro de su política comercial el ataque al incremento de su déficit comercial. Para ello se centró en las negociaciones con México y Canadá y, sobre todo, trató de blindar la presencia de China en América del Norte, aunque en realidad trató de devolver cierto control a Estados Unidos imponiendo ciertas condiciones que empujarían el funcionamiento del acuerdo comercial trilateral más en dirección a los intereses de Estados Unidos, que es un condensador de los intereses de la clase capitalista transnacional no sólo de su país sino a nivel global.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BID-Intal. (2017). "El mega regionalismo, los mega acuerdos regionales". Recuperado de: <http://intal-interactivo.iadb.org/?p=786> Harvey, David. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Great Britain: Oxford University Press.
- Hirsch, Joaquim.(2001). El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global. México, UAM Xochimilco.

- Kolko, Joyce. (1988). *Restructuring the World Economy*. New York: Pantheon Books.
- Leguizamón, Eduardo. (2016). *One Belt Road Initiative*, y un renovado gran juego geolítico en Asia Central. 7° Simposio Electrónico Internacional sobre política China. 1-21 de marzo. Recuperado de [file://Downloads/One%20Belt%20One%20Road%20\(Eduardo\\_Leguizamon%202016\).pdf](file://Downloads/One%20Belt%20One%20Road%20(Eduardo_Leguizamon%202016).pdf)
- Robinson, William I. (2013). *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clase y estado en un mundo transnacional*. México: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Into the tempest*. Chicago: Haymarket Books.
- Sandoval, Juan Manuel. (2017). *La frontera Estados Unidos–México: Espacio global para la expansión del capital transnacional*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Sassen, Saskia. (2001). *The Global City: New York, London, Tokio*. Princeton: Princeton University Press.
- AFP. (2020). RCEP: 15 países firman un nuevo acuerdo de libre comercio liderado por China. *El Economista*, 15 de noviembre. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/empresas/RCEP-15-paises-firman-un-nuevo-acuerdo-de-libre-comercio-liderado-por-China-20201115-0010.html>
- AlterSummit. (2014). TISA o el acuerdo secreto. Recuperado de <http://www.altersummit.eu/accueil/article/tisa-o-el-acuerdo-secreto?lang=en>
- Belt And Road Portal. (S/f). Belt and Road. The Silk Road Economic Belt the 21st-Century Maritime Silk Road. Recuperado de <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/ztindex.htm>
- Furusawa, Mitsuro. (2017, 13 de julio). Veinte años después de la crisis financiera de Asia: Qué hemos visto y aprendido. *Diálogo a fondo. Página principal del FMI*. Recuperado de <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8124#:~:text=La%20crisis%20financiera%20mundial%20de,r%C3%A1pidamente%20tras%20una%20ligera%20disminuci%C3%B3n>
- ISP (2017). TISA Report: Uruguay's exit from TISA: alliances, campaigns and assessments. Junio 14. Recuperado de <http://www.world-psi.org/es/la-salida-de-uruguay-del-tisa-alianzas-movilizacion-y-perspectivas>
- James, Deborah. (2015). Estafa climática: «Metas» no vinculantes para el clima, pero normas sí vinculantes en el comercio de servicios. *The Huffington Post*, diciembre 4. Recuperado de

- <https://ourworldisnotforsale.net/o/es/article/estafa-clim-tica-metas-no-vinculantes-para-clima-pero-normas-si-vinculantes-en-comercio-serv.html>
- Martínez, Jan. (2017). Trump anuncia una subida de 54.000 millones de dólares en el presupuesto militar. *El País* (en cursivas), 28 de febrero, Washington. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2017/02/17/estados\\_unidos/1488210234\\_980587.html](https://elpais.com/internacional/2017/02/17/estados_unidos/1488210234_980587.html)
- Ministerio de Relaciones Exteriores-Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. (s/f). Recuperado de <https://www.subrei.gob.cl/organismos-multilaterales/apec-foro-de-cooperacion-economica-de-asia-pacifico/acerca-del-foro>
- OMC. (2002). Comunicación del Japón. Modalidades para compromisos previos al establecimiento. Junio 28.
- Parlamento Europeo. (2021). Las relaciones transatlánticas: los Estados Unidos y Canadá. Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/174/las-relaciones-transatlanticas-los-estados-unidos-y-canada>
- Prosener proyectos y servicios energéticos. (S/f). Sección: servicios energéticos. Recuperado de [http://www.prosener.com/servicios\\_energeticos](http://www.prosener.com/servicios_energeticos)
- Public Services International (PSI). (S/f). Acuerdo sobre el Comercio Internacional de Servicios (TISA). Recuperado de <http://www.world-psi.org/es/inter-americas/trade-services-agreement-tisa>
- Sandoval, Juan Manuel; Orozco, Marcela y Arroyo, Alberto (2017). Donald Trump, El complejo industrial militar y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. *Revista electrónica Alternativas*, RMALC, Año XI, No. 109, 8 de junio de 2017, 14 pp. Disponible en <http://www.rmalc.org/boletin-alternativas-no-109-donald-trump-el-complejo-industrial-militar-y-el-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte/>
- SICE. (S/f). Annex II. List of Suspended Provisions. Recuperado de [http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Implementation/annex\\_ii\\_list\\_of\\_suspended\\_provisions\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Implementation/annex_ii_list_of_suspended_provisions_e.pdf)
- State Council Information Office of the People's Republic of China*. (2018). Recuperado de <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/46076.htm>
- Uchoa, Pablo. (2018). Colapso de Lehman Brothers: así respondieron estas 5 economías a la crisis financiera de 2008 (y cómo están 10 años después). *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-45488054>
- Ugarteche, Oscar. (2012). México: tan lejos de Dios, tan cerca de la crisis. Mecanismos de contagio económico en América del

- Norte. Nueva Sociedad. No. 237, enero-febrero, ISSN: 0251-3552. Recuperado de [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- UE-Canadá. (2021). European Union-Canada Summit 2021 Joint Statement. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/media/50757/20210614-joint-statement-final.pdf>
- Vaswani, Karishma. (2018, 17 de septiembre). Cómo la crisis financiera ayudó al crecimiento económico de China. *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-45512945>
- WikiLeaks. (2014). Secret Trade in Services Agreement (TISA) – Financial Services Annex. Junio 19. Recuperado de [wikileaks.org/tisa-financial/](http://wikileaks.org/tisa-financial/)





# **EL APARATO PRODUCTIVO MEXICANO: ENTRE LAS TENSIONES COMERCIALES ESTADOS UNIDOS-CHINA Y LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN<sup>1</sup>**

Samuel Ortiz Velásquez

Edgar Peralta Vilchis

## **INTRODUCCIÓN**

El objetivo del documento consiste en discutir las condiciones que presenta el aparato productivo mexicano y su capacidad de respuesta ante un entorno mundial incierto, marcado por las crecientes tensiones comerciales desatadas por la administración Trump, contra China y México, reflejadas en la disputa arancelaria y la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Al respecto se sostiene que las tensiones comerciales Estados Unidos-China pueden impulsar las exportaciones de México en Estados Unidos, producto de la transnacionalización de la producción que permite trasladar los efectos indirectos de los aranceles bilaterales y desviar el comercio, mientras que la renegociación del TLCAN puede al menos en el corto plazo reducir las exportaciones manufactureras al vecino país y particularmente las de autopartes-automotriz, ello por las reglas de origen (RO) más rígidas. Pero en ambos casos se prevé un aumento en los flujos de inversión (nacional y foránea), *v.gr.*, con el objetivo de cumplir con los criterios de mayor integración regional marcados en el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC).

---

1 Investigación realizada gracias al financiamiento recibido del proyecto UNAM-PA-PIIT IA303118 “El aparato productivo mexicano en los albores del siglo XXI: entre la integración comercial con Estados Unidos y China y la desintegración nacional”.

El documento se estructura en cuatro apartados. En el primero se ofrece un diagnóstico sucinto sobre las condiciones que presenta el aparato productivo mexicano desde 2001 y el papel desempeñado por los dos principales socios comerciales: Estados Unidos y China. Los apartados dos y tres se dedican a las tensiones comerciales Estados Unidos-China y la renegociación del TLCAN (hoy Tratado México-Estados Unidos-Canadá, T-MEC); así mismo, a partir de una revisión bibliográfica actualizada y análisis estadístico, se presentan los potenciales impactos de los fenómenos descritos sobre el desarrollo de la industria mexicana. La última sección se dedica a las conclusiones y a presentar un grupo de recomendaciones para el nuevo gobierno de México encaminadas a reactivar al aparato productivo mexicano ante los desafíos globales.

### **LA MANUFACTURA MEXICANA EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI**

El producto y la inversión en la industria mexicana crecieron al 1.4% y 2.8% respectivamente desde 2001 y han arrastrado a la economía global cuyo producto creció al 2.2%. Se trata de un desempeño modesto en comparación con las altas tasas de crecimiento mostradas entre 1960 y 1981<sup>2</sup>. Frente a los lentos ritmos de expansión, las variables se tornan más inestables, *v.gr.*, el coeficiente de variabilidad de la inversión manufacturera pasó de 208.9% a 485.8% entre 1960-1981 y 2001-2018 (durante el periodo largo 1982-2018 el coeficiente fue de 851.1%). Es decir, la reducción en los ritmos de expansión del producto y la inversión profundizada desde 2000, se acompañó de una elevación del factor incertidumbre.

Un grupo de factores internos y externos enmarcados en la modalidad de crecimiento hacia afuera vigente desde mediados de la década de los ochenta están detrás del fenómeno. En un ámbito nacional, los lentos ritmos de expansión de la demanda interna, el racionamiento del crédito productivo, la débil inversión pública en infraestructura física, los procesos de apreciación/depreciación del tipo de cambio real y el enfoque horizontal de política industrial, se cuentan como factores que han inhibido la inversión física y el crecimiento del producto (Dussel Peters, 2000; Ros y Moreno-Brid, 2010; Ortiz Velásquez, 2015), particularmente en las industrias orientadas predominantemente al mercado nacional (Ortiz Velásquez, 2019). En un ámbito externo, ni la Inversión Extranjera Directa (IED) ni las exportaciones, han estimulado la transferencia de conocimiento y tecnología, no obstante,

---

2 En el periodo de referencia, las tasas de crecimiento promedio anual del producto global y manufacturera, así como de la inversión manufacturera fueron de 6.7%, 7% y 8.9% respectivamente (INEGI, 2019).

se reconoce la presencia de círculos virtuosos en industrias y regiones específicas (*v.gr.*, en la industria autopartes-automotriz).

Los débiles efectos indirectos se explican en parte porque las industrias que concentran los flujos de comercio e inversión extranjera participan del proceso de fragmentación espacial de la producción a escala planetaria conducido por empresas transnacionales (ET), por lo que sus decisiones de comercio e inversión responden a criterios microeconómicos tomados en el exterior. Como *grosso modo* son intensivas en importaciones intermedias, su capacidad para fortalecer encadenamientos internos ha sido muy limitada. Frente a ellas, destaca un grupo de industrias orientadas al mercado nacional, de altos encadenamientos y generadoras de empleo, que han permanecido al margen de la estrategia de crecimiento hacia afuera. En éstas últimas, el crecimiento del producto es un aliciente de la inversión, mientras que las exportaciones tienen un papel secundario (Ortiz Velásquez, 2019).

No obstante que las importaciones de bienes de capital son cruciales para completar la oferta total de bienes de inversión en economías como la mexicana y como portadoras de progreso técnico, con la apertura económica también se estimuló la entrada de importaciones prescindibles (*v.gr.*, bienes de consumo final no duradero y algunos bienes intermedios). Todo lo cual, ha tenido efectos diferenciados en la industria mexicana. Por una parte, ha sido favorable para el grupo reducido de industrias exportadoras e intensivas en importaciones que han sido estimuladas a través de diversos instrumentos de apoyo (*v.gr.*, electrónica, automotriz) y ha sido perjudicial para la abultada masa de industrias orientadas al mercado nacional y productoras típicas de bienes de consumo e intermedios, las cuales han sido afectadas por el enfoque horizontal de política industrial vigente desde 1988. Efectivamente, al entrar en competencia con productores locales, las importaciones han contribuido a desplazar producción, empleo e inversión en México.

El TLCAN y en particular Estados Unidos y China, han contribuido a moldear el tipo especial de integración que presenta la economía mexicana desde 2001. Más allá de los niveles de concentración del comercio a nivel de productos y empresas, destaca que hasta 2018 el 64% del comercio del TLCAN es intra industria y ha caído en 4.66 puntos porcentuales desde 2000 (ver gráfico 1). El comercio intra industria se estimó a partir del indicador propuesto por Glubel Lloyd en 1975, usualmente denominado IGLL<sup>3</sup>. Un examen más detallado

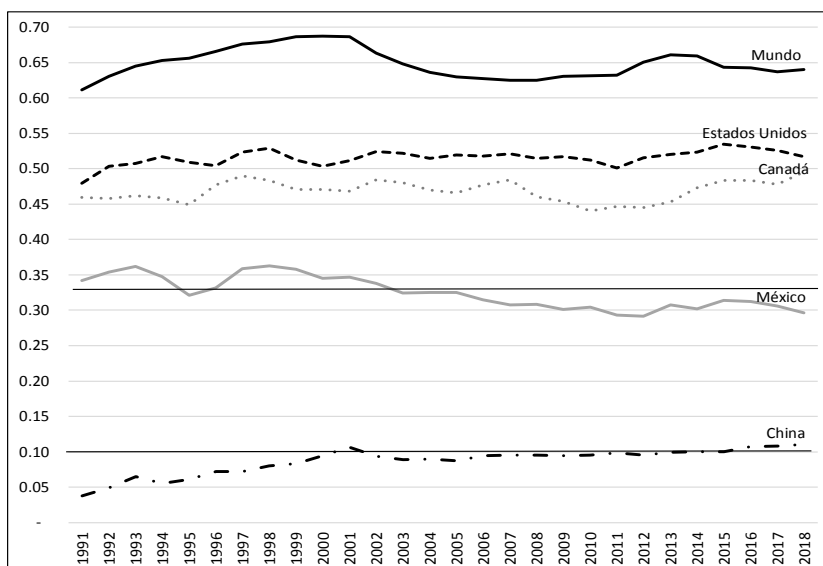
---

3 El IGLL se calcula como sigue:

Donde son las exportaciones e importaciones del producto  $k$  del país  $i$  con respecto

muestra que en 2018 un total de 2,659 subpartidas del Sistema Armonizado (o el 52.8% del total de las subpartidas), presentaron un índice de comercio intra industria superior al 50%, las cuales fueron responsables del 79.5% de las exportaciones totales y del 65% de las importaciones totales (ver cuadro 1). Es decir, a nivel agregado y desagregado, se puede sostener que el comercio de la región en su conjunto es de tipo intra industria.

**Gráfico1. TLCAN: índice de comercio intra industria de Grubel Lloyd (IGLL) (1991-2018) (en porcentaje) a/**



a/ Para capturar de mejor manera la dinámica intra industrial en las relaciones bilaterales para la construcción del IGLL se utilizó un nivel de desagregación a 6 dígitos del SA que incluye 5,037 subpartidas.

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2019).

Por país y tomando como referencia el año 2000 destaca que la región presenta: i) un alto y creciente comercio intra industria con Estados Unidos y China; ii) la economía mexicana ha reducido en 1.32 puntos su comercio intra industria hasta alcanzar el 30% en 2018; iii) el comercio con China es inter industria, pero se ha elevado en 1.56

al país j. El índice adopta valores que van de 0 a 1. Un índice mayor a 0.33 apunta a que existen indicios de comercio intraindustria, un índice inferior a 0.10 señala la presencia de relaciones interindustriales (Durán).

puntos desde 2000. Es significativo señalar que en la relación bilateral del TLCAN con México se identifican 979 subpartidas (que representan el 19.44% del total de subpartidas), donde el IGLL es superior al 50%, tales subpartidas representaron el 32.5% y el 23% de las exportaciones e importaciones bilaterales. Un análisis más fino muestra que apenas el 24% de las subpartidas que reportaron un IGLL superior al 50% pertenecen a la industria de la electrónica y autopartes-automotriz y representaron el 21.6% de las exportaciones bilaterales. Es decir, el comercio intraindustrial de México con el TLCAN se concentra en tres industrias. El punto es relevante pues advierte cómo una eventual elevación de las tarifas en Estados Unidos a las importaciones mexicanas, en el corto plazo, sería anti-funcional para la propia economía americana, en virtud de los altos niveles de integración comercial vertical que ha alcanzado la región.

**Cuadro 1. TLCAN: subpartidas con un IGLL superior a 0.5 (2018) a/**

	Subpartidas con IGLL>0.5		Exportaciones			Importaciones		
	Total (MDD)	(En porcentaje)	Total (MDD)	IGLL > 0.5 (MDD)	(En porcentaje)	Total (MDD)	IGLL > 0.5 (MDD)	(En porcentaje)
Total	2,659	52.79	2,110,111	1,677,402	79.49	3,397,775	2,207,750	64.98
Estados Unidos	1,846	36.65	642,490	287,042	44.68	436,923	247,117	56.56
México	979	19.44	202,855	65,884	32.48	367,699	84,673	23.03
Canadá	1,408	27.95	247,445	136,673	55.23	312,354	145,945	46.72
China	715	14.19	118,369	32,411	27.38	693,594	34,006	4.90

a/ Total de subpartidas consideradas por país: 5,037.

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2019).

Es importante señalar cómo la creciente integración comercial hacia adelante que la economía mexicana presenta con Estados Unidos y la creciente integración hacia atrás con China, vía flujos de comercio e inversión, no ha impactado significativamente sobre indicadores como la inversión física en la industria mexicana en su conjunto. Efectivamente, *v.gr.*, desde 2003 por cada aumento en un punto porcentual en las exportaciones americanas, la inversión fija bruta aumenta en el largo plazo entre 3/8 y 3/5 de punto porcentual en el grupo selecto de 20 manufacturas de exportación y entre 1/5 y 2/9 de punto porcentual en la manufactura total integrada por 218 industrias (Ortiz Velásquez, 2019). Asimismo, se ha verificado que por cada aumento en un punto porcentual en las exportaciones que efectúan 17 clases industriales tipificadas como altamente exportadoras, la inversión en las clases industriales que fungen como principales proveedoras de las industrias altamente exportadoras se eleva en 0.056 puntos porcentuales (Ortiz Velásquez, 2015). Es decir, las exportaciones tienen un débil efecto dinamizador sobre el crecimiento de la inversión y ello en parte se explica por su creciente dependencia a importaciones, que

contribuye a la reducción de encadenamientos internos e inhibe la inversión de las industrias proveedoras locales. Al respecto, también se ha demostrado la existencia de una relación de causalidad negativa entre el coeficiente de importaciones (total y de China) con la inversión en las manufacturas mexicanas (Ortiz Velásquez, 2019).

En suma, la crisis que presenta el aparato productivo mexicano desde 2001 coexiste con una profundización del comercio vía exportaciones con Estados Unidos y un creciente desplazamiento de importaciones americanas por chinas, que ya colocan al país asiático como el segundo socio comercial en importancia para México desde 2003. Como se desprende de la evidencia empírica, no obstante que las exportaciones pueden dinamizar la inversión vía su efecto en la demanda agregada, su alta dependencia a importaciones ha limitado sus efectos sobre la inversión y el crecimiento del producto. La creciente dependencia a importaciones –tanto de la manufactura de exportación como de la manufactura que trabaja para el mercado interno–, y el consiguiente achicamiento de encadenamientos productivos locales ha sido estimulado por la política macro, industrial y comercial vigente desde al menos mediados de la década de los ochenta, particularmente mediante los periodos recurrentes de apreciación del tipo de cambio real y los programas que fomentan procesos de importaciones temporales para la reexportación. Por otro lado, la caída de la inversión pública y el racionamiento del crédito productivo no permiten el desarrollo de proveedores locales. Además, como buena parte del comercio de manufacturas con Estados Unidos es intra-firma y adopta la forma de maquila, se muestra cómo la conducta de la inversión en las industrias dinámicas que albergan a filiales de grupos globales, ha escapado a decisiones de política económica interna y ha obedecido más bien a criterios microeconómicos de rentabilidad privada. El contexto adverso por el que se mueve el aparato productivo mexicano ahora enfrenta nuevos desafíos globales, ello será abordado en las líneas siguientes.

### **LAS TENSIONES COMERCIALES CHINA-ESTADOS UNIDOS: EFECTOS EN MÉXICO**

Desde 2000 el comercio global y el déficit comercial de Estados Unidos se ha multiplicado por 2.3 y 1.9 veces respectivamente. La emergencia del déficit coexiste con el proceso de integración comercial del TLCAN y el surgimiento de China como un actor relevante para la región del TLCAN a partir de 2001 con su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (Dussel Peters y Ortiz Velásquez, 2016). Los fenómenos anteriores se manifestaron en un reacomodo de los principales socios comerciales de Estados Unidos. Entre 2006 y 2014 China figuró como

el segundo socio comercial en importancia para Estados Unidos y entre 2015 y 2018 figuró como el primer socio comercial, desplazando a Canadá, así mismo, China ha elevado significativamente su participación relativa en el déficit comercial de Estados Unidos, desde un nivel de 22% en 2002 hasta el 47.70% en 2018, mientras que México es el segundo generador de déficit para la economía americana desde 2017 (ver cuadro 2).

**Cuadro 2. Estados Unidos: principales socios comerciales (2002-2019/III)**

Comercio total							
Año	Total (mdd)	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto
2002	1,854,469	Canadá (19.95)	México (12.51)	Japón (9.32)	China (7.94)	Alemania (4.81)	Resto (45.46)
2006	2,879,906	Canadá (18.51)	China (11.86)	México (11.53)	Japón (7.18)	Alemania (4.52)	Resto (46.41)
2015	3,752,140	China (15.97)	Canadá (15.38)	México (14.20)	Japón (5.17)	Alemania (4.66)	Resto (44.62)
2017	3,888,236	China (16.34)	Canadá (14.96)	México (14.34)	Japón (5.25)	Alemania (4.41)	Resto (44.70)
2018	4,206,789	China (15.69)	Canadá (14.67)	México (14.54)	Japón (5.17)	Alemania (4.36)	Resto (45.57)
2018/III	1,001,743	China (15.49)	Canadá (15.00)	México (14.59)	Japón (5.24)	Alemania (4.53)	Resto (45.16)
2019/III	1,006,692	México (14.96)	Canadá (14.55)	China (13.11)	Japón (5.39)	Alemania (4.64)	Resto (47.35)
Déficit comercial							
Año	Total (mdd)	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto
2002	-468,263	China (22.01)	Japón (14.94)	Canadá (10.29)	México (7.93)	Alemania (7.66)	Resto (37.17)
2006	-827,971	China (28.27)	Japón (10.84)	Canadá (8.67)	México (7.79)	Alemania (5.79)	Resto (38.64)
2015	-745,483	China (49.27)	Alemania (10.05)	Japón (9.26)	México (8.04)	Canadá (2.07)	Resto (21.30)
2017	-795,690	China (47.20)	México (8.92)	Japón (8.66)	Alemania (8.00)	Canadá (2.14)	Resto (25.08)
2018	-878,678	China (47.70)	México (9.28)	Alemania (7.77)	Japón (7.70)	Canadá (2.25)	Resto (25.31)
2018/III	-196,723	China (46.30)	México (9.28)	Japón (8.92)	Alemania (8.09)	Canadá (1.89)	Resto (25.53)
2019/III	-190,250	China (42.04)	México (11.92)	Japón (9.33)	Alemania (8.08)	Canadá (1.18)	Resto (27.46)

Ente paréntesis se presenta la participación relativa en el total respectivo; mdd: millones de dólares.

Fuente: elaboración propia con base en *U.S. Census Bureau* (2019).

La profundización del desbalance comercial que Estados Unidos presenta con el mundo y con China en particular, se ha asociado con una reducción del empleo industrial en Estados Unidos, *v.gr.*, entre 1998 y 2017 la participación relativa del empleo manufacturero en el empleo no agrícola total pasó de 14% a 8.5% o una caída de 5.6 puntos porcentuales (BEA, 2019). Se ha señalado que la reducción del empleo industrial ha beneficiado a las empresas americanas vía reducción de costes laborales por el traslado de actividades de manufactura y ensamble a zonas de bajos salarios como China que luego regresan a Estados Unidos; no obstante, algunos autores han encontrado que la competencia de las importaciones chinas ha impactado adversamente sobre las industrias americanas, vía desplazamiento de producción, empleo, al tiempo que ha inhibido la inversión. Por ejemplo, Dorn y Hanson (2013), muestran que la exposición a la competencia de importaciones chinas ha afectado a los mercados laborales locales no sólo a través de la reducción del empleo manufacturero, sino también



vía una disminución en los salarios que se observa principalmente fuera del sector manufacturero, todo lo cual conduce a una caída en el ingreso promedio de los hogares. La conclusión principal es que la competencia de las importaciones chinas en los mercados laborales locales de Estados Unidos, explicaría aproximadamente una cuarta parte de la disminución en la participación relativa del empleo manufacturero en la población en edad de trabajar entre 1990 y 2007.

Con el objetivo de reactivar el empleo industrial, mediante la reducción del déficit comercial particularmente con China, la administración Trump emprendió una serie de medidas de política comercial, industrial y macroeconómica. Entre las principales medidas destacan los aumentos al gasto, la reducción del impuesto sobre la renta, los aranceles al acero y el aluminio, los incrementos arancelarios a las importaciones chinas y la renegociación del TLCAN.

Es apresurado evaluar la respuesta de la inversión en Estados Unidos a las medidas emprendidas, pues usualmente los alicientes de la inversión actúan con ciertos rezagos, así mismo, ciertas medidas pueden actuar en favor de la inversión y otras (producto de diversas mediaciones) pueden actuar en contra. Por ejemplo, no obstante que la rebaja fiscal es un estímulo a la inversión, los aranceles impuestos por Estados Unidos y China, en la medida en que deterioran la confianza empresarial y las redes de suministro globales, tienen efectos adversos sobre la inversión y el producto en la economía mundial, en Estados Unidos y en China, al tiempo que originan desviaciones del comercio (FMI, 2019). Al respecto, debido a las tensiones comerciales entre ambos países, diversos organismos internacionales han recortado el pronóstico de crecimiento para la economía mundial para 2019, *v.gr.*, en el informe de abril del FMI (2019), se rebajó el crecimiento a 3.3%, frente a 3.5% (en el informe enero de 2019) y 3.7% (en octubre de 2018).

Las tensiones comerciales adquirieron fuerza durante junio de 2018, cuando la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (en adelante USTR, por sus siglas en inglés), emitió una lista de 1,102 productos chinos valorados en 50 mil millones de dólares (mdd) sujetos a incrementos arancelarios, los cuales se consideran estratégicamente importantes y se benefician de la política industrial “*Made in China 2025*”<sup>4</sup>. La USTR (2018) consideró que la política industrial china incurre en prácticas comerciales desleales relacionadas con la

---

4 La lista incluye productos de la industria aeroespacial, tecnología de información y comunicaciones, robótica, maquinaria industrial, nuevos materiales y automóviles.

transferencia forzada de tecnología estadounidense y propiedad intelectual<sup>5</sup>. La lista se integró de dos conjuntos de líneas arancelarias:

- i. 818 líneas que cubren 34 mil mdd en importaciones de China, las cuales pagaron a partir de junio un arancel adicional del 25%.
- ii. 284 líneas arancelarias que cubren 16 mil mdd en importaciones de China, las cuales pagaron un arancel adicional del 25% a partir de agosto.

En ambos casos, el gobierno chino aplicó medidas arancelarias equivalentes, que se sumaron a las medidas equivalentes aplicadas en abril del mismo año y que cubrieron a 3 mil mdd de importaciones americanas, ello en respuesta a los aranceles aplicados por Estados Unidos a China entre enero-marzo de 2018 a paneles solares, lavadoras, productos de acero y aluminio.

En septiembre Estados Unidos impuso aranceles de 10% a productos chinos valorados en 200,000 mdd y China respondió con aranceles a mercancías americanas valoradas en 60,000 mdd. En mayo de 2019, la administración Trump decidió aumentar en 25% los aranceles impuestos a la lista de productos gravados en septiembre. Es decir, hasta mayo de 2019, el 46.34% de las exportaciones chinas en Estados Unidos han enfrentado un incremento arancelario; de manera análoga, el 94.76% de las exportaciones americanas en China han elevado sus tarifas.

Debido a que las cadenas globales de valor transmiten los efectos indirectos de los aranceles bilaterales, se afecta a terceros países que participan de la producción global. De hecho, el FMI (2019) estima que China y Estados Unidos sufrirían las mayores pérdidas debido a los aumentos recíprocos de aranceles. Efectivamente, el modelo dinámico de equilibrio general estocástico del Fondo Monetario Internacional (FMI) parte de un escenario de incremento en 25 puntos en los

---

5 El dictamen fue resultado de una investigación al amparo de la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974. Se encuentra que China: i) utiliza requisitos de empresas conjuntas, restricciones a la IED y procesos de revisión y licencia administrada para presionar la transferencia de tecnología de empresas americanas; ii) dirige y facilita injustamente la inversión sistemática y la adquisición de empresas y activos estadounidenses para generar transferencia de tecnología a gran escala; iii) conduce y respalda las intrusiones cibernéticas en las redes informáticas comerciales de Estados Unidos, para obtener acceso no autorizado a información comercial de valor comercial; iv) se estiman, con base en un promedio anual de tres años, daños y perjuicios por 50 mil mdd.

aranceles que afecta a todo el comercio entre China y Estados Unidos, con los siguientes resultados:

- i. Efectos macroeconómicos. En el largo plazo se presenta una caída en las exportaciones chinas a Estados Unidos de 25.1% y de 36.4% en las exportaciones americanas a China. Así mismo, se generaría una caída del PIB entre 0.3 y 0.6% para Estados Unidos y entre 0.5 y 1.5% para China. Por otra parte, la desviación del comercio lleva a la sustitución de las exportaciones de China a los Estados Unidos, así como a la importación de más productos intermedios de China por medio de terceros países: México y Canadá se benefician más, debido a su proximidad y fuertes relaciones comerciales con Estados Unidos. Al mismo tiempo, estos países aumentan las importaciones de productos intermedios de China y de otros países.
- ii. Efectos sectoriales. Se prevé una contracción del valor agregado de la manufactura mundial, particularmente en la electrónica (donde China es el principal proveedor de Estados Unidos), en contrapartida, el producto manufacturero se expandiría en México, Canadá y los países asiáticos. Con ello, China eventualmente dejaría de ser el primer exportador de electrónica a Estados Unidos y su lugar, sería ocupado por la región TLCAN y Asia. Implícitamente se observa un posible aumento de la inversión en la electrónica que opera en México y su manifestación en nuevas empresas que llevaría a un aumento en las importaciones intermedias de China y del resto del mundo.

Llama la atención cómo en medio de las crecientes tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, por vez primera México se convirtió en el principal socio comercial en importancia para Estados Unidos durante el primer trimestre de 2019. Lo anterior se da en un contexto de estancamiento del comercio de Estados Unidos (con una tasa de crecimiento de 0.5% con respecto a 2018), el proceso de apreciación real del dólar y la peor caída en el comercio con China en lo que va del siglo XXI (con un retroceso de casi 14.9% y sólo comparable con la caída de 12.3% durante el primer trimestre de 2009). Frente al estancamiento del comercio, el déficit comercial global de Estados Unidos reportó una reducción del 3.3% en el primer trimestre de 2019 y luego de dos años de alto dinamismo. La reducción del déficit estadounidense durante el primer trimestre de 2019 por 6,473 millones de dólares (comparado con igual periodo de 2018), se explicó por el descenso del déficit con China por 11,109 mdd (el mayor retroceso desde

2002), mientras que el déficit con México aumentó en 4,423 mdd (el mayor aumento en 17 años).

Aunque es pronto para arribar a conclusiones, en línea con las proyecciones del FMI, se puede sostener que las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China pueden ser favorables para terceros países como Canadá y México, siempre y cuando la administración Trump no eleve las tarifas para sus socios comerciales, se debe recordar que no obstante el levantamiento de los aranceles de acero y aluminio a México y Canadá, Trump ha amagado con imponer aranceles escalonados a las importaciones mexicanas como un mecanismo de presión ante el fenómeno migratorio.

### **EL T-MEC: IMPLICACIONES PARA LA INDUSTRIA EN AMÉRICA DEL NORTE**

Bajo el liderazgo de Trump, el 30 de noviembre de 2018 se firmó el T-MEC que sustituye al TLCAN, el cual debe ser ratificado por los congresos de los tres países. En opinión de la administración Trump, el tratado busca reducir el desbalance comercial particularmente con México y reactivar el empleo industrial en Estados Unidos. Así mismo, sin hacerlo explícito, el T-MEC busca elevar la competitividad de la industria de Estados Unidos frente a China (Ortiz Velásquez y Peralta Vilchis, 2019). Con base en el documento del T-MEC (Secretaría de Economía, 2019), en las líneas siguientes se examinan algunos capítulos relevantes para el desarrollo de la industria manufacturera de exportación de México, posteriormente se discuten algunas implicaciones para la industria en la región, con énfasis en la industria automotriz, la máxima ganadora de la integración de América del Norte.

El capítulo 4, presenta nuevas reglas de origen específicas para las mercancías automotrices, que buscan elevar su valor agregado regional, al respecto destaca lo siguiente:

- i) La industria terminal se integra de 20 subpartidas del Sistema Armonizado (SA) e incluye vehículos de pasajeros (13 subpartidas), camiones ligeros (2 subpartidas) y camiones pesados (5 subpartidas). Los vehículos de pasajeros incluyen automóviles, vehículos deportivos y minivans, mientras que los camiones ligeros incluyen camionetas y workvans (Ram ProMaster, Ford Transit), ambos se tipifican como vehículos ligeros (USITC,<sup>6</sup> 2019). Los camiones pesados son camiones de servicio mediano y pesado, ya sea de tracto-remolque o las

---

6 USITC, son las siglas en inglés de *United States International Trade Commission*. En español, la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos.

variedades de cabina y chasis. Con base en el método de costo neto, en el T-MEC se eleva el Valor del Contenido Regional (VCR): para vehículos de pasajeros y ligeros de 66% a 75% con un periodo de transición de 3 años posterior a la entrada en vigor del tratado; para vehículos pesados el periodo de transición es de 7 años y el compromiso es elevar el VCR de 60 a 70%<sup>7</sup>.

- ii) La industria de autopartes o piezas automotrices se integra por 149 subpartidas y en el T-MEC se clasifican en tres grupos: esenciales (15 subpartidas), principales (91 subpartidas) y complementarias (43 subpartidas). Según la USITC (2019), las autopartes esenciales representan aproximadamente el 40% del costo del vehículo e incluyen: motores, transmisiones, carrocería y chasis, ejes, sistemas de suspensión, sistemas de dirección y baterías avanzadas. Las piezas principales incluyen artículos como llantas, espejos retrovisores, bombas de fluidos, piezas de aire acondicionado, cojinetes, cuerpos y parachoques, asientos, cinturones de seguridad, radiadores y silenciadores. Las complementarias incluyen elementos tales como ciertas tuberías, cerraduras, ciertas baterías, equipos de iluminación y señalización, ciertas válvulas y descongeladores. En el T-MEC, el VCR de las piezas automotrices para vehículos ligeros presenta un periodo de transición de 3 años posterior a la entrada en vigor del tratado, las piezas esenciales presentan el mayor incremento en el VCR de 66% a 75%, mientras que en piezas complementarias el VCR pasará de 62% a 65% (ver cuadro 3). Las autopartes en camiones pesados pasarán por un periodo de transición de 7 años y particularmente las piezas principales elevarán en 10 puntos porcentuales su VCR.
- iii) El T-MEC incorpora una nueva disposición denominada Valor del Contenido Laboral (VCL). El indicador se compone de: i) costos de fabricación o materiales con salarios altos; ii) costos de tecnología, investigación y desarrollo; iii) ensamblaje con salarios altos. Para cumplir con los requisitos de las RO, tales costos deben representar el 40% del costo total de fabricación para los vehículos de pasajeros y el 45% para los camiones ligeros y pesados. El VCL se calcula como la suma de

---

7 Los camiones pesados presentan el más bajo VCR y un período de transición más largo, por las características de la industria: no actualiza sus vehículos con tanta frecuencia, su cadena de suministro es diferente a la de vehículos livianos; utiliza menos piezas, éstas son más pesadas y grandes (v.gr., motores diésel) (USITC, 2019).

tres componentes de salario alto (USITC, 2019): i) el salario alto en gastos de tecnología equivale a los gastos anuales dedicados a investigación más desarrollo o en tecnologías de la información, como parte de los gastos anuales de un productor de vehículos en salarios de producción, dicho componente puede cubrir hasta el 10% del VCL; ii) un productor de vehículos puede recibir un crédito de VCL del 5% si demuestra que tiene una planta de ensamble de motores, transmisiones o baterías avanzadas, que cumple con la capacidad mínima requerida en una o más de las partes del TLCAN y que paga una salario promedio de producción de al menos 16 dólares la hora; iii) el restante 25% o 30% del CVL proviene de costos de materiales y gastos en manufactura con altos salarios. Estos costos se calculan como la suma total del valor anual de las piezas o materiales comprados a las plantas que se encuentran en uno o más de los países y que tienen una tasa salarial de producción de al menos 16 dólares la hora (incluidos los costos de mano de obra en la planta de ensamblaje), dividido por el costo neto del vehículo.

**Cuadro 3. T-MEC: valor del contenido regional para mercancías automotrices**

	Valor del contenido regional (VCR), método de costo neto (en porcentaje)							
	2020	2021	2022	2023		2020	2024	2027
	Segmento automotriz							
Vehículos de pasajeros (13 sp) y camiones ligeros (2 sp)	66	69	72	75	Camiones pesados (5 sp)	60	64	70
	Segmento de autopartes:							
Esenciales (15 sp)	66	69	72	75				
Principales (53 sp)	62.5	65	67.5	70	Principales (38 sp)	60	64	70
Complementarias (28 sp)	62	63	64	65	Complementarias (15 sp)	54	57	60

sp, se refiere a subpartida (información a seis dígitos) del SA

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de Economía (2019).

- iv) Define siete autopartes esenciales que deben ser originarias de la región: motor, transmisión, carrocería/chasis, eje, sistema de suspensión y de dirección, batería avanzada.
- v) El artículo 4-b.6. señala que una unidad será originaria si durante el año previo el productor certifica que al menos el 70% de las compras de acero y aluminio son originarias. Ello es relevante pues el acero representó en 2018 el 54% del “peso en vacío” del vehículo ligero promedio de América del Norte, mientras que el aluminio representó el 12% (USTIC 2019). Si bien el mercado automotriz no consume tanto aluminio como

acero, el uso de aluminio en vehículos ha aumentado en los últimos años. En comparación con el acero, el aluminio ahorra hasta un 50% del peso en las estructuras de carrocería de automóviles, pero tiende a no ser tan fuerte (USTIC, 2019).

El capítulo 32 en su artículo 32.10 obliga a las economías a informar con al menos tres meses de anticipación su intención de iniciar negociaciones de tratado de libre comercio con una economía de no mercado (*v.gr.*, China).

El T-MEC brinda certidumbre a la inversión extranjera y ello se materializa en el artículo 34.7 del capítulo 34, al señalar que el tratado terminará 16 años después de la fecha de su entrada en vigor, a menos que cada parte confirme que desea continuar con el Acuerdo por un nuevo periodo de 16 años.

El tratado subraya en su artículo 32.2 la importancia de la estabilidad macroeconómica y en el artículo 33.4 prohíbe la manipulación del tipo de cambio para obtener una ventaja competitiva desleal. Es decir, se cancela la posibilidad de utilizar al tipo de cambio como un instrumento para hacer competitivas las exportaciones. Al respecto se debe recordar que no todos pierden con tal medida, en la historia reciente de México, el tipo de cambio se ha utilizado como ancla anti-inflacionaria, lo cual es favorable para la inversión financiera.

## **EL COMERCIO EN LA INDUSTRIA AUTOPARTES-AUTOMOTRIZ EN AMÉRICA DEL NORTE**

La industria autopartes automotriz (IAA) en la región de América del Norte se ha fortalecido con el TLCAN. En 2018 la IAA regional participó con el 26.58% del comercio mundial de manufacturas de América del Norte y presentó un aumento de 3.77 puntos porcentuales desde 1994, las piezas esenciales y complementarias explicaron casi dos puntos porcentuales de dicho incremento (ver cuadro 4). Por su parte, el comercio manufacturero intra TLCAN está más concentrado en la IAA, en 2018 representó casi el 39% del comercio sectorial regional y presentó un incremento de 3.07 puntos en comparación con 1994, el aumento fue guiado por el comercio de camiones pesados y autopartes esenciales.

Según la USTIC (2019), la IAA opera con un sistema de entrega “justo a tiempo”; de hecho, para acelerar la entrega, los proveedores de piezas a menudo tienen sus instalaciones cerca de las plantas de ensamblaje de vehículos. Los vehículos ligeros tienden a ser fabricados por las mismas compañías, son vendidos por los mismos concesionarios y usan cadenas de suministro similares. Mientras que los camiones pesados tienden a venderse en concesionarios separados, su

uso es más como bien de capital y se actualizan con menos frecuencia. Por otra parte, las autopartes esenciales tienden a ser producidas por el fabricante del vehículo o son suministradas por proveedores directos de Nivel 1, son relativamente grandes y pesadas, por lo que muchos proveedores prefieren construir sus plantas más cerca del fabricante para reducir los costos de transporte.

**Cuadro 4. Industria autopartes-automotriz en la región TLCAN: comercio global y regional (1994-2018)**  
(En porcentaje del comercio global y regional de manufacturas)

	1994	2001	2017	2018	1994	2001	2017	2018
	Comercio con el mundo				Comercio intra TLCAN			
Total IAA	22.81	22.80	26.92	26.58	35.84	34.04	39.51	38.91
Segmento automotriz	10.39	9.94	12.36	12.05	17.36	16.30	18.02	17.55
Vehículo de pasajeros	7.97	7.42	9.16	8.72	13.00	11.89	12.06	11.40
Camión ligero	1.79	2.07	2.01	1.95	3.32	3.68	3.78	3.69
Camión pesado	0.62	0.45	1.18	1.38	1.04	0.73	2.19	2.46
Segmento de autopartes	12.42	12.86	14.56	14.53	18.48	17.74	21.49	21.36
Esenciales	2.79	2.94	3.72	3.82	4.40	4.45	5.95	6.01
Principales	6.51	6.28	6.90	6.71	9.62	8.82	10.63	10.42
Complementarias	3.12	3.63	3.94	4.00	4.45	4.46	4.91	4.93

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2019).

El comercio regional en la IAA en 2018 se caracteriza por (ver cuadro 5):

- a) El TLCAN realizó el 75% de sus exportaciones y el 51% de sus importaciones con la propia región y con una caída relativa de más de siete puntos porcentuales en ambos rubros con relación a 2001, en el mismo lapso, China emerge como el segundo proveedor en importancia para la región. El comercio regional gira en torno a vehículos de pasajeros y autopartes principales. Por país destaca: i) Estados Unidos es el principal país de destino en ambos segmentos; ii) En los segmentos de camiones ligeros y pesados, Estados Unidos es el principal comprador y México el principal proveedor; iii) Estados Unidos, México y China representaron el 58.35% de las importaciones de autopartes esenciales; iv) las exportaciones intra-TLCAN de piezas esenciales representaron el 80.58% del total exportado, en tanto, Estados Unidos y México son los principales proveedores.



**Cuadro 5. Industria autopartes automotriz (IAA)  
en la región TlCAN (2018) (millones de dólares)**

	EXPORTACIONES						IMPORTACIONES					
	Total (MDD)	En %	Destino (% del total exportado)				Total (MDD)	En %	Origen (% del total importado)			
			EEUU	México	Canadá	China			EEUU	México	Canadá	China
<b>TlCAN:</b>												
Vehíc pasajeros	137,712	32.79	52.89	2.15	12.74	5.51	217,690	34.12	8.17	17.49	17.60	1.25
Camión ligero	30,825	7.34	60.89	1.24	31.26	0.43	33,743	5.29	27.52	61.76	5.10	0.02
Camión pesado	21,810	5.19	68.97	1.48	23.73	0.00	21,106	3.31	21.64	65.08	7.36	0.05
Autopartes total	229,589	54.67	41.41	16.80	16.82	3.68	365,505	57.29	20.34	22.12	6.49	14.26
Esenciales	60,369	14.38	37.95	22.61	20.02	3.29	86,089	13.49	29.22	21.52	7.44	5.61
Principales	106,057	25.26	45.15	15.61	17.63	3.11	176,356	27.64	18.97	23.20	7.85	16.18
Complement	63,162	15.04	38.45	13.24	12.38	5.02	103,059	16.15	15.27	20.79	3.39	18.21
IAA total	419,936	100.00	48.04	10.06	16.90	3.85	638,044	100.00	16.61	24.06	10.24	8.60
<b>ESTADOS UNIDOS:</b>												
Vehíc pasajeros	48,658	26.25	-	5.91	30.05	13.04	177,516	39.70	-	19.44	21.41	0.98
Camión ligero	10,215	5.51	-	3.73	85.42	1.26	21,590	4.83	-	89.47	7.96	0.02
Camión pesado	5,390	2.91	-	5.97	78.75	0.01	14,606	3.27	-	82.85	10.49	0.01
Autopartes total	121,072	65.33	-	30.65	28.92	5.73	233,386	52.20	-	31.64	9.11	16.46
Esenciales	32,005	17.27	-	41.57	31.49	3.87	47,671	10.66	-	34.61	12.43	7.06
Principales	53,247	28.73	-	29.23	32.98	5.33	117,323	26.24	-	32.20	10.33	18.54
Complement	35,820	19.33	-	23.00	20.60	7.97	68,392	15.30	-	28.62	4.70	19.45
IAA total	185,335	100.00	-	21.95	33.78	7.23	447,098	100.00	-	31.26	13.99	8.98
<b>MÉXICO:</b>												
Vehíc pasajeros	49,406	29.46	70.56	-	5.90	1.41	10,603	11.62	31.26	-	2.88	8.30
Camión ligero	18,871	11.25	90.27	-	4.82	0.03	1,741	1.91	37.94	-	0.18	0.13
Camión pesado	14,871	8.87	90.83	-	6.26	-	538	0.59	66.27	-	3.83	1.68
Autopartes total	84,549	50.42	87.46	-	4.24	1.47	78,402	85.89	53.46	-	3.16	11.81
Esenciales	21,987	13.11	77.26	-	9.14	3.26	24,966	27.35	61.19	-	1.92	4.63
Principales	39,365	23.47	91.08	-	2.89	0.84	31,790	34.82	54.01	-	5.41	13.07
Complement	23,197	13.83	90.99	-	1.91	0.83	21,646	23.71	43.74	-	1.28	18.22
IAA total	167,698	100.00	83.10	-	4.98	1.16	91,285	100.00	50.66	-	3.07	11.12
<b>CANADÁ:</b>												
Vehíc pasajeros	39,648	58.87	95.78	0.22	-	1.37	29,572	29.67	48.92	12.03	-	0.35
Camión ligero	1,738	2.58	99.71	0.00	-	0.01	10,412	10.45	82.85	14.63	-	0.00
Camión pesado	1,549	2.30	98.99	0.01	-	-	5,962	5.98	70.63	27.42	-	0.01
Autopartes total	24,407	36.24	86.59	5.98	-	1.16	53,716	53.90	60.39	13.06	-	8.29
Esenciales	6,378	9.47	92.89	5.41	-	0.47	13,452	13.50	73.44	15.07	-	2.25
Principales	13,884	20.62	86.68	7.15	-	0.93	27,243	27.34	59.80	11.50	-	9.67
Complement	4,145	6.16	76.60	2.95	-	3.00	13,021	13.07	48.17	14.24	-	11.65
IAA total	67,343	100.00	92.62	2.29	-	1.23	99,662	100.00	59.95	13.78	-	4.57

MDD=Millones de dólares; %=Porcentaje.

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2019).

- b) Estados Unidos es predominantemente exportador e importador de vehículos de pasajeros y piezas principales. Canadá fue el principal destino para las exportaciones estadounidenses de unidades automotrices terminadas, por su parte, México fue el principal proveedor del mercado americano en camiones ligeros y pesados. México y Canadá fueron los principales destinos de las exportaciones americanas de autopartes esenciales y principales, con una participación relativa de 73% y 62% respectivamente, mientras que México y China son los

principales proveedores de autopartes. Destaca que la participación relativa de la proveeduría mexicana de autopartes pasó de 25.21% en 2001 a 31.64% en 2018 (un aumento de 6 puntos), mientras que la de China pasó de 3.60% a 16.46% (un aumento de 13 puntos), así mismo, México elevó significativamente su cuota de mercado en autopartes esenciales frente a China, mientras que China gana terreno frente a México en piezas principales y complementarias.

- c) En México el 86% de las importaciones en la IAA corresponden a piezas automotrices, Estados Unidos es el principal proveedor con una participación de 53.46%, pero con una caída de más de 20 puntos porcentuales con respecto a 2001 y un aumento de más de 11 puntos porcentuales de la proveeduría china. Estados Unidos suministra a la industria mexicana el 61.19% y el 54% de las piezas esenciales y principales respectivamente, pero con una significativa reducción desde 2001 de 11 puntos en piezas esenciales y 21 puntos en piezas principales, mientras que China eleva su participación de mercado en 4.6 y 13 puntos respectivamente. Por otro lado, el 83% de las exportaciones mexicanas en la IAA tiene como destino al mercado estadounidense. La participación de mercado de las exportaciones mexicanas en Estados Unidos es superior al 90% en camiones ligeros y pesados, así como en piezas principales y complementarias.

### **POTENCIALES IMPACTOS DEL NUEVO T-MEC EN LA REGIÓN: REVISIÓN DE LA LITERATURA**

Aunque es prematuro evaluar los posibles impactos sobre la manufactura de la región TLCAN, hay un grupo de documentos que abordan la problemática. Probablemente uno de los más importantes es el que preparó la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC, 2019). Llama la atención que los efectos macroeconómicos para Estados Unidos serían moderados, reflejados en un aumento del PIB real en 68.2 mil millones de dólares (0.35%), la generación de 176 mil empleos (o aún aumento 0.12%) y un aumento estimado del 0.27% en los salarios reales promedio<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Sin embargo, los salarios aumentarían en un porcentaje mayor para los trabajadores con un título de posgrado (con un aumento de 0.30%). Esto se debe principalmente a que los trabajadores altamente educados responden menos a los cambios salariales y, por lo tanto, requieren un aumento mayor en los salarios para inducirlos a ingresar al mercado laboral y satisfacer la nueva demanda laboral.

A nivel sectorial, las manufacturas y minería reportarían los mayores incrementos en producto real (con un aumento de 0.57%) y empleo (con un aumento de 0.37%), ello se debería en gran medida a los cambios en las reglas de origen en la IAA, que aumentaría la producción de autopartes en Estados Unidos (USITC, 2019). El nuevo empleo en la manufactura y minería se estima en 49,700 empleos (que representaría el 28.29% del incremento en el empleo total) e impactaría fundamentalmente a los trabajadores con mayor escolaridad (principalmente los que poseen un título de posgrado, pues presentarían un aumento de 0.57%).

Los efectos sobre el comercio serían mayores. Se estima que las exportaciones estadounidenses a Canadá y México crecerían en 5.9% y 6.7%, respectivamente, mientras que las importaciones estadounidenses desde ambos países aumentarían en 4.8% y 3.8%, respectivamente (ver cuadro 6). Las tendencias anteriores se reflejarían en una paulatina reducción del déficit comercial de Estados Unidos con México, particularmente explicada por el sector de manufacturas y minería. Efectivamente, las exportaciones mexicanas de manufacturas a Estados Unidos crecerían un 4%, frente a un crecimiento de las importaciones de 7.2%, o un cambio en el balance comercial de -1.8 billones de dólares.

**Cuadro 6. T-MEC: efectos en el comercio por países y por grandes sectores (cambios con relación a una línea base) a/**

	Mundo	Canadá	México	Mundo	Canadá	México
	Cambio porcentual			Cambio en billones de dólares		
Exportaciones estadounidenses a:						
Total	2.4	5.9	6.7	58.2	19.1	14.2
Agricultura	1.1	3.7	2	2.2	0.9	0.4
Manufactura y minería	3.3	5.7	7.2	47.1	15.1	13.4
Servicios	1.2	8.3	4.5	8.9	3	0.4
Importaciones estadounidenses de:						
Total	2	4.8	3.8	58.2	19.1	12.4
Agricultura	1.3	3.4	0.8	2.7	1	0.2
Manufactura y minería	2.1	4.9	4	30.1	16.6	11.6
Servicios	3.4	5.5	6.7	25.3	1.5	0.6

a/ El escenario de referencia es 2017, donde el TLCAN sigue vigente.

Fuente: tomado de USITC (2019, pp. 44-45).

La USITC (2019) estimó los potenciales impactos de las nuevas RO en la IAA, a partir de una muestra de 393 modelos de vehículos ligeros fabricados en América del Norte y agrupados en cuatro categorías: pequeños (subcompactos y compactos), medianos y grandes (medianos y grandes, deportivos y de alto rendimiento o musculosos), para varios pasajeros (vehículos utilitarios deportivos, minivans, y

camionetas de pasajeros) y camionetas. En breve, la industria de vehículos ligeros es relevante para la región, pues según el cuadro 4 representó el 40% de las exportaciones de la IAA total. El modelo asume que los fabricantes relativamente cercanos al cumplimiento de las RO aumentarían su contenido en América del Norte para cumplir con los nuevos requisitos y no asume ningún cambio en aquellos que están más lejos de cumplir con las RO, pues sería demasiado costoso ajustar sus cadenas de suministro.

Entre los principales efectos para Estados Unidos destacan el impacto negativo en los consumidores, pues es probable que los precios de los vehículos ligeros aumenten, lo que disminuiría el consumo. El aumento del precio promedio en el mercado oscilaría entre 0.37% para camionetas *pickup* y 1.61% para automóviles pequeños. La disminución en el consumo total de vehículos sería de 140,219 vehículos (el 1.25% de los vehículos vendidos en el mercado estadounidense en 2017). En corto, los resultados de la USITC son coherentes con los trabajos cualitativos de Hufbauer y Globerman (2018) y Gantz (2018)<sup>9</sup>.

El aumento absoluto en los costos de producción de Estados Unidos y México llevaría a tres tipos de reducciones en los cuatro segmentos de la industria terminal ligera: en producción de Estados Unidos; en exportaciones de Estados Unidos a Canadá y México y; en importaciones de Estados Unidos provenientes de México (ver cuadro 7). A manera de ejemplo, la producción de vehículos pequeños en Estados Unidos para América del Norte se reduciría en 33,200 unidades (o una caída de 2.96% con respecto a 2017), las exportaciones americanas a Canadá caerían en 4,300 unidades (un descenso de 3.53%) y a México en 2,100 unidades (una caída de 5.99%), mientras que las exportaciones desde México retrocederían en 82 mil unidades (o una caída de casi 10% con respecto a 2017).

---

9 Estos autores destacan lo siguiente: i) el impacto de las RO sería un aumento en el costo de fabricación de vehículos en la región, lo que conllevaría un aumento en el precio de venta; ii) muchos fabricantes necesitarían modificar sus cadenas de suministro para cumplir con las RO, lo que aumentaría el costo de producción de vehículos en la región, con posibles traslados al consumidor final; iii) los fabricantes que determinen que el costo asociado con el cumplimiento de las nuevas RO es muy alto, pueden decidir cambiar la producción fuera de la región y pagar el arancel de la nación más favorecida del 2.5%, ello también daría lugar a que los fabricantes pasen el costo del impuesto a los consumidores.

**Cuadro 7. Cambios estimados en la producción y el comercio de vehículos de los Estados Unidos debido a las nuevas RO (miles de vehículos; cambios porcentuales con relación a 2017)**

	Pequeños	Mediano y grandes	De múltiples pasajeros	Camionetas
Cambio en la producción en Estados Unidos para América del Norte	-33.2	-24.2	-43.5	-2.0
	-2.96%	-1.23%	-0.94%	-0.07%
Cambio en las exportaciones estadounidenses a Canadá	-4.3	-1.1	-5.4	a/
	-3.53%	-1.24%	-1.21%	0.02%
Cambio en las exportaciones estadounidenses a México	-2.1	-0.4	-0.4	a/
	-5.99%	-2.42%	-0.52%	0.03%
Cambio en las importaciones estadounidenses desde Canadá	-7.7	3.0	-8.3	a/
	-2.15%	1.00%	-0.72%	0.00%
Cambio en las importaciones estadounidenses desde México	-82.0	-2.1	-19.3	-12.7
	-9.55%	-0.88%	-3.31%	-2.26%
Cambio en las importaciones estadounidenses desde el resto del Mundo	40.8	4.8	32.5	a/
	3.92%	1.04%	1.33%	0.00%

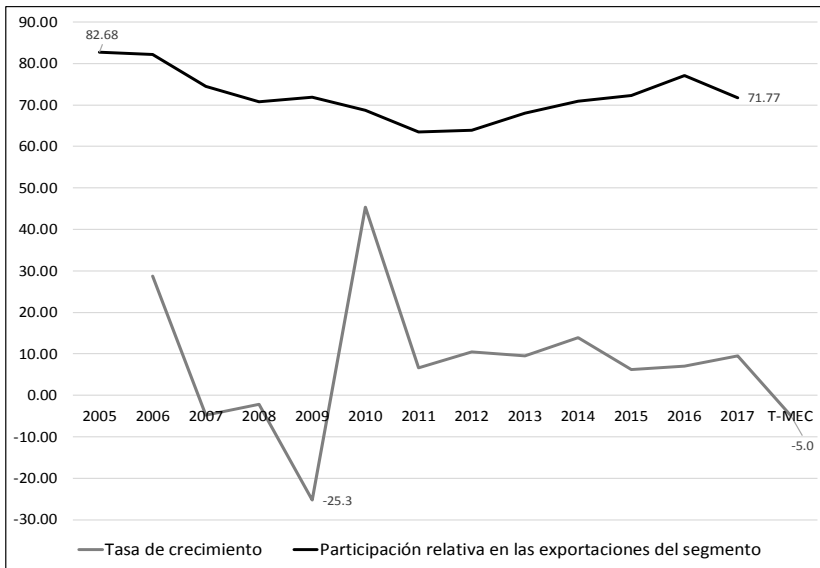
a/ Menos de 0.1.

Fuente: tomado de USITC (2019, p. 86).

Concentrando la atención en México, un ejercicio de extrapolación a partir del cuadro 7, apunta a que las exportaciones de vehículos ligeros desde México a Estados Unidos se reducirán en 116 mil unidades con respecto a 2017. Considerando que en 2017 las exportaciones a Estados Unidos de vehículos ligeros en *quantum* totalizaron 2,335,245 unidades (INEGI, 2019), ello significaría un descenso de 5% y pondría fin a nueve años de crecimiento sostenido de las exportaciones y sería la segunda mayor contracción desde 2009 cuando las exportaciones del segmento dirigidas a Estados Unidos cayeron en 26.2% (ver gráfico 2). En breve, la fabricación de vehículos ligeros en México sería la más afectada debido a que en comparación con los otros segmentos que integran la IAA, tiende a abastecerse de más insumos desde fuera de la región. Así, se esperaría que resultase más caro para los fabricantes cumplir con las nuevas RO (se debe recordar que en el T-MEC, el segmento presenta los mayores aumentos en VCR con un periodo de transición más corto).

Por otro lado, en el corto plazo también se pueden prever impactos adversos sobre la inversión. Los impactos parten de considerar los rasgos que tipifican la fabricación de vehículos ligeros en México en 2017: i) representó el 15.90% de las exportaciones manufactureras; ii) el 76.29% de las exportaciones de vehículos ligeros de México se dirigen a Estados Unidos; iii) capturó casi una cuarta parte de la IED dirigida a la manufactura, además la inversión fija bruta correspondiente totalmente con el monto de IED. Efectivamente, en la industria terminal de vehículos ligeros actualmente operan nueve fabricantes mundiales distribuidos en 20 complejos manufactureros y 14 entidades federativas (CEPAL, 2017).

**Gráfico 2. México: exportaciones de vehículos ligeros a Estados Unidos (Participación en el total exportado y tasas de crecimiento) (2005-2017 y extrapolación)**



Fuente: elaboración propia con base en USITC (2019) e INEGI (2019).

Con base en los coeficientes de elasticidad de largo plazo identificados en Ortiz Velásquez (2019) y mencionados en el apartado 1, así como en las proyecciones de la USITC (2019), se puede esperar que un retroceso en 5 puntos porcentuales en las exportaciones de vehículos ligeros dirigidas a Estados Unidos (según las proyecciones de la USITC), producto de las nuevas RO en el T-MEC, reduciría en al menos 3 puntos porcentuales los flujos de IED en nuestra industria terminal. Por su parte, la inversión fija bruta del aparato productivo en su conjunto retrocedería en 1.2 puntos. Es decir, en ausencia de un plan B de reactivación de la planta productiva nacional y diversificación del comercio fuera de la región, las nuevas reglas de origen en la IAA frenarían las exportaciones y la IED (aunque no en los niveles reportados en la última gran crisis), con un impacto moderado sobre la inversión en la industria mexicana predominantemente orientada al mercado nacional. Al respecto cabe recordar que, en al menos 150 industrias orientadas al mercado nacional, el determinante sistemático de la inversión es el acelerador (aproximado por la tasa de crecimiento del producto a nivel de clase industrial) con un coeficiente de largo plazo

de 0.35, mientras que las exportaciones totales reportaron un papel secundario reflejado en un coeficiente de 0.13 (Ortiz Velásquez, 2019).

No obstante, en la medida en que las industrias y empresas se reorganicen, se puede esperar que la inversión (tanto nacional como extranjera) se eleve, ello con el objetivo de cumplir con las nuevas RO y aprovechar los beneficios del T-MEC. Por ejemplo, es probable que las nuevas RO tengan un impacto en los mercados de acero y aluminio en la región y en México, pues tales metales representan la mayor parte del peso de los vehículos producidos en la región, además, de que Estados Unidos levantó los aranceles de 25% al acero y de 10% al aluminio que la administración Trump impuso a sus socios comerciales en junio de 2018. La expectativa favorable en demanda se debe de acompañar de mecanismos de estímulo a las industrias nacionales para que eleven el grado de aprovechamiento de la capacidad instalada.

## **CONCLUSIONES**

La economía mexicana y en particular su industria, atraviesan desde la década de los ochenta del siglo XX por lentos ritmos de crecimiento y una mayor inestabilidad en indicadores cruciales como el producto y la inversión. La entrada en vigor del TLCAN y el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), contribuyeron a acelerar el crecimiento de una parte muy menor del aparato productivo mexicano, cuyo rasgo ha sido una débil integración local. Las políticas macro, industriales y comerciales, favorecieron ese tipo de integración supranacional de la economía mexicana. Por ejemplo, los periodos recurrentes de apreciación del tipo de cambio real, junto con los programas que estimulan procesos de importaciones temporales, han estimulado una masiva presencia de importaciones en territorio nacional, que son funcionales para las industrias de exportación, pero que obstaculizan el proceso de acumulación en más del 70% de las industrias en México que trabajan en lo básico para el mercado nacional. Efectivamente, el racionamiento del crédito productivo, la baja inversión pública en infraestructura, la endeble demanda interna y el enfoque horizontal de política industrial, no han contribuido a fomentar el desarrollo de proveeduría local, todo lo cual, explica la fragilidad caracteriza a la industria nacional y la vuelve muy vulnerable a factores externos.

Las crecientes tensiones comerciales desatadas por la administración Trump contra China y México, al tiempo de exponer la situación de vulnerabilidad y la dependencia del aparato productivo mexicano con Estados Unidos, revela la urgente necesidad de modificar la pauta de desarrollo vigente en México. Más que indagar sobre las posibles formas en las cuales la economía mexicana se puede beneficiar de

la guerra arancelaria Estados Unidos-China y el T-MEC sin alterar el modelo vigente, es imprescindible operar en la práctica un conjunto de medidas conducentes a reactivar la economía nacional aprovechando fortalezas internas, *v.gr.*, una planta productiva que opera con un alto grado de capacidad ociosa y los altos niveles de subempleo. Efectivamente, hoy se discute la posibilidad de imponer tarifas a las exportaciones mexicanas en Estados Unidos, lo cual pondría en suspenso la ratificación del T-MEC. Aunque en un escenario de imposición de aranceles, dichas tarifas pudieran ser contraproducentes en el corto plazo para Estados Unidos, dado que más del 60% del comercio de la región es intraindustrial, bien pudieran provocar el retorno de ciertas actividades manufactureras a Estados Unidos o el traslado a terceros países. Más allá de las reacciones de la contraparte mexicana, la economía nacional profundizaría su situación de crisis.

Las medidas emergentes deben considerar necesariamente la sustitución de importaciones no prescindibles en actividades específicas, 152 industrias pudieran ser objeto de diagnóstico e intervención, por su orientación al mercado nacional, por sus fuertes encadenamientos internos y por los altos niveles de capacidades ociosas. El plan no debe de descuidar a los mercados externos, por su rol clave en la obtención de divisas necesarias para financiar el contenido importado particularmente de los bienes de capital. Por ello, frente a la cerrazón de la administración Trump, es urgente profundizar las relaciones económicas con América Latina (como mercados de exportación) y Asia. China es hoy el segundo socio comercial en importancia para México y se ha convertido en un proveedor relevante de bienes de capital; pero el comercio es altamente asimétrico y las importaciones de bienes de capital no se han traducido en proceso de aprendizaje o adaptación. La forma más idónea de avanzar en la relación con China es elevar los flujos de nueva IED que ingresen de la mano de empresas de capital nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- David H.; Dorn, David Y Hanson, Gordon H. (2013). The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. *American Economic Review*, 103(6), 2121-68.
- CEPAL (2017). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Durán Lima, José E. (2008). *Indicadores de comercio exterior y política comercial: generalidades metodológicas e indicadores básicos*, Documento de Proyecto. Santiago: CEPAL.



- Dussel Peters, Enrique. (2000). *Polarizing Mexico. The impact of the liberalization strategy*. USA: Lynne Rienner Publisher.
- \_\_\_\_\_ y Ortiz Velásquez, Samuel. (2016). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ¿contribuye China a su integración o desintegración? En Enrique Dussell Peters. (Coord.), *La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe-China: ¿integración o desintegración regional?* (pp. 245-307). México: Red ALC-China, UDUAL, UNAM y CECHIMEX-FEC-UNAM.
- Gantz, David A. (2018). The United States-Mexico-Canada Agreement: Overview and Analysis. James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University. *Baker Institute Report*, 12.11.18.
- Hufbauer, Gary C. and Globerman, Steven. (2018). The United States-Mexico-Canada Agreement: Overview and Outlook. *Fraser Research Bulletin*, November 6.
- International Monetary Fund (IMF). (2019). *World Economic Outlook. Growth Slowdown, Precarious Recovery*, (pp. 103-130). IMF: Washington, DC.
- Ortiz Velásquez, Samuel. (2015). *Inversión en la industria manufacturera mexicana y sus determinantes mesoeconómicos: 1988-2012*. Tesis Doctoral. México: División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía de la UNAM.
- \_\_\_\_\_. (2019). El comercio exterior de México con Estados Unidos y China: efectos en la conducta de la inversión física de la industria mexicana. *Revista Comercio Exterior (Bancomext)*, en prensa.
- Office of the United States Trade Representative (USTR). (2018). *USTR Issues Tariffs on Chinese Products in Response to Unfair Trade Practices*. Recuperado de <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/june/ustr-issues-tariffs-chinese-products>].
- Ros Bosch, Jaime y Moreno-Brid, Juan Carlos. (2010). *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, (Capítulo IX, pp. 293-358). México: FCE.
- Secretaría de Economía. (2018). *Resultados de la modernización del acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá. Textos del tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC)*. Recuperado de <https://www.gob.mx/tlcan/acciones-y-programas/resultados-de-la-modernizacion-del-acuerdo-comercial-entre-mexico-estados-unidos-y-canada?state=published>
- United States International Trade Commission (USITC). (2019). *U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the*

*U.S. Economy and on Specific Industry Sectors*, (pp. 69-92).  
USITC, Publication Number: 4889, Investigation Number:  
TPA 105-003, Washington, DC.

United States Census Bureau (USCB). (2019). *USA Trade Online (UTO)*.  
Recuperado de <https://usatrade.census.gov/>

World Bank. (2019). *World Integrated Trade Solution (WITS)*. Recu-  
perado de [https://wits.worldbank.org/WITS/WITS/Restricted/  
Login.aspx](https://wits.worldbank.org/WITS/WITS/Restricted/Login.aspx)



# EL TLCAN RENOVADO, LA SEGURIDAD REGIONAL Y LA CONFORMACIÓN DE UN EJÉRCITO TRANSNACIONAL EN AMÉRICA DEL NORTE

Juan Manuel Sandoval Palacios

## INTRODUCCIÓN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue concebido desde la Casa Blanca en Washington, D.C., hace más de 30 años, como una cuestión de seguridad nacional, y ha sido también a lo largo de este periodo en función del capital transnacional y de los intereses económicos y político-militares de Estados Unidos vinculados a su Complejo Industrial Militar. Por ello, cuando el expresidente Donald Trump anunció que cancelaría dicho tratado, después de haber propuesto su renegociación, argumentando que sólo había beneficiado principalmente a México a donde habían huido los trabajos de los estadounidenses, un grupo de militares, excomandantes de los Comandos Norte y Sur de Estados Unidos le solicitaron no cancelarlo, pues éste “es clave para la seguridad nacional y regional” (Letter to President Trump, 2020). Y advertían que, sin el tratado, la estrategia y desafíos de seguridad en Estados Unidos están en riesgo. Los firmantes de la carta son:

General Barry. R. MacCaffrey, *Commander, SOUTHCOM* (1994-1996)

General Charles E. Wilhelm, *Commander, SOUTHCOM* (1997-2000)

General James T. Hill, *Commander, SOUTHCOM* (2002-2004)

General Bantz J. Craddock, *Commander, SOUTHCOM* (2004-2006)

Admiral Timothy J. Kesting, *Commander, NORTHCOM* (2004-2007)

Admiral James G. Stavridis, *Commander, SOUTHCOM* (2006-2009)  
General Victor E. Renuart, *Commander, NORTHCOM* (2007-2009)  
General Douglas M. Fraser, *Commander, SOUTHCOM* (2009-2012)  
Admiral James A. Winnefeld Jr., *Commander, NORTHCOM* (2010-2011)  
Admiral William E. Gortney, *Commander, NORTHCOM* (2014-2016)

En su misiva los militares decían al presidente Trump que ellos se unían a él y a todos los estadounidenses en apoyar a un Estados Unidos seguro y económicamente vibrante, y que el TLCAN apoya directamente estas metas, añadiendo que: “Mientras negocia el TLCAN, lo motivamos como excomandantes del Comando Norte y del Comando Sur de Estados Unidos, a fortalecer el compromiso de Estados Unidos con el acuerdo mismo”. Como argumentación, los excomandantes planteaban que el perseguir de manera efectiva los intereses económicos y de seguridad estadounidenses depende de la sociedad con las naciones que comparten fronteras con su país, Canadá y México; ya que mientras contribuye al crecimiento económico, este tratado también ha establecido un marco de confianza entre los tres integrantes, llevando a una estrecha colaboración que permite atacar una gama de preocupaciones, incluyendo el tráfico de drogas, terrorismo, ciberseguridad, delincuencia organizada y migración. Consideraron que estos problemas son regionales, por esa razón las redes criminales y de terroristas que operan más allá de las fronteras de un país necesita la respuesta de la región que forman los tres países.

Sin el TLCAN, decían los militares señalados,

... la cooperación será menos probable sin nuestros vecinos norteamericanos, debilitando nuestra capacidad para confrontar los desafíos de seguridad. Y, en un sentido más amplio, re-comprometerse con el TLCAN tranquilizaría a Canadá, a México y también a nuestros aliados globalmente de que pueden continuar dependiendo del compromiso de Estados Unidos, particularmente cuando China se está volviendo cada vez más presente. (Traducción propia).

Los excomandantes definen la seguridad desde el punto de vista económico, mencionando que el TLCAN fue diseñado para incrementar el comercio y las inversiones entre las tres partes; promover la competitividad económica de la región de América del Norte; y apoyar una visión de democracia de libre mercado para México proveyendo a esta nación con una clara vía hacia el desarrollo económico y político, en todo lo cual ha tenido éxito. Y para demostrarlo, los militares señalan

que el comercio estadounidense de bienes y servicios con Canadá y México se incrementó de 307 mil millones de dólares en 1993 a más de un millón de millones de dólares para 2017; y más de 40 estados de ese país tienen actualmente a Canadá y a México como su destino más alto de exportación. Por lo que, retirarse del TLCAN reduciría la competitividad y disminuiría el crecimiento de Estados Unidos, lo que costaría empleos de los estadounidenses en la economía real.

Los excomandantes concluyen su misiva al presidente Trump diciendo que “el TLCAN es mucho más que un acuerdo comercial, es un aspecto clave para nuestra seguridad nacional”, por lo que le reiteran “respetuosamente” que actualice y fortalezca el acuerdo sobre una base mutuamente benéfica, mientras asegura que éste permanece como una parte del arsenal estratégico estadounidense por muchos años hacia delante.

La Americas Society/Council of the Americas, un organismo de directivos de corporaciones creado para apoyar al TLCAN, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN, también conocida como TLCAN-Plus o TLCAN-II) y la renegociación de dicho tratado, inmediatamente dio su apoyo a los comandantes saludando su misiva al presidente Trump, y mencionando que los 10 signatarios han dirigido los dos Comandos que han estado a la cabeza de los esfuerzos de cooperación para reducir la inmigración indocumentada, el combate a la delincuencia organizada y en identificar las formas para enfrentar los desafíos contraterroristas (AS/COA, 2020).

Ambos, los excomandantes y la AS/COA, sintetizan exactamente lo que ha sido el tratado desde su concepción y desarrollo, lo que no mencionan es que para ello también se ha venido militarizando la región de América del Norte y, en general todo el Continente, pues el TLCAN y todos los tratados a partir de éste no solo tienen una base de consenso, sino también de coerción. Es decir, la seguridad que se plantea no es solamente económica, sino, sobretodo, militar. Y esto ya lo habíamos planteado desde que se dio a conocer la propuesta de negociar un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y México en 1990, al que se sumó inmediatamente Canadá (ya existía un tratado entre éste y Estados Unidos negociado desde 1987 y puesto en vigor en 1989). En 1991 se creó la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), de la cual el autor es miembro fundador; y desde entonces dimos a conocer que el TLCAN era una cuestión de seguridad nacional (Sandoval, 1993; 2015).

El objetivo del presente artículo, que forma parte de un esfuerzo colectivo de la RMALC sobre un balance crítico del ahora llamado Tratado de México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), es mostrar cómo ha ido avanzando la “secutirización” y, dentro de ésta, la militarización de

América del Norte, y particularmente de México, hasta llegar a conformarse un ejército transnacional de la región (que avanza hacia otras regiones) en el cual participan las fuerzas armadas de nuestro país, por la vía de los hechos.

### **EL TLCAN Y LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA DEL NORTE Y EN EL CONTINENTE AMERICANO**

El TLCAN fue considerado desde su origen como un proyecto de seguridad nacional por la Casa Blanca, es decir la cabeza del Poder Ejecutivo estadounidense por dos razones principales. La primera de ellas es que este tratado fue visto inicialmente en Washington como una cuestión geopolítica para asegurar la estabilidad de su vecino en el sur, así como para tener un acceso irrestricto a los recursos naturales estratégicos como los minero-energéticos (petróleo y gas), tanto de México como de Canadá, en el marco de su Nueva Gran Estrategia (Hinojosa, 1993; Sandoval, 1993); pero también para buscar la inserción de las fuerzas armadas de México en la órbita de influencia militar estadounidense. Y, la segunda razón, que hemos analizado en otros trabajos (Sandoval, 2017), es que se buscaba impulsar el desarrollo de una nueva Base Industrial y Tecnología de Defensa / *Defense Industry and Technology y Base* (DITB); así como un Programa para la Base Industrial de Reserva para la Defensa / *Defense Reserve Industrial Base Program* (DRIB), propuesto a principios de la década de 1990 para ser establecido en los centros de producción ya existentes a lo largo de las franjas fronterizas entre Estados Unidos y México, impulsado por el Departamento de Defensa (López, 1992), el cual define y financia al Complejo Industrial-Militar por medio de contratos para el desarrollo y producción de armamento militar<sup>1</sup>. Con ello se apoyaría un mayor desarrollo del Cinturón de las Industrias de Armamentos (Gun Belt) (Markussen, et. al., 1991), impulsado por el gobierno de ese país, en el marco del nuevo mapa económico de Estados Unidos que se comenzó a gestar a partir de la reestructuración del sistema capitalista por la

---

1 En 1991 los gobiernos de México y Estados Unidos estaban negociando conjuntamente con Canadá el TLCAN que eliminaría restricciones en el flujo de bienes, servicios e inversiones entre los tres países. En las Comisiones de Defensa del Congreso se discutió la posibilidad de incluir la producción y comercio de bienes de defensa en México. Sin embargo, tal posibilidad quedó descartada debido a que quedó claro que este tratado establecería los mecanismos para permitir que los componentes y subsistemas de este sector ensamblados, así como otros bienes de uso dual producidos en México fueran exportados a Estados Unidos y Canadá sin restricciones. Con la entrada de México al Acuerdo de Wassenaar esto cambiaría drásticamente al permitirse el comercio y la producción de bienes militares y de uso dual en territorio mexicano (Sandoval, 2017).

crisis estructural iniciada a fines de la década de 1960, desarrollada durante la de 1970 y profundizada durante la de 1980 (Kolko, 1988).

En este nuevo mapa económico, y con la localización de nuevos complejos industriales y nuevos tipos de maquiladoras en las franjas fronterizas de Estados Unidos y México, como parte del *GunBelt*, se avanzaría en la creación de un Espacio Global para la expansión del capital transnacional en esta región (Sandoval, 2017), y dentro de éste se impulsaría la creación de Zonas Específicas de Intensa Acumulación (ZEIA) (Sandoval, 2019) donde se concentraría y desarrollaría la infraestructura y los nuevos complejos industriales y extractivistas. El TLCAN sería el instrumento para incorporar esta región al capitalismo global permitiendo el desarrollo de dicho Espacio Global, el cual tendría un segundo impulso para su consolidación con el ingreso de México al Acuerdo de Wassenaar<sup>2</sup> en 2012, lo que permitiría el establecimiento de corporaciones de defensa para la producción de bienes militares, así como bienes de uso dual (comercial y militar) en el territorio mexicano, pero especialmente en el Espacio Global de la frontera México- Estados Unidos y específicamente en las (ZEIA) que se han venido creando en este espacio.

Regresando al principio de cómo se gestó este tratado, se sabe que, aunque hubo otros intereses que se manifestaron por un TLC con México después de haberse negociado uno con Canadá, el primer análisis político que llevó a tomar la decisión para seguir adelante con el TLC entre ambos países fue hecho en marzo de 1990 por el Consejo de Seguridad Nacional. Desde un principio hubo divisiones dentro del Poder Ejecutivo estadounidense sobre el tiempo propuesto para las negociaciones y sobre el alcance de la agenda de dicho tratado; la cuestión más debatida fue la del petróleo, estando la Casa Blanca y el Departamento de Estado dispuestos a acomodarse a las señales del gobierno mexicano de que los hidrocarburos no deberían ser parte de la agenda oficial; mientras que, por su parte, el representante comercial (con el Departamento de Energía y el Consejo de Comercio Exterior, menos abiertos) se mostraban inflexibles respecto a la inclusión del petróleo en cualquier negociación del TLC. El Departamento de Energía quería discutir explícitamente el problema del petróleo, ya

---

2 El Acuerdo de Wassenaar sobre Control de Exportaciones para Armas Convencionales y Bienes y Tecnologías de Uso Dual es el más importante de los *regímenes multilaterales de control de exportaciones* que busca la no proliferación de armas convencionales, tecnología y bienes de uso dual, y a la vez propicia un comercio seguro de este tipo de bienes entre los países participantes del acuerdo. Para ser admitido como miembro a este Acuerdo, “Un Estado debe: *ser un productor/exportador de armas o equipo industrial, respectivamente (...).*” (Wassenaar Arrangement, 2014) (Cursivas, del autor)



que veía en México una fuente de energía de largo plazo (Hinojosa, 1993; Sandoval, 1993).

Hay que mencionar que, en el TLC entre Estados Unidos y Canadá, el petróleo no sólo había quedado incluido, sino que una cláusula del mismo aseguraría el abasto a Estados Unidos, aunque se presentara una contingencia de desabasto en Canadá. Debemos mencionar, sin embargo, que, en el caso mexicano, los hidrocarburos serían incluidos en una segunda fase del TLCAN, es decir, en ASPAN, firmada por los mandatarios de los tres países en mayo de 2005, uno de cuyos ejes fundamentales sería la conformación de un Mercado Norteamericano de Energéticos (Sandoval, 2008). La consolidación de este mercado sólo sería posible una vez que entrara en vigor la ley secundaria de la reforma energética, que es parte de nuevas reformas estructurales impulsadas en la década de 2010 por las élites transnacionalmente orientadas, incrustadas en el gobierno mexicano. Finalmente fue el presidente Enrique Peña Nieto quien lograra establecer dicho mecanismo, junto con otras reformas estructurales que impulsó su gobierno, y aceptó la renegociación del TLCAN en los términos impuestos por el gobierno del presidente Donald Trump.

Volviendo a la negociación, del TLCAN, se inscribían así en las entonces consideraciones geopolíticas estadounidenses de largo alcance, basadas en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional que la Casa Blanca dio a conocer en el mes de marzo de 1990 (cuando se elaboró en el Consejo de Seguridad Nacional el primer análisis de política que llevó a tomar la decisión para seguir adelante con el TLC entre Estados Unidos y México), y en el cual se señalaba que la reactivación de la economía estadounidense se vería impulsada gracias a la adopción de esquemas de libre mercado a nivel mundial, basados en el acceso a las inversiones, mercados y recursos energéticos y minerales; con ello se buscaba que el capital transnacional fuera el principal beneficiado, pues en uno de los apartados del documento se apuntaba: “Así como nuestra defensa depende de la cooperación y participación de nuestros aliados, así también depende la prosperidad económica” (*The White House*, 1990).

De acuerdo con dicho documento, la seguridad nacional parte de la defensa de valores occidentales tales como la libertad personal, los derechos individuales, la prosperidad, el impulso a las instituciones democráticas, la autodeterminación, el desarrollo económico y los derechos humanos. También comprende la percepción tradicional en términos militares y la defensa de las fuentes de recursos estratégicos como el petróleo y el uranio. Este documento apunta que,

Conforme la economía internacional se va desarrollando van surgiendo infinidad de factores que afectan, de manera inmediata o a futuro la seguridad nacional de Estados Unidos. La dependencia del país de las fuentes de abastecimiento de recursos en el exterior se ha incrementado considerablemente en numerosas áreas consideradas como críticas, de ahí que la vulnerabilidad potencial en este aspecto se ha convertido en materia de preocupación en esa nación. Para responder a estos problemas, Estados Unidos debe actuar a partir de la promoción y fortalecimiento de los esquemas del libre mercado a nivel internacional (*The White House*, 1990).

La instrumentación rápida y exitosa de un TLC fue vista como la piedra angular de la postura de George Bush padre, quien encabezaba a la élite transnacionalmente orientada de ese país, para apoyar al presidente Carlos Salinas de Gortari, quien también encabezaba a la fracción transnacionalizada de la burguesía mexicana, para establecer sólidamente un nuevo orden político y económico regional, en el marco de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos; y como parte de un Nuevo Orden Mundial, anunciado por el mismo Bush a principios de 1991, tras su éxito en la llamada Guerra del Golfo Pérsico. Aunque Bush fue derrotado en las elecciones de 1992 por William Clinton del Partido Demócrata, éste refrendó su intención de ratificar el TLCAN, lo cual muestra que no importa qué partido asuma el poder presidencial en Estados Unidos, cualquiera de ellos tiene que apearse a los lineamientos de la Gran Estrategia diseñada por las élites políticas, económicas y militares, hegemonizada por la fracción transnacionalmente orientada en ese país. Así, en febrero de 1993, en un discurso en la Universidad Americana en Washington, D. C., poco después de asumir la presidencia, Clinton afirmó que el comercio internacional es un elemento prioritario para la seguridad nacional de Estados Unidos y que el gobierno estadounidense tiene claro interés en un México más rico y estable. Además, planteó que *el TLCAN contribuiría a que Estados Unidos asumiera el liderazgo mundial, ya que un Estados Unidos próspero “no sólo es bueno para los estadounidenses, es absolutamente esencial para el mundo entero”* (Lizárraga, 1993, cursivas de Sandoval). De esta manera, apuntó Clinton,

*... la Unión Americana asumirá el liderazgo mundial para alcanzar la prosperidad y democracia en la nueva era de la Posguerra Fría, y será posible gracias a políticas coordinadas con naciones industriales. Estados Unidos y sus principales aliados deben dejar de trabajar sobre propósitos cruzados y tener una mayor*

armonización en sus políticas económicas, el Tratado de Libre Comercio es un buen ejemplo ... de cómo estos acuerdos pueden actuar de imán, incluyendo a otros países, para bajar las barreras y abrir los mercados a nivel internacional (Lizárraga, 1993, cursivas de Sandoval).

En esta perspectiva se observa, como apunta Robinson (2013), que

Estados Unidos “lidera el desarrollo de las políticas y estrategias a nombre de la agenda capitalista global precisamente porque era el último “hegemón” entre las principales potencias, porque la globalización surgió en el período de dominación mundial de Estados Unidos y la concentración de recursos y el poder coercitivo del Estado nacional estadounidense le permitieron ejercer el liderazgo *a favor de* una élite transnacional” (p. 177, cursivas de Robinson).

Y añade que:

Debido a la particular manera en que se desarrollaron la economía mundial y las relaciones globales del capitalismo en el periodo de la segunda posguerra mundial, el “contingente norteamericano” de la élite transnacional fue el primero en transnacionalizarse a fondo. Para promover sus intereses, la CCT<sup>3</sup> se ha apoyado en los aparatos existentes del Estado-nación y cada vez más en el aparato emergente del ETN<sup>4</sup>, y al hacerlo ha encontrado que el Estado nacional de Estados Unidos es el más poderoso de tales aparatos. Esta es la forma

---

3 La Clase Capitalista Transnacional (CCT), dice Robinson (2013, pp.135-136), es un grupo de clase asentado en mercados y circuitos de acumulación globales. Este grupo de clase ha atraído sus contingentes de la mayoría de países del mundo, del norte y del sur, y ha intentado posicionarse como una clase gobernante global. Lo que distingue a esta clase de las fracciones capitalistas nacionales o locales es que ella se vincula a la producción globalizada y maneja circuitos globales de acumulación que le confieren una identidad y una existencia de clase objetiva, espacial y políticamente, en el sistema global por encima de territorios y políticas locales.

4 Robinson (2013, p. 122) define al Estado Transnacional (ETN) como una extensa red todavía emergente, conformada de organizaciones y foros económicos y políticos trans y supranacionales, junto con Estados nacionales transformados y externamente integrados, y que aun no adquiere una forma institucional centralizada, pero que funcionan para organizar las condiciones para la acumulación transnacional y, a través de la cual, la Clase Capitalista Transnacional intenta organizar y ejercer institucionalmente su poder de clase.

particular en que la vieja geopolítica del Estado-nación está siendo simultáneamente considerada y suprimida (p.177).

Finalmente, dice Robinson,

Debe existir una autoridad política con capacidad coercitiva que procure asegurar el ambiente necesario para la acumulación. ¿A quién van a recurrir las élites globales? Por razones históricas, el gobierno de Estados Unidos alberga y ejerce control directo sobre la principal maquinaria militar del mundo, y en la globalización esta maquinaria ha sido desplegada regularmente como garante último del capitalismo global y su autoridad. El Estado estadounidense es el *punto de condensación* de las presiones provenientes de los grupos dominantes para la resolución de los problemas del capitalismo global y de las presiones para asegurar la legitimidad del sistema en su conjunto. Esto lo sujeta a grandes tensiones (p.180).

#### **EL PAPEL DE LOS MILITARES EN LAS NEGOCIACIONES DEL TLCAN**

Durante las negociaciones del TLCAN, en abril de 1993, quien fuera responsable del Consejo de Seguridad Nacional estadounidense de 1977 a 1981, Zbigniew Brzezinski, planteó que este tratado “corresponde a una tendencia global mayor, en la que el concepto de seguridad también es parte de la integración regional”, y explicó que en la medida que México, Canadá y Estados Unidos cultiven lazos económicos más íntimos, “se generarán las bases para estrechar la cooperación política y de seguridad y se evitará la posibilidad de conflictos entre las tres naciones, por lo que la estabilidad regional saldrá fortalecida.” En esta perspectiva, y según Brzezinski, el TLCAN ataría la política exterior mexicana a la estadounidense en un “Pacto de Seguridad Regional” (Estevez, 1993).

En ese periodo de negociaciones, los estrategas militares también estuvieron muy activos para que el TLCAN fuera aprobado en el Congreso estadounidense, ya que en el marco de éste se podrían extender los intereses estadounidenses a todo el continente americano. Los militares esperaban utilizar el TLCAN como vehículo que permitiera, mediante la integración económica latinoamericana, reorientar la doctrina de seguridad nacional en el hemisferio y crear una fuerza de intervención para proteger y estimular la “democracia de los mercados”. El Pentágono, responsable operativo del rediseño de dicha doctrina consultó con diversos gobiernos latinoamericanos la posibilidad de crear un brazo armado dentro de la Organización de

Estados Americanos (OEA) que mediara en los conflictos regionales y redefiniera el papel de los miembros del Tratado de Río, el cual se refiere a la seguridad interamericana<sup>5</sup>. De acuerdo con minutas de las discusiones entre altos funcionarios del Pentágono y militares latinoamericanos, la forma en que los primeros pensaban allanar el camino hacia esos fines era con los mecanismos que se crearían a partir del TLCAN, la primera fase de lo que sería la integración económica hemisférica (Rivapalacio, 1993).

En una de esas minutas se menciona que la subsecretaria de defensa para asuntos latinoamericanos, Mary Lucy Jaramillo, planteó que:

... los movimientos hacia la ratificación de los acuerdos del TLC, aun si algunos miembros del Congreso se oponen, representa nuestro intento más serio hasta la fecha para abrir mercados y avenidas para un intercambio económico en América del Norte. Al hacerlo estamos agrandando nuestra red de relaciones comerciales entre Estados Unidos, México y Canadá, que es un paso valioso hacia una eventual integración con el resto del hemisferio. Democracia, desarrollo y seguridad regional van mano con mano (Rivapalacio, 1993)<sup>6</sup>.

En esta perspectiva, Robinson (2013, p. 180), menciona que

Los cambios estructurales que han producido la transnacionalización de los capitales, las finanzas y los mercados nacionales, y el resultado concreto de las recientes campañas políticas y militares dirigidas por Estados Unidos, sugieren formas nuevas de dominación capitalista global, conforme a las cuales *la intervención crea condiciones favorables para la penetración del capital transnacional y la integración renovada al sistema global de la región intervenida.* (cursivas de Sandoval).

---

5 También conocido como Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Fue suscrito en 1947 en la ciudad de Río de Janeiro.

6 De hecho, la estrategia para la integración económica hemisférica en los términos mencionados por Jaramillo, fue desarrollada mediante un acuerdo para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), tomando como modelo al TLCAN, y propuesto en diciembre de 1994 durante la realización de la Primera Cumbre de las Américas celebrada en Miami, Florida. Este proyecto se desarrollaría sobre tres ejes: la promoción del libre comercio; el reforzamiento de los valores y las instituciones democráticas; y una nueva estrategia de seguridad hemisférica (*Summit of the Americas*, 1994).

En las conversaciones con los militares latinoamericanos en 1993, Jaramillo recordó que la experiencia del Mercado Común del Sur (Mercosur), creado en 1991, demostró los beneficios colectivos del libre comercio y mercados abiertos para las economías nacionales. En relación a la paz y seguridad regionales, Jaramillo apuntó que,

El movimiento multilateral hacia un papel de mantenimiento de la paz, da buenos augurios al Tratado de Río. Siguiendo el ejemplo de las Naciones Unidas, puede servir como el brazo militar de la OEA, ayudando a disuadir y a mediar en conflictos regionales, así como de protección contra amenazas que emanen de fuera del hemisferio (Rivapalacio, 1993).

Una fuente militar latinoamericana explicó que la propuesta del Pentágono pretendía la creación de un ejército de cascos azules, como los que tiene la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que sería una fuerza de intervención rápida donde el papel de Estados Unidos sería mitigado ante la opinión pública, aunque no necesariamente en los aspectos operativos<sup>7</sup>. Para lograr la creación de ese brazo armado, de acuerdo con el Pentágono, se requerirían reformas al Tratado de Río, las cuales no especificaron. De cualquier manera, añadió esa fuente, los planes habían avanzado de forma importante para esas fechas, con Argentina a la cabeza de la redefinición de la estrategia de seguridad nacional en los términos que estaba planteando Estados Unidos. La redefinición por la subsecretaria Jaramillo, de acuerdo con las minutas, se daría de la siguiente forma:

Las fuerzas armadas de la región tendrían que modernizarse, tanto en doctrinas estratégicas como en equipo, según sus nuevos papeles<sup>8</sup>. *Esto puede ir acompañado con el proceso de reconversión de la industria militar, donde las que fueron antiguamente empresas estatales o manejadas por militares, son cada*

---

7 La integración de diversos países del continente americano a las tropas de Cascos Azules de la ONU, la cual ha asumido la orientación mencionada en el texto, se ha logrado mediante los acuerdos establecidos en las reuniones de la Cumbre de Ministros de las Américas (que son parte del tercer eje de ALCA), para participar en “Acciones Humanitarias”, como en Haití y otros países. La postura de México al respecto se fue definiendo a partir de la discusión dentro del Ejército mexicano a comienzos de la década de 2000 (Secretaría de la Defensa Nacional, 2005), a una participación activa en dichos Cascos Azules. México ya es un miembro activo de la Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas.

8 Para conocer algunos de los avances de esta estrategia, véase: Sandoval, 2009.

*vez más coinversiones o empresas privadas multinacionales*<sup>9</sup>. Esto permite tanto la modernización del equipo como la diversificación económica, requerimientos absolutos para asegurar una paz duradera en la región. *Aquí los temas de reconversión de la industria militar y la integración económica regional, por medio de vehículos como el TLC, pueden ir acompañados con una reorientación doctrinal de los militares, con los beneficios para todas las partes en este proceso* (Rivapalacio, 1993, cursivas de Sandoval).

Una vez que entró en vigor el TLCAN, Michael Dziejdzic (1996), coronel de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, y experto en cuestiones militares de México confirmó que el TLCAN fue concebido como un plan estratégico de la seguridad nacional de Estados Unidos para la integración de América del Norte, bajo el rubro económico:

A pesar de ser un documento donde no se menciona en forma explícita la seguridad, este acuerdo comercial está lleno de inferencias a la cooperación en seguridad regional. Conforme las economías de Canadá, México y Estados Unidos se unan inexorablemente bajo la influencia del TLCAN, ese podría ser el catalizador de una coordinación más estrecha en un sinfín de intereses comunes, incluida la seguridad nacional (p.70).

Y para asegurar esta integración, Dziejdzic planteó la necesidad de impulsar algunos aspectos estratégicos, los cuales están ya en marcha hoy en día:

Conforme la relación madure, podría surgir un patrón más convencional de acción recíproca entre fuerzas armadas que incluso involucre mayor intercambio de personal, adiestramiento común, ejercicios conjuntos y planeación coordinada. Quizá se pondría énfasis en temas de seguridad comunes: ayuda en caso de desastre, contraterrorismo, control del tráfico de armas, apoyo a los esfuerzos de las autoridades para combatir la delincuencia organizada internacional y control de cualquier otro fenómeno transnacional potencialmente amenazante (p. 70).

---

9 La reconversión de la industria militar, donde las corporaciones transnacionales están cada vez más involucradas, abarca también al Complejo Industrial-Militar de Estados Unidos.

Dziedzic reconoce así la importancia del TLCAN y sobre todo la relación entre Estados Unidos y México dentro de éste para avanzar en la cooperación conjunta:

En esta empresa, ningún socio es tan vital como nuestros dos vecinos inmediatos. La importancia medular de la relación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad radica en crear una comunidad de intereses donde cada vecino considere al otro un colaborador esencial para la seguridad común en nuestra propia vecindad geopolítica (p. 71).

En este sentido, Dziedzic planteó que “la capacidad o incapacidad de México para incorporarse a las vigorosas economías de libre mercado será un factor determinante en la viabilidad que tenga nuestra nueva estrategia de expansión” (p. 64). Y mencionó que México es una “pieza vital” para el éxito o fracaso de la cooperación en materia de seguridad para todo el continente, por lo que:

Desde una perspectiva geopolítica, nuestra capacidad para desempeñar un papel preponderante en el escenario mundial resultaría muy afectada si surgieran disturbios graves al otro lado de nuestra frontera sur, y nuestra actual estrategia militar quedaría poco menos que trunca. Sin embargo, igualmente importantes son los resultados positivos que produciría una relación geopolítica estrecha entre Estados Unidos y México. *No sólo facilitaría en gran medida la labor de abordar los asuntos mutuos de seguridad a lo largo de la frontera, sino que se lograrían grandes avances en la formación de un régimen de seguridad hemisférica* (p. 84, cursivas de Sandoval).

Como se puede observar, la cooperación entre México y Estados Unidos para la integración y el desarrollo debía comenzar por asegurar el control de la frontera común.

Otro estratega militar, John Cope, experto en las relaciones entre las fuerzas armadas de México y Estados Unidos, y quien se ha convertido en pieza clave en la búsqueda de mecanismos de vinculación entre los ejércitos de ambos países para la integración de México al Comando Norte (*NorthCom*), al Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (*NORAD*, por las siglas en inglés de *North American Aerospace Defense*) y al Perímetro de Seguridad de América del Norte, apuntaba a mediados de la década de 1990 cómo los países del TLCAN serían el modelo para la cooperación regional en seguridad: “Conseguir que los países firmantes del TLCAN participaran conjuntamente



en diversos asuntos de seguridad proporcionaría a la OEA un modelo subregional visible con el cual animaría a otros grupos de países vecinos a hacer arreglos para la cooperación en seguridad” (Cope, 1996, p. 200).

Encontramos aquí un factor clave para entender la necesidad de impulsar un mayor control del espacio global o transnacional de la frontera Estados Unidos-México, puesto que a partir de la visión expuesta por Dziedzic, el gobierno estadounidense ha venido desarrollando un mayor control no sólo económico, sino político y militar en las franjas fronterizas de ambos países, las cuales forman parte del *Gun Belt*, al haberse localizado ahí muchas de las principales industrias del Complejo Industrial-Militar a partir de la década de 1980 (Sandoval, 2013), bajo el supuesto de detener la inmigración indocumentada, el narcotráfico y el terrorismo. Ya hemos mostrado en otro trabajo que se trataba de establecer el control y defensa del Espacio Global para la expansión del capital transnacional que se estaba desarrollando en la frontera entre ambos países (Sandoval, 2017).

### **LA INCORPORACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS A LA SEGURIDAD REGIONAL: LA CUMBRE DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS, EL PERÍMETRO DE SEGURIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE Y EL COMANDO NORTE<sup>10</sup>**

El principal mecanismo para integrar a las fuerzas armadas de México a la seguridad regional continental, y en particular a la de América del Norte, se estableció a partir de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), específicamente en el factor de la seguridad regional (los otros dos son el libre comercio y la promoción de la democracia), para el cual se creó en 1996 en Williamsburg, Virginia, la Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas en donde se establecieron los *Principios* que serían la guía para todas las conferencias y actividades militares posteriores, articuladas sobre los tres ejes rectores de ALCA, promoviéndose el reconocimiento de que “el desarrollo de nuestra seguridad económica afecta profundamente nuestra seguridad de defensa y viceversa”, así como “una mayor cooperación de defensa en apoyo de la participación voluntaria en operaciones sancionadas por las Naciones Unidas de mantenimiento de paz, y cooperar en un papel de apoyo en la lucha en contra del narcoterrorismo” (The Williamsburg Principles, 1996). A esta Cumbre México envió como observador a su embajador en Washington, D.C.; pero en las siguientes cumbres México pasó de mero observador a

---

10 En este apartado sólo hago un breve bosquejo del contexto en el cual se inició esta incorporación, la cual se analiza con detalle en un libro en preparación.

miembro pleno, con el Secretario de Defensa participando activamente y firmando los acuerdos de dichas cumbres.

En la reunión de Williamsburg se evaluaron las distintas experiencias registradas en materia de seguridad en la región, al tiempo que se estudió el papel de las fuerzas armadas continentales “en las democracias del siglo XXI”. Los objetivos reales del Pentágono fueron formar un mecanismo de seguimiento de este tipo de encuentros, obtener un “acuerdo” para darle una participación más activa a la Junta Interamericana de Defensa (JID) y “mandatar” a la OEA para que asumiera un papel intervencionista mayor en la región. Asimismo, se buscó definir mecanismos de persecución del narcotráfico con fuerzas navales y aéreas de interdicción; una especie de “regionalización” del combate al narcotráfico por áreas, a lo que México se había opuesto en la OEA de forma sistemática (Fazio, 1996).

De acuerdo con algunos estrategas militares (Cope, 2004; Manwaring, 2004; Manwaring, Fontela, Grizzard y Rempe, 2003; Nuñez, 2002), en esencia se había puesto mucho énfasis sobre la cooperación económica (tratados de libre comercio), pero se había prestado poco interés a la cooperación de seguridad. Según estos estrategas, los sistemas de defensa colectiva existentes (Tratado de Río de Janeiro de la OEA) eran una reliquia de la Guerra Fría y no eran suficientes para los desafíos y las amenazas de hoy en día; por lo tanto, había que impulsar nuevos mecanismos de cooperación y reestructurar los sistemas de defensa colectiva bajo la dirección de Estados Unidos.

Y esto es lo que se impulsaría a partir de los acuerdos tomados en la Cumbre de Ministros de las Américas, donde se negociaban los aspectos de libre comercio, y en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, donde se acordaban los mecanismos de seguridad regional, para la que se requeriría de una nueva concepción para la Organización de los Estados Americanos (OEA). Y esta concepción surge a partir de la segunda y tercera Cumbres de las Américas llevadas a cabo en abril de 1998 en Santiago de Chile y en abril de 2001 en Québec, Canadá, donde los jefes de Estado participantes recomendaron la constitución de la Conferencia Especial de Seguridad en las Américas, para revisar y actualizar la estructura general de la seguridad del hemisferio (Declaración de Bridgetown, 2002). Esta conferencia especial, a solicitud del gobierno mexicano se realizó los días 27 y 28 del mes de octubre en la ciudad de México basada en tres principios:

- 1) La seguridad hemisférica debe sustentarse en los conceptos de democracia y derechos humanos;
- 2) La seguridad hemisférica debe ser solidaria, es decir que los países de la región deben de tener un espíritu de cooperación

- y solidaridad aún con las problemáticas que a ellos no les afectan pero que afecta a otros países americanos;
- 3) La seguridad hemisférica es multidimensional. (Consejo Permanente de la OEA, 2003).

La *Declaración sobre seguridad en las Américas* (2003), aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre en la Ciudad de México, plantea, entre otras cuestiones, que:

(...) 2. Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado (...)

(...) Nuestra arquitectura de seguridad contribuirá a preservarla a través del fortalecimiento de los mecanismos de cooperación entre nuestros Estados para enfrentar las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, las preocupaciones y otros desafíos que confronta nuestro Hemisferio.

(...) Corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables.

(...) 18. Afirmamos que las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas y otros foros de consulta en materia de defensa existentes en el Hemisferio se han constituido en un espacio apropiado para promover el conocimiento recíproco, la confianza mutua, el diálogo y la transparencia en materia de defensa.

Pero lo cierto es que esta reestructuración de la OEA no sólo era la adecuación de la misma a la perspectiva de seguridad regional impulsada como uno de los pilares de ALCA; sino que al mismo tiempo estaría acompañada de la nueva estructura de seguridad de las fuerzas armadas en el continente, impulsada por el Departamento de Defensa estadounidense desde la Cumbre de Williamsburg.

A partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a las torres del *World Trade Center* en New York y al edificio del Pentágono en Virginia, el concepto de terrorismo comenzó a jugar un papel central en las definiciones y acciones impulsadas por Estados Unidos dentro de su nueva visión de seguridad regional hemisférica. El 3 de junio de 2002, cancilleres de los países americanos suscribieron la Convención Interamericana contra el Terrorismo, que procura prevenir los

financiamientos del terrorismo, fortalecer los controles fronterizos y aumentar la cooperación entre las autoridades policiales y judiciales de diferentes países. Esta cuestión también tomó relevancia en la V Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 2002, donde se estableció el absoluto rechazo de todas las formas de terrorismo, y que la lucha en contra del mismo requiere un esfuerzo especial para incrementar la cooperación internacional globalmente, así como en los niveles hemisférico, regional, subregional y bilateral (*Declaration of Santiago, 2002*). Y se confirmó en la nueva concepción de la OEA sobre seguridad multidimensional acordada en 2003, al definirse al terrorismo como una grave amenaza a la seguridad regional. A partir de entonces en todas las conferencias de ministros de las Américas se han venido definiendo diversos espacios de colaboración entre las fuerzas armadas del continente; como, por ejemplo, la de la intervención militar colectiva en la región bajo el disfraz de las operaciones de paz y de operaciones humanitarias cuyo acuerdo se estableció durante la Séptima Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada del 1° al 5 de octubre de 2006, en Managua, Nicaragua.

En relación a la seguridad regional en América del Norte y, por ende, su militarización, los ataques del 11 de septiembre de 2001 dieron paso a la creación de diversos mecanismos para incorporar a México y a Canadá a dicho proceso, mediante las alianzas para la seguridad fronteriza, el Perímetro de Seguridad de América del Norte y, principalmente, con la creación del Comando Norte (*Northern Command o NorthCom*) en 2003.

Para entonces, el acercamiento de las fuerzas armadas mexicanas y las estadounidenses<sup>11</sup>, que comenzó en 1996 con la visita del Secretario de Defensa de Estados Unidos a México donde propuso el establecimiento del tercer vínculo: el militar (Fazio, 1996), ya habían avanzado lo suficiente como para que México aceptara participar en dicho Comando (Sandoval, 2000, 2009). Aunque ya existía el proyecto sobre el Comando Norte desde la época en que se realizó la visita del Secretario de Defensa<sup>12</sup>, su creación fue posible sólo después de los

---

11 En 1994, con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, en contra del gobierno mexicano y el TLCAN, se consideró que el ejército mexicano no estaba preparado para enfrentar ésta y otras acciones armadas, por lo que las Fuerzas Armadas de Estados Unidos se hicieron cargo de reestructurar, entrenar y armar al Ejército, la Fuerza Aérea y a la Armada de México, creando cuerpos de élite como los GAFES y los GANFES (Sandoval, 1998).

12 Desde principios de la década de 1990, con el fin de la Guerra Fría y el desmantelamiento de la política militar de contención a la Unión Soviética sostenida por Estados Unidos y sus aliados y que implicaba tener el principal frente de defensa o

eventos denominados terroristas del 11 de septiembre de 2001, cuando el presidente George W. Bush propuso la creación de un Perímetro de Seguridad de América del Norte (PSAN), que abarcaría desde Canadá a México, aunque englobando algunas regiones del Caribe y América Central, el cual se inició con las firmas de los acuerdos sobre “fronteras inteligentes” con Canadá en 2001 (*Canada-US Smart Border Declaration*, 2001), el cual se vinculaba con la Ley Patriota (*USA PATRIOT Act*, 2001) emitida inmediatamente después del 11 de septiembre, para impedir el paso de terroristas por esa frontera; y el firmado con México 2002 (*Alianza para la Frontera México - Estados Unidos* el 22 de 03 de 2002). El gobierno mexicano del presidente Vicente Fox estuvo totalmente dispuesto a incorporarse al Perímetro de Seguridad de América del Norte (Sandoval, 2007).

En la estrategia de Estados Unidos, el PSAN estaría bajo la cobertura del programa de Defensa de Misiles Balísticos (*Ballistic Missile Defense*, BMD); del Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (*North American Aerospace Defense Command*, NORAD), del cual Estados Unidos y Canadá son miembros desde la década de 1950; y del Comando Norte del Departamento de Defensa (*US Northern Command*, USNorthCom), creado éste último como parte de los mecanismos de la estrategia de seguridad nacional estadounidense definida por el gobierno de George W. Bush en 2002 (The White House, 2002), y para proteger la seguridad del territorio estadounidense, de acuerdo con los objetivos del Departamento de Seguridad de la Patria (*Department of Homeland Security*), creado en ese mismo año (President George W. Bush, 2002). El gobierno de Estados Unidos buscaría incorporar activamente a México y Canadá en esta estrategia.

---

contención en Europa, la nueva política militar estadounidense consistiría en contar con fuerzas armadas reducidas, más modernas y que pudieran desplegarse rápidamente en varios frentes al mismo tiempo, lo cual requería una reestructuración de los comandos militares de esa nación para hacerse cargo de estos frentes. En este marco, Estados Unidos consideró al terrorismo internacional como el “nuevo enemigo”, el cual podría actuar incluso en territorio norteamericano (Kupperman, 1983), como ya lo había hecho en 1993 (Bodansky, 1993) así que el frente de defensa o contención tenía que ser trasladado a América del Norte; para lo cual se consideraba urgente la necesidad de contar con un nuevo comando que abarcara el territorio estadounidense y sus flancos norte y sur (Canadá y México) para protegerlo de tal enemigo. Esta reestructuración también implicaba un ajuste del Comando Sur. En un análisis realizado sobre la estrategia de Estados Unidos para México, el Coronel Arturo Nuñez, del Colegio de Guerra del Ejército de Estados Unidos (*US Army War College*), con base en una recomendación hecha en 1997 por un equipo de expertos en defensa, éste sostenía que la estrategia actual de su país hacia México estaba fuera de tono y demandaba grandes ajustes, como la creación de unas fuerzas de paz y un comando militar de América del Norte, integrados por estadounidenses, canadienses y mexicanos (Véase, Nuñez, 1999).

En marzo de 2005 se dio un paso más en la conformación de este perímetro de seguridad con la firma de los mandatarios de Estados Unidos, Canadá y México de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPA), conocida también como TLCAN-Plus o TLCAN II, que hacía explícita, desde el título mismo, la cuestión de la seguridad regional, lo que había estado de manera implícita en el TLCAN (Sandoval, 2008).

**EL COMANDO NORTE (*US NORTHERN COMMAND/USNORTHCOM*), EL EJÉRCITO NORTE (*NORTH ARMY/ARNORTH*) Y LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD EN EL TEATRO DE OPERACIONES CON LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS**

El 17 de abril de 2002, ya con la autorización del presidente George W. Bush, el Departamento de Defensa (DoD), anunció el establecimiento del Comando Norte (U.S. Northern Command -USNorthCom) para consolidar, bajo un único comando unificado las misiones existentes de defensa de la patria y de apoyo civil que eran ejecutadas previamente por otras instancias militares<sup>13</sup>.

Al Comando Norte se le han asignado tareas muy importantes dentro de la defensa y la seguridad nacional de Estados Unidos (*United States Northern Command*, 2008). El 22 de noviembre de 2005, el Secretario de Defensa aprobó el Plan Conceptual 2002-2005 del Comando Norte, para la Defensa de la Patria, el cual detalla las operaciones para impedir, prevenir, y derrotar las amenazas y agresiones dirigidas a Estados Unidos y a sus intereses dentro de su área de responsabilidad. El 28 de julio de 2006, el Almirante Keating anunció la decisión de reubicar y combinar el Centro de Comando NORAD (*North American Aerospace Defense Command*) con el del Comando Norte en la Base de la Fuerza Aérea de Peterson, a donde han ido en diversas ocasiones de visita o a otras tareas, no sólo los secretarios

---

13 El área de responsabilidad del Comando Norte incluye aire, tierra y mar que circundan Estados Unidos continental, Canadá, México, Puerto Rico, las Islas Vírgenes, el Golfo de México y hasta 500 millas de océano a su alrededor. Alaska es una responsabilidad conjunta entre el Comando Norte y el Comando del Pacífico, Groenlandia se encuentra en el Comando Europeo. Todos estos comandos regionales están agrupados, junto a los comandos de operaciones especiales y de transporte estratégico, en el Comando Unificado (*US Unified Command*). El área de responsabilidad del Comando Norte es, para Washington, el frente interno (United States Northern Command, 2005).

de Defensa y Armada de México, sino oficiales de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas, así como senadores y diputados de las comisiones de defensa del Congreso mexicano.

El 13 de septiembre de 2007, el General Renuart, Comandante del NORAD y el Comando Norte dio a conocer el Plan 2020 de éstos, y el desarrollo de un plan de campaña en el teatro de operaciones que sincronizaría la Estrategia de la Defensa Nacional, como guía para el empleo de fuerzas, campañas globales y planes de contingencia, así como la planificación de la Cooperación en Seguridad en el Teatro de Operaciones (*Theater Security Cooperation*). El 31 de enero de 2008, el Comando Norte anunció que trabajaría estrechamente con la Oficina del Secretario de Defensa en la evaluación de las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Guardia Nacional, para facilitar la capacidad nacional para anticipar y conducir misiones de Defensa de la Patria y Apoyo Civil (United States Northern Command, 2008).

En cuanto a la vinculación del Comando Norte con Canadá y México, el 1º de octubre de 2004, dos años después de haber sido creado el Comando Norte, éste dio a conocer su estrategia de Cooperación en Seguridad en el Teatro de Operaciones en donde se delinearon algunas metas para el establecimiento de vínculos de cooperación con México, Canadá y naciones del Caribe. Desde entonces, el Comando Norte ha venido llevando a cabo acciones que involucran o intentan involucrar a Canadá y a México<sup>14</sup>. Uno de los mecanismos de colaboración de las fuerzas Armadas de México con el Comando Norte es la Iniciativa Mérida, creada en 2008, en el marco de la ASPAN, mediante la cual se otorgaron a México cientos de millones de dólares en equipo militar y entrenamiento a las Fuerzas Armadas para apoyar la “guerra contra el narcotráfico” declarada por el expresidente Felipe Calderón a fines de 2006, con lo cual se ha dado un paso más en la integración de México al Perímetro de Seguridad de América del Norte y, por ende, a la seguridad regional<sup>15</sup> (Sandoval, 2009; 2011).

Esta cooperación que se ha dado en el marco de la estrategia del Comando Norte de Cooperación en Seguridad en el Teatro de Operaciones (*Theater Security Cooperation*), se ha realizado principalmente por medio del Ejército Norte.

---

14 Las acciones conjuntas en las que las Fuerzas Armadas de México ha llevado a cabo con el Comando Norte serán analizadas en un libro sobre el tema que está en preparación.

15 En mayo de 2008 un grupo de diputados de las comisiones de Defensa, Marina, y Relaciones Exteriores de México estuvieron en la base Peterson donde se discutieron los alcances de la Iniciativa Mérida, el tráfico de armas hacia México y la posibilidad de establecer mecanismos trinacionales en materia de seguridad (Becerril, 2009a).



El Ejército Norte de Estados Unidos/Quinto Ejército (US Army North/ARNORTH/Fifth Army)<sup>16</sup> es el Ejército de Operaciones (*Theater Army*) del Comando Norte y la jefatura del ejército (*Army Headquarters*) responsable de coordinar las actividades de la Cooperación en Seguridad en el Teatro de Operaciones con ejércitos extranjeros dentro del área de responsabilidad del Comando Norte. El Ejército Norte se enfoca en el logro de metas de corto y largo plazo con sus socios en México, Canadá y las Bahamas. Él trabaja estrechamente con sus socios para promover una defensa cooperativa en América el Norte. La Cooperación de Seguridad en el Teatro de Operaciones con México significa el fortalecimiento de la asociación militar con este país, yendo desde la acción cooperativa en contra de las organizaciones delincuenciales transnacionales; al fortalecimiento interoperativo, junto con Canadá, para la defensa cooperativa de América del Norte. Algunas de las actividades de Cooperación en seguridad en el Teatro de Operaciones (TSC) incluyen el entrenamiento militar combinado utilizando fuerzas alineadas regionalmente, ejercicios en el nivel operativo, intercambios de personal militar, grupos de trabajo estratégico, y sesiones de planeación para fortalecer la cooperación<sup>17</sup>. En esta perspectiva, el Ejército Norte planea construir, con base en un proceso significativo hecho en años recientes con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), una meta de mayor interoperatividad (US Army Stand-To, 2014).

---

16 El Ejército Norte de Estados Unidos comenzó como el Quinto Ejército el 1 de diciembre de 1942 en Marruecos, con tropas que participaron en la invasión de África del Norte en la segunda guerra mundial, y fue el primero de 7 ejércitos organizados por Estados Unidos durante esa guerra. Desde entonces, este ejército conformado por estadounidenses y otras nacionalidades estuvo en primera línea en diferentes frentes, fue el primero en invadir Europa continental. Después de esa guerra estuvo basado en Chicago, Illinois, y de ahí atendió varios desastres naturales. Volvió a la guerra en Corea y en Vietnam. A principios de la década de 1970 se fusionó con el Cuarto Ejército y se trasladó a su nuevo cuartel de Houston, Texas. Participó en la primera Guerra del Golfo en Irak, en las Operaciones Escudo y Tormenta del Desierto. Y a partir del 11 de septiembre de 2001 fue movilizado nuevamente a Irak. Como se observa, este ejército es el que siempre ha estado en primera línea de combate, defendiendo “la democracia y los valores occidentales”, es decir al sistema capitalista (*History of US Army-North*, 2020).

17 Durante los años 2013 y 2014, las fuerzas armadas de Estados Unidos dieron entrenamiento militar a más de 5, 700 policías y soldados en unas 45 locaciones en Estados Unidos y al menos 10 sitios en México, de acuerdo con datos del Departamento de Estado. En San Miguel de los Jagüeyes, 55 millas al norte de la Ciudad de México, instructores del Ejército Norte de Estados Unidos (US Army North) entrenaron a más de 300 soldados mexicanos en tiro al blanco con rifle, operaciones urbanas, y cuidado de heridos en combate durante la primavera y el verano de 2014 (Lindsay-Poland, 2015; *History of US Army-North*, 2020).



De esta manera, las Fuerzas Armadas de México se han integrado por la vía de los hechos y mediante dicha estrategia de Cooperación en Seguridad en el Teatro de Operaciones, en un Ejército Transnacional conformado por las fuerzas armadas de Estados Unidos, Canadá y México.

Pero para enfrentar a la delincuencia organizada, en el marco de la estrategia mencionada como parte del Ejército Norte, las Fuerzas Armadas de México requerirían de un estatuto legal para poder accionar fuera de sus cuarteles que les permitiera participar en seguridad pública.

Desde que en 2006 el entonces presidente Felipe Calderón declaró la “guerra a las drogas”, y con el pretexto de combatir la delincuencia organizada puso a las fuerzas armadas en las calles, buscó “naturalizar su presencia” en las mismas, e inclusive, buscó legalizar dicha presencia mediante una iniciativa de ley (Becerril, 2009b). Después de miles de muertas/os, desaparecidas/os y encarceladas/os (muchas/os de ellas/os se contaron como “bajas colaterales”), no se había logrado el cometido; por el contrario, se dio un aumento de la violencia y de la impunidad para las violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas mexicanas que se mantenían cubriendo todo el territorio mexicano. Y cada vez eran más las voces que pedían el regreso a los cuarteles del ejército y la marina.

Como no se contaba con un estatuto jurídico que les permitiera actuar en seguridad pública, el presidente Enrique Peña Nieto promovió una Ley de Seguridad Interna, y en su defensa los funcionarios del gobierno mexicano argumentaban que la ley proporcionaría un marco legal para lo que las fuerzas armadas habían estado haciendo durante una década. A pesar del rechazo de muchos sectores, la *Ley de Seguridad Interior de México* entró en vigor el 22 de diciembre de 2017, otorgando a las fuerzas armadas poder discrecional para diseñar e instrumentar políticas de seguridad en México, desde la identificación de amenazas de seguridad en el interior del país, hasta el control de operaciones de seguridad y la recopilación de información de instituciones civiles, y ampliando la participación de los militares en protestas sociales y la recopilación de inteligencia. Además, la ley contemplaba la participación de los militares en la investigación de delitos dentro del sistema de justicia penal acusatorio (Suárez-Enríquez y Meyer, 2018). Era tal la cantidad de violaciones a la propia Constitución que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la anticonstitucionalidad de esta ley que buscaba normalizar y ampliar el papel de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad pública.

Una vez que Andrés Manuel López Obrador ganó las elecciones presidenciales en julio de 2018, Marcelo Ebrad, quien sería su

Canciller, declaró el 26 de agosto que este gobierno modificaría la cooperación con Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico, destacando que si se sigue instrumentando la misma estrategia de seguridad, se seguirán obteniendo los mismos resultados. Pero, al mismo tiempo, dijo que el nuevo gobierno buscaría que Estados Unidos incrementara la cooperación con los países de la región de Centroamérica (Ortega, 2018)<sup>18</sup>.

Para junio de 2019, funcionarios del Departamento de Justicia de Estados Unidos mencionaron que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador desatendía la cooperación binacional en materia de combate al narcotráfico, lo que aprovechaban dos cárteles mexicanos para extender su control territorial, y se mostraron extrañados porque pareciera que al mandatario no le interesaba la cooperación con su vecino del norte (Esquivel, 2019).

Sin embargo, como la estrategia de seguridad regional de América del Norte ya estaba echada a andar y era necesario que hubiera una fuerza que pudiera actuar internamente, el presidente López Obrador propuso la creación de la Guardia Nacional, argumentando que ésta viene de una tradición mexicana del siglo XIX. Y aunque diversos sectores pidieron que el mando de esta Guardia Nacional estuviera en manos de un civil, el presidente López Obrador lo otorgó a un militar. La composición de esta guardia también es, en su mayoría, de soldados y marinos, por lo que la seguridad pública sigue militarizada.

La Ley de la Guardia Nacional fue promulgada el 27 de mayo de 2019, y a un año (mayo del 2020) no había logrado acabar con la crisis de seguridad en México. Lo que la Guardia Nacional sí había logrado, por la vía de los hechos, es mostrar en su actuación que sigue los parámetros de “securitización” y militarización establecidos en la estrategia de seguridad regional que hemos analizado en los apartados anteriores: el despliegue de miles de ellos tanto en la frontera norte como en la frontera sur para controlar el paso de los migrantes centroamericanos, inclusive con violencia, después de un acuerdo migratorio entre ambos países para detener las caravanas de éstos; y el despliegue de otros tantos en territorio nacional para la lucha contra la delincuencia organizada y para la represión de las protestas sociales, así como para controlar los recursos estratégicos y los megaproyectos de infraestructura y extractivistas donde el capital transnacional tiene sus intereses.

---

18 Ante la posibilidad de que el gobierno de López Obrador modificara la cooperación con Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, un grupo de expertos plantearon que era el momento idóneo para revisar la Iniciativa Mérida (Molina, 2018).

Al no lograr la Guardia Nacional una reducción apreciable de la delincuencia y la violencia generalizada que se vive en el país –marzo y abril de 2020 fueron los segundo y tercer meses más violentos registrados en México– (Meyer, 2020), el presidente López Obrador echó mano del Ejército nuevamente para participar en tareas de seguridad pública, mediante un decreto firmado el 11 de mayo que amplía y oficializa el poder de las fuerzas armadas en México para participar en dichas tareas casi hasta el fin del sexenio, en marzo de 2024. Los soldados asumirían muchas de las mismas responsabilidades que tienen los miembros de las fuerzas policíacas civiles, como detener a sospechosos, asegurar escenas del crimen y ejecutar órdenes de aprehensión (Diario Oficial de la Federación, 11/05/2020). Pero lo que no se dice en la Ley de la Guardia Nacional y en el decreto que saca nuevamente al Ejército a las calles a cumplir con funciones de seguridad pública, es que servirían para controlar las protestas sociales y reprimir a los movimientos sociales y comunitarios en sus luchas contra los megaproyectos que afectan sus territorios, como ya se ha comenzado a ver en algunos casos.

## CONCLUSIONES

El poder que han asumido las fuerzas armadas en México ha sido creciente desde que el expresidente Carlos Salinas de Gortari firmara en 1993 el TLCAN (Sandoval, 2000), y durante el gobierno del presidente López Obrador el ejército ha asumido “nuevos” roles para participar en los proyectos prioritarios de la Presidencia de la República (Ortega, 2020). El 19 enero 2020, ante embajadores y cónsules, el jefe del Estado Mayor Presidencial, General Homero Mendoza, enumeró una a una las seis tareas que el presidente López Obrador le ha asignado a la Secretaría de la Defensa Nacional:

- 1) Plan contra el robo de hidrocarburos (Huachicol).
- 2) Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles” (Santa Lucía).
- 3) Plan de Migración y desarrollo de las fronteras Norte y Sur (frenar el flujo migratorio).
- 4) Programa “Sembrando Vida” (participación).
- 5) “Jóvenes construyendo el Futuro” (participación).
- 6) Banco del Bienestar (construcción de 2,700 sucursales).

El general Mendoza añadió que “Estos seis proyectos, si no son los más importantes, son los más significativos, incluiríamos la creación de Guardia Nacional”. Explicó que la construcción del aeropuerto de Santa Lucía fue asignada al cuerpo de ingenieros de la SEDENA desde la etapa de transición y que la meta sería entregarlo el 21 de

marzo de 2021. En relación a frenar el flujo migratorio, dijo, es el mayor reto; Tanto en las fronteras norte como sur se intensificó en 2019 el despliegue de 25,400 efectivos de las fuerzas militares, y la Guardia Nacional, para ayudar a frenarlo. Y en relación a las otras tareas, el General Mendoza explicó que el Ejército había coadyuvado en algunas tareas desde antes, como la producción de árboles o el traslado de los libros de texto gratuito. Entre las actividades nuevas estarían la construcción tanto del aeropuerto como de las sucursales del Banco de Bienestar.

Otras tareas se sumaron a las mencionadas anteriormente, a partir de la tercera semana de marzo de 2020, cuando se declaró la contingencia por la Pandemia del COVID-19. El presidente López Obrador decretó que el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional estarían al frente de la pandemia, dándole los recursos económicos necesarios para ello, y poniéndolos a cargo de muchos hospitales. Todo bajo el Plan DN-III-E de la SEDENA y el Plan Marina de la Secretaría de Marina/Armada de México (SEMAR), en los cuales también participaría la Guardia Nacional. Supuestamente para el desarrollo de sus misiones ante el COVID-19, para la cual se desplegaron más de 76 mil elementos en todo el país de la Guardia Nacional, ésta contrató servicios de telefonía, radiocomunicaciones y comunicación satelital por más de 34.8 millones de dólares entre el 10 de abril y el 8 de mayo. La Guardia Nacional tendría diversas misiones como labores de prevención, contención de saqueos y patrullajes (Montes, 2020). Y, después de la contingencia, la Guardia Nacional podrá, por supuesto continuar con sus labores de control y contención de la población frente a movilizaciones, disturbios y bloqueos contra el avance de megaproyectos y otro tipo de protestas.

Hay que mencionar que, con base en un plan establecido en 2007 por la ASPAN para hacer frente a la pandemia de influenza aviar (Security and Prosperity Partnership of North America, 2007), la contingencia de la pandemia de influenza A/H1N1 de 2009, fue manejada por el Comando Norte de Estados Unidos, al cual están integrados Canadá y México, pues dentro de sus funciones está la del manejo de contingencias de salud. Hay que considerar que, también en esta pandemia debió estar involucrado dicho Comando, pues es una pandemia diez veces más mortal y, por ende, mucho más grave que la de *influenza aviar* (AFP y Xinhua, 2020).

Otra tarea que esperaba al Ejército es que, una vez que los ingenieros militares terminaran el aeropuerto internacional “Felipe Ángeles”, serían enviados a construir el último tramo del Tren Maya, el que iría de Chetumal a Escárcega, y el cual ha sido, precisamente donde ha habido más resistencia de comunidades integradas al Consejo

Regional Indígena y Popular de Xpujil (CRIPX), en Campeche, vinculado a su vez, al Congreso Nacional Indígena (CNI) en la región peninsular.

En realidad, las tareas asignadas a los militares serían 13, sumando el control de aduanas y puertos y la remodelación de hospitales abandonados para hacer frente a la Pandemia del COVID-19, y para cumplir con todas estas tareas las Fuerzas Armadas desplegaron a 61 mil 795 elementos, una cantidad superior a la usada por los dos gobiernos anteriores. Y, por supuesto, han recibido un aumento de presupuesto. En el primer año del gobierno del presidente López Obrador obtuvieron 13 mil millones de pesos más que en el último año de la gestión del presidente Enrique Peña Nieto (Ortiz y Espino, 2020)

Pero hay otros aspectos en los que el presidente López Obrador también se plegó a la estrategia de seguridad regional de América del Norte, y tienen que ver con la continuidad del TLCAN al que se le han incluido otros sectores económicos importantes liberados por las reformas estructurales realizadas en la última década en México. Hay que recordar que López Obrador ayudó a destrabar las negociaciones del actual T-MEC, presionado por empresarios de México y Estados Unidos y por la táctica del presidente Donald Trump de amenazar en varias ocasiones con retirarse de dicho tratado. Y siguió cediendo a las presiones del gobierno norteamericano y de las grandes corporaciones transnacionales que tienen inversiones en México. El miércoles 29 de abril, un grupo de 11 senadores demócratas y republicanos, encabezados por John Cornyn y Diane Feinstein, pidieron al secretario de Estado, Mike Pompeo, presionar al gobierno mexicano para que estableciera sectores esenciales de conformidad con los intereses de Estados Unidos. En su carta, ambos senadores le plantearon a Pompeo:

... escribimos para instar al Departamento de Estado a que se coordine con el gobierno mexicano para aclarar la definición de México de negocios esenciales para evitar interrupciones de la cadena de suministros de Estados Unidos (...) Lo instamos especialmente a que presione a sus contrapartes mexicanas para que incorporen industrias que brinden componentes a los sectores de alimentos, medicinas, transporte, infraestructura, aeroespacial, automotriz y de defensa (La Jornada, 30 de abril de 2020).

La contingencia fue levantada en mayo para entrar a la “Nueva Normalidad” cuando la curva de la pandemia aún iba en aumento, a pesar de las declaraciones del presidente López Obrador de que ésta ya se había aplanado. Lo que significó que los trabajadores que

regresaron a laborar tuvieron una gran cantidad de contagios y muertes. La entrada en vigor del T-MEC el primero de julio de 2020 imponía esta presión para que, cuando llegara la fecha mencionada, las cadenas productivas ya estuvieran completamente en marcha (Sandoval, 2020).

Podemos decir que el T-MEC, como el TLCAN, “es mucho más que un acuerdo comercial, es un aspecto clave para (la) seguridad (regional)” de América del Norte, parafraseando a los excomandantes del Comando Norte y del Comando Sur en su carta al presidente Donald Trump.

## BIBLIOGRAFÍA

- AFP y Xinhua. (2020, 14 de abril). El Covid-19, 10 veces más mortífero que el virus de la gripe A/H1N1: OMS. *La Jornada*.
- Alianza para la frontera México Estados Unidos/Bilateral Border Partnership - “Smart Border”- Agreement.” (2002, 22 de marzo). Monterrey, Nuevo León.
- Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte. (2005, 23 de marzo). Waco, Texas.
- AS/COA/Americas Society, Council of The Americas. (2018, March 15). *COA Welcomes Letter to President Trump on NAFTA by Former SOUTHCOM and NORTHCOM Commanders*.
- Becerril, Andrea. (2009a, 11 de abril). Senadores mexicanos asistirán a seminario del Comando Norte. *La Jornada*.
- \_\_\_\_\_. (2009b, 23 de abril). Busca Calderón dar al Ejército control total de los *operativos*. Envía iniciativas de ley para reformar la Ley de Seguridad Nacional”, *La Jornada*, p. 5.
- Bodansky, Yossef. (1993). *Target America. Terrorism in the U.S. Today*. New York: S.P.I. Books.
- Canada– U.S. *Smart Border Declaration*. (2001, September). Washington, D. C.
- Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (V). (2002, 18-22 de noviembre). *Declaration of Santiago, Chile, 2002*. Santiago de Chile.
- Cope, John A. (1996). In Search of Convergence: U.S.-Mexican Military Relations in to the Twenty-first Century. In John Bailey and Sergio Aguayo. (Eds.), *Strategy and Security in U.S. México Relations Beyond the Cold War*, (pp. 179-209). San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- \_\_\_\_\_. (2004). Inter-American Security Relations in Transition. Paper presented at the U. S. Army War College Annual Strategy Conference. Carlisle, Pennsylvania, U. S. A.

- Dziedzic, Michael J. (1986). México and U. S. Grand Strategy: The Geo-strategic Linchpin to Security and Prosperity, in John Bailey and Sergio Aguayo. (eds.), *Strategy and Security in U. S. - México Relations Beyond the Cold War*, (pp. 63-86). San Diego: Center for U. S. - Mexican Studies, University of California.
- Esquivel, Javier J. (2019, 7 de julio). Queja en Washington: no tenemos interlocutores en México. *Proceso*, 2227, 16-17.
- Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República. (2020, 11 de mayo de 2020). ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. *Diario Oficial de la Federación*.
- \_\_\_\_\_. (2019, 27 de mayo). Ley de la Guardia Nacional. *Diario Oficial de la Federación*.
- Estevez, Dolia. (1993, 21 de abril). Someterá el TLC a México a los intereses de seguridad nacional de EU: Zbigniew Brzezinski. *El Financiero*.
- Fazio, Carlos. (1996). *El Tercer vínculo. De la Teoría del Caos a la Teoría de la Militarización*. México, D.F.: Editorial Joaquín Mortiz,
- Hinojosa, Raúl. (1993). A Research Report on the U.S.-Mexico FTA Negotiations: State Structures, Private Sector Influence and Asymmetrical Multi-Level Games. Los Angeles: School of Architecture and Urban Planning, University of California.
- History of the U.S Army North*. Recuperado de <https://www.arnorth.army.mil/About/pages/history.aspx#:~:text=What%20is%20now%20called%20U.S.,organized%20during%20World%20War%20II>
- Kolko, Joyce. (1988). *Restructuring the World Economy*. New York: Pantheon Books.
- Kupperman Associates, Robert II (1983). *Low Intensity Conflict*. Prepared for U.S. Army Training and Doctrine Command, Vol. 1, Main Report, July. Contract N°. DABT 60-83-C-0002.
- La Jornada* (30 de abril de 2020). Senadores de EU piden presionar a México para compaginar industrias.
- Letter to President Trump on NAFTA by former SOUTHCOM and NORTHCOM Commanders*. (2018, March 15).
- Lindsay-Poland, John. (2015, November). The Expanding Geography of Training Mexico's Police and Soldiers. American Friends Service Committee.
- Lizárraga, Rebeca. (1993, 27 de febrero). TLC, por seguridad nacional: Clinton. *El Financiero*.



- López, Damaso A. (1992). *The Defense Industry and Border Infrastructure*. Rio Grande Corridor Border Project. Albuquerque: University of New Mexico.
- Manwaring, Max. G. (2004). Security in the Americas: Neither Evolution nor Devolution-Impasse. *Shaping the Regional Security Environment in Latin America*, Special Series. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, and Latin American and Caribbean Center, University of Miami. March.
- \_\_\_\_\_; Fontela, Wendy; Grizzard, Mary and Rempe, Denis. (2003). Building Regional Security Cooperation in the Western Hemisphere: Issues and Recommendations. *Shaping the Regional Security Environment in Latin America*, Special Series. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, and North-South Center, University of Miami. October.
- Markusen, Anne; Hall, Peter; Campbell, Scott and Deitrick, Sabina. (1991). *The rise of the Gun Belt: The military remapping of industrial America*. New York: Oxford University Press.
- Meyer, Maureen. (2020, 26 de mayo). Un año después de la creación de la Guardia Nacional, México está lejos de desmilitarizar la seguridad pública. *Análisis de WOLA*.
- Molina, Héctor. (2018, 17 de agosto). Expertos: momento idóneo para revisar Iniciativa Mérida. *El Economista*.
- Montes, Rafael. (2020, 19 de mayo). Con inversión por 34.8 mdd se pertrecha la Guardia en materia de comunicaciones. *Milenio*.
- Núñez, Joseph R. (1999). *A New United States Strategy for México*. Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- \_\_\_\_\_. (2002). *A 21st Century Security Architecture for the Americas: Multilateral Cooperation, Liberal Peace, and Soft Power*. Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Organización de Estados Americanos. (2003, 27-28 de octubre). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Conferencia Especial sobre Seguridad. (Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre). Ciudad de México. OEA/Ser.K/XXXVIII.
- \_\_\_\_\_. (2002, 4 de junio). *Declaración de Bridgetown. Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*. Aprobada en la cuarta sesión plenaria de la OEA. AG/DEC. 27 (XXXII-0/02).
- Ortega, Ariadna. (2020, 19 de enero). Policías, constructores y sembradores, los “nuevos” roles del Ejército con AMLO. *Expansión*



- Política*. Recuperado de <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/01/19/policias-construtores-y-sembradores-los-nuevos-roles-del-ejercito-con-amlo>
- Ortega, Eduardo. (2018, 27 de agosto). Cambiará la cooperación en seguridad con EU: Ebrad. *El Financiero*.
- Ortiz, Alexis y Espino, Manuel. (2020, 25 de julio). AMLO da 13 tareas civiles a militares. *El Universal*.
- President George W. Bush. (2002). *The Department of Homeland Security*. The White House, June. Recuperado de <http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/toc.html>
- Rivapalacio, Raymundo. (1993, 19 de octubre). El TLC, vehículo para reorientar la seguridad hemisférica, plan de EU. Propone incluso contar con un 'Brazo Armado'. *El Financiero*.
- Robinson, William I. (2013). *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clase y estado en un mundo transnacional*. México: Siglo XXI Editores.
- Sandoval, Juan Manuel. (2020). Notas para un análisis de coyuntura sobre la crisis económica y las medidas gubernamentales de contingencia frente al COVID-19 en México. *Cuadernos de Trabajo*, No. 1, junio. SPEChF, DEAS-INAH; RMLC; y GT FRG CLACSO.
- \_\_\_\_\_. (2019). La "Megarregión Arizona-Sonora" como Zona Específica de Intensa Acumulación (ZEIA) en el Espacio Global para la expansión del capital transnacional en la frontera México-Estados Unidos. *Repocs*, 16(32), 21-50.
- \_\_\_\_\_. (2017). *La frontera Estados Unidos – México: espacio global para la expansión del capital transnacional*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- \_\_\_\_\_. (2015). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Complejo Industrial-Militar de Estados Unidos. En Miguel Ángel Vázquez y Juan Manuel Sandoval. (Coords.), *En la senda del TLCAN: una visión crítica*, (pp. 193-244). México: Universidad de Sonora y Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.
- \_\_\_\_\_. (2013, 20 al 22 de noviembre). 'Wings Over the Border': 'Mosquitos', 'AWACS' y 'Drones' en el control de la frontera de Estados Unidos y México, región estratégica del Cinturón de la Industria de Armamentos (GunBelt). Ponencia presentada en el XIV Congreso Internacional sobre Integración Regional, Fronteras y Globalización en el Continente Americano, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- \_\_\_\_\_. (2011). El Plan México o Iniciativa Mérida en el marco de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de

- América del Norte (ASPAN). En Juan Manuel Sandoval y Raquel Álvarez. (Coords.), *Desarrollo Insostenible, Seguridad y Conflicto Político*, (pp. 103-125). San Cristóbal: Universidad de Los Andes e Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- 
- \_\_\_\_\_. (2009). Libre comercio y seguridad regional. TLCAN, ASPAN, ALCA y CPA: proyectos geoestratégicos de la seguridad nacional estadounidense para el Continente Americano. *Densidades* (4), diciembre, 35-89.
- 
- \_\_\_\_\_. (2008). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), Proyectos Geoestratégicos de la Seguridad Nacional Estadounidense. En Juan Manuel Sandoval. (Ed.), *La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN): Nuevo desafío a la nación mexicana*, (pp. 79-109). México: Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio; Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte, A. C.; Centro de Estudios de Fronteras y Chicanos, A. C.; y Universidad Autónoma de Chapingo.
- 
- \_\_\_\_\_. (2007, July 22nd and 23rd). Subordinated Integration of Mexico into the North American Security Perimeter. Free Trade and the 'Securitization' of Migration and Borders. Paper presented at the *National Council of La Raza (NCLR) Annual Conference*: Miami, Florida.
- 
- \_\_\_\_\_. (2000). Militarización, Seguridad Nacional y Seguridad Pública en México. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, VI(18), 183-222.
- 
- \_\_\_\_\_. (1998). Las estrategias político-militares del Estado mexicano y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional: Seguridad Nacional versus Soberanía Nacional. En Dora Kanoussi. (Introducción y Compilación), *El Zapatismo y la Política*, (pp. 105-168). México: Plaza y Valdés, S.A. y Gramsci International Society,
- 
- \_\_\_\_\_. (1993). La frontera México-Estados Unidos en la perspectiva de la Seguridad Binacional. En Juan Manuel Sandoval. (Coord.), *Las fronteras nacionales en el umbral de dos siglos*, (pp. 65-84). México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Security and Prosperity Partnership of North America. (2007, August). *North America Plan for Avian & Pandemic Influenza*. Developed as Part of the Security and Prosperity Partnership of North America.
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2005). *Compendio de operaciones de Paz*. México: DNC 4200.

- Suárez-Enríquez, Ximena y Meyer, Maureen. (2018, 26 de enero). Nueva Ley de Seguridad Interior enfrenta fuerte rechazo en México. *Análisis de WOLA*.
- Summit of the Americas. (1994). Declaration of Principles. *Business America* (The Magazine of International Trade. International Trade Administration, U.S. Department of Commerce), 112(12), December.
- The White House. (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- The White House. (1990). *The National Security Strategy of the United States*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- The Williamsburg Principles*. (1996, July 24-26). *The Williamsburg Principles*. I Conference of Ministers of Defense of the Americas. Williamsburg, Virginia, USA.
- Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (USA PATRIOT Act) (Public Law 107-56)* Oct. 26, 2001. 107th Congress. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- United States Northern Command. *About USNORTHCOM*. Recuperado de <http://www.northcom.mil/About/index.html>
- United States Northern Command. *U.S. Northern Command History*. Recuperado de [http://www.northcom.mil/About/history\\_education/history.html](http://www.northcom.mil/About/history_education/history.html)
- US Army Stand-to. The Official Focus of the US-Army. (2014, July 10). U.S. Army North and Theater Security Cooperation-Active and Layered Defense of the Homeland. Recuperado de [https://www.army.mil/standto/archive\\_2014-07-10/](https://www.army.mil/standto/archive_2014-07-10/)
- Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies. (2015). *Basic Documents*. Vienna: Wassenaar Arrangement Secretariat.

## **SEGUNDA PARTE**



# ANÁLISIS DE ALGUNOS CAPÍTULOS DEL T-MEC: PROFUNDIZACIÓN DE LA SUBORDINACIÓN DE LA ECONOMÍA DE MÉXICO A LA DOMINACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS<sup>1</sup>

Jorge Alfonso Calderón Salazar

## INTRODUCCIÓN

El 1° de diciembre de 2018, el Lic. Andrés Manuel López Obrador tomó posesión como presidente de la República mexicana. 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, permiten formular la hipótesis de que, ante la perspectiva de que el nuevo gobierno modificará la política económica instrumentada en los últimos 25 años, la administración del ex presidente Enrique Peña Nieto negoció acuerdos comerciales internacionales con cláusulas que pretenden impedir que el nuevo gobierno pueda revertir la privatización del sector energético y la apertura a la inversión transnacional en telecomunicaciones y en el sector financiero. Por ello incluyeron los puntos centrales de las llamadas “reformas estructurales” en varios tratados comerciales internacionales negociados en 2018.

---

1 Este análisis de algunos capítulos del Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC) fue elaborado consultando la versión preliminar en inglés titulada: “*United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA). Subject to Legal Review for Accuracy, Clarity, and Consistency Subject to Language Authentication*”; Texto entregado por la Secretaría de Economía de México al Senado de la República el 1° de octubre de 2018.

Esto explicaría la precipitación con la que se aprobó en el Senado de México el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TPP-11 o CPTPP) el 24 de abril de 2018 y el sorpresivo anuncio, el 21 de abril de 2019, del fin de las negociaciones del nuevo tratado de libre comercio con la Unión Europea. Esto sería también la causa de que el gobierno mexicano trató de culminar la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (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. 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 Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC o *United States-Mexico-Canada Agreement* USMCA, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>. El 30 de noviembre, los presidentes Enrique Peña Nieto y Donald Trump y el primer ministro de Canadá Justin Trudeau, firmaron en Buenos Aires el T-MEC, durante la cumbre del Grupo de los 20 (G20).

Con estos tratados, se pretendió asegurar la continuidad de los contratos a empresas transnacionales en materia energética a fin de que no puedan ser cancelados por reformas legislativas y/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 el periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto a fin de que la nueva legislatura y el presidente Andrés Manuel López Obrador tengan menor margen de maniobra y se obstaculice el cambio de política económica.

Las políticas de apertura comercial, ajuste estructural y desregulación de inversión extranjera instrumentadas en las últimas dos décadas del siglo XX e inicio del XXI profundizaron el control de sectores estratégicos de la economía mexicana por empresas transnacionales. El TLCAN acentuó esta dinámica y generó una crisis agrícola en el sector de granos básicos ya que puso a competir a los campesinos mexicanos con la agricultura más importante de mundo que además se beneficia de altos subsidios.

---

2 México firma el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). (2018). Recuperado de <https://www.gob.mx>; Concluyen las negociaciones para un nuevo Acuerdo Integral entre México y la Unión Europea. (2018). Recuperado de <https://www.gob.mx>

En los 25 años de vigencia del TLCAN se ha profundizado la vulnerabilidad externa de la economía mexicana, los crecientes desequilibrios sociales y regionales, la contracción de su mercado interno, la crisis social originada por la inseguridad y falta de legitimidad de sus órganos de gobierno, la elevada concentración de sus exportaciones en Estados Unidos (alrededor del 80%) y la crónica dependencia de los flujos de inversión extranjera, –directa, en cartera y créditos–, provenientes de ese país.

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, Donald Trump, activó oficialmente el mecanismo para renegociar el TLCAN. El proceso se inició una semana después de que el Senado confirmara la nominación de Robert Lighthizer para el cargo de representante de Comercio.

Con fundamento en el artículo 2202, Estados Unidos propuso renegociar el tratado comercial. Esta renegociación estuvo en marcha desde el mes de agosto de 2017 y se concluyó, en el ámbito bilateral México-Estados Unidos, el 27 de agosto de 2018 y, en el trilateral, el 30 de septiembre del mismo año. Tras la firma, el acuerdo pasaría a los Congresos de los tres países para su ratificación, con miras a que el nuevo pacto comercial iniciara su vigencia a partir de 2020. Mientras ese proceso durara, las reglas del TLCAN seguirían vigentes.

En la práctica fue una renegociación de la totalidad de los capítulos. 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 referido documento se estableció como objetivo de la renegociación: “El nuevo TLCAN debe continuar rompiendo las barreras a las exportaciones estadounidenses. Esto incluye la eliminación de las subvenciones injustas, las prácticas que distorsionan el mercado de las empresas estatales y las restricciones onerosas de la propiedad intelectual. El nuevo TLCAN (abordará) los persistentes desequilibrios comerciales de América en América del Norte. Garantizará que Estados Unidos obtenga un acceso al mercado más abierto... y que nuestro acuerdo comercial con nuestros dos principales mercados de exportación se aplique ... efectivamente”. Y añade, para que no quede duda de qué busca Estados Unidos: “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”.

En comercio de bienes su objetivo fue: “mejorar la balanza comercial de Estados Unidos y reducir el déficit comercial con los países del TLCAN... (eliminar) las barreras no arancelarias que limitan las exportaciones de Estados Unidos a los países del TLCAN... ampliar las oportunidades de mercado competitivas para los productos agrícolas de Estados Unidos en los países del TLCAN”.

En este documento, Estados Unidos dejó claro que su objetivo era que México aceptara la eliminación de preferencias arancelarias, imponer 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 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, telecomunicaciones y sector financiero; desregular en mayor grado el comercio electrónico y el sector servicios. Y durante 13 meses trató de que esto lo aprobara el gobierno mexicano con el argumento de que si no lo acepta, Estados Unidos, con base en el artículo 2205 del tratado, se retiraría del mismo.

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 las exigencias estadounidenses y el 30 de septiembre México y Canadá firmarán el USMCA con la inclusión, en lo fundamental, de las posturas de Estados Unidos, a excepción de que, por presión de Canadá, se mantiene el capítulo 19, hoy 31, de solución de controversias.

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 astronómicos déficits comerciales de Estados Unidos con China, Alemania y otros países.

Además, presentó la desindustrialización de Estados Unidos como resultado exclusivo del TLCAN al decir 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”.

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 la Unión Europea hace que se anule este superávit y el país tiene un persistente déficit comercial global. La causa de ello son las cadenas de suministro de insumos, equipos y tecnología proveniente de esos países que se ensamblan en los autos,

equipos electrónicos y otras manufacturas que se exportan a Estados Unidos.

Si las transnacionales transfirieran algunas sus plantas instaladas en México o redujeran su producción, esto generaría impactos negativos en la economía mexicana, pero muchas de ellas no regresarían a Estados Unidos ni se recuperarían los seis millones de empleos manufactureros que han perdido en las últimas décadas. La globalización contemporánea ha generado un proceso de internacionalización de la producción y el neoproteccionismo tardío de Trump no modificará esta tendencia.

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.

En los trece meses que duró la renegociación del TLCAN el gobierno federal mexicano no definió una propuesta integral para defender el interés nacional. En algunos discursos el secretario de relaciones exteriores y el secretario de comercio expusieron breves lineamientos de la política exterior y comercial, pero, la opinión pública de México no conoció un documento detallado con las posturas de México en la renegociación.

Faltó diálogo y consulta con organizaciones civiles, sindicatos, organizaciones campesinas, universidades y pequeños empresarios. Una vez más, como sucedió en el periodo 1991-1993, los únicos que han sido consultados son las empresas que participan en el Consejo Coordinador Empresarial.

El nuevo acuerdo no entraría en vigencia de inmediato. Las disposiciones claves podrían entrar en vigor en 2020. Una vez que los líderes de los tres países lo firmaron el 30 de noviembre de 2018 en Buenos Aires, los Congresos de Estados Unidos, Canadá y México tendrían que aprobarlo; un proceso que se esperaba que durara varios meses en 2019. En términos formales, de cumplirse en los tres países los procedimientos legislativos de ratificación, iniciaría su vigencia el 1° de enero de 2020. Por tanto, faltaba resolver si los congresos de Estados Unidos, Canadá y México aprobarían el tratado; y ver si en 2019 el nuevo legislativo estadounidense elegido en noviembre (donde en la Cámara de Representantes tienen mayoría los demócratas) aprobaría el texto o lo modificaría.

La firma *ad referendum* de los titulares del poder ejecutivo de Estados Unidos, México y Canadá, de acuerdo con el “Glosario de

términos relativos a los procedimientos de los tratados” de la ONU, significa que: “Mientras la firma esté supeditada a ratificación, aceptación o aprobación, no establece el consentimiento a obligarse. .... La firma otorga al Estado calidad para ratificar, aceptar o aprobar”.

## **ANÁLISIS PRELIMINAR DE ALGUNOS CAPÍTULOS DEL ACUERDO ESTADOS UNIDOS-MÉXICO-CANADÁ**

### **Capítulo sobre inversión**

El capítulo 11 del TLCAN vigente estableció 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, Estados Unidos buscó ampliar los derechos de las empresas de ese país al declarar que buscaría: “Establecer reglas que reduzcan o eliminen barreras a la inversión de Estados Unidos en todos los sectores en los países del TLCAN”. Este objetivo se logró en el capítulo 14 del nuevo tratado.

Los artículos 14, incisos 4, 5, 8, 9, y 10 del USMCA establecen, 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. El término “requisitos de desempeño” se refiere a los requisitos exigibles y no exigibles a los inversionistas y sus inversiones. Su ámbito de aplicación compromete a los firmantes del USMCA.

El párrafo 1 del artículo 14.10 establece los requisitos que no se pueden exigir para el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión:

Exportar un determinado porcentaje de su producción.

Alcanzar un determinado porcentaje de contenido nacional, es decir de partes y componentes fabricados en el país.

Dar preferencia a bienes o servicios producidos en su territorio.

Una balanza comercial equilibrada o favorable.

Obligar al inversionista a no vender su producción en el país como una protección a su industria nacional, o que pueda vender en el país sólo en una medida relacionada con las divisas por exportación que esa misma inversión genere.

Transferir tecnología, procesos productivos o conocimientos reservados, salvo cuando el requisito lo imponga un tribunal, como compensación por una violación a las leyes en materia de competencia.

Ser proveedor exclusivo para un mercado específico regional o mundial, es decir asignarle un nicho del mercado.

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 a 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 establecidas en los artículos 25 y 26 de la Constitución mexicana y, de manera explícita, en el artículo 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 USMCA se guiaron por el interés de atraer inversión en montos crecientes, ser competitivos en la atracción de dicha inversión y, por lo tanto, 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 inversionistas mexicanos. Así, se habla de un trato “no discriminatorio”.

#### Artículo 14.4. Trato Nacional de USMCA:

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,

conducta, operación y venta u otra 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 con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, gestión, conducta, operación y venta u otra disposición de las inversiones.

3. El trato otorgado por una Parte en virtud de los párrafos 1 y 2 significa, con respecto a un gobierno que no sea a nivel central, un trato no menos favorable que el trato más favorable otorgado, en circunstancias similares, por ese gobierno.

### **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 otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier no Parte con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducta, operación y venta u otra 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 cualquier no Parte en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, gestión, conducta, operación y venta u otra disposición de inversiones.

3. El trato otorgado por una Parte en virtud de los párrafos 1 y 2 significa, con respecto a un gobierno que no sea a 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 dichos inversionistas, de cualquier otra Parte o de cualquier no Parte.

Con el trato nacional y trato de nación más favorecida a empresas de EU y Canadá, la aplicación, por ejemplo, de incentivos fiscales y de otro tipo para promover y desarrollar empresas nacionales y favorecer empresas de carácter social y pequeña y mediana empresa nacional,

se dificulta. Desde 1994, con el TLCAN, ello ha limitado y continuará limitando la aplicación de políticas de incentivos en beneficio de empresas mexicanas como las que se aplicaron 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 25 años, con el afán de atraer inversión extranjera, ha establecido programas o apoyos especiales para las inversiones foráneas, 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, y Kia en Monterrey, Nuevo León.

### **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 transferir libremente. El Estado receptor debe permitir realizar transferencias en divisas de libre uso y al tipo de cambio de mercado. En otras palabras, debe haber libre circulación de capitales. El USMCA mantiene estas normas.

En el USMCA el artículo 14.9 (Transferencias) establece:

1. Cada Parte permitirá que todas las transferencias relacionadas con una inversión cubierta se realicen libremente y sin demora dentro y fuera de su territorio. Tales transferencias incluyen:

(a) contribuciones al capital;

(b) ganancias, dividendos, intereses, ganancias de capital, pagos de regalías, comisiones de administración, asistencia técnica y otros cargos;

(c) el producto de la venta de la totalidad o parte de la inversión cubierta o de la liquidación parcial o completa de la inversión cubierta;

(d) los pagos realizados en virtud de 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 USMCA a no establecer regulaciones, controles, obligaciones y códigos de conducta 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 USMCA establece normas similares en el siguiente artículo y el Anexo 14-B.

Artículo 14.8. Expropiación y compensación:

1. Ninguna Parte expropiará o nacionalizará una inversión cubierta directa o indirectamente a través de medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización (expropiación), excepto:

- (a) para un propósito público;
- (b) de manera no discriminatoria;
- (c) mediante el pago de una compensación pronta, adecuada y efectiva de conformidad con párrafos 2, 3 y 4; y
- (d) de conformidad con el debido proceso de ley.

2. La compensación deberá:

- (a) ser pagado sin demora;
- (b) ser equivalente al valor justo de mercado de la inversión expropiada inmediatamente antes de que se realizara la expropiación (fecha de expropiación);
- (c) no reflejar ningún cambio en el valor que se produce porque la expropiación prevista se había conocido anteriormente; y
- (d) ser completamente realizable y libremente transferible.

3. Si el valor justo de mercado está denominado en una moneda de uso libre, la compensación pagada no será inferior al valor justo de mercado en la fecha de expropiación, más los intereses a una tasa comercialmente razonable para esa moneda, acumulada a partir de la fecha de expropiación hasta la fecha de pago.

4. Si el valor justo de mercado está denominado en una moneda que no se puede utilizar libremente, la compensación pagada, convertida en la moneda de pago a la tasa 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 expropiación, convertido a una moneda de libre uso al tipo de cambio vigente en el mercado en esa fecha; más
- (b) intereses, a una tasa comercialmente razonable para esa moneda de libre uso, acumulada desde la fecha de expropiación hasta la fecha de pago.



5. Para mayor certeza, si una acción o serie de acciones de una Parte constituye una expropiación se determinará de conformidad con el párrafo 1 de este artículo y el Anexo 14-B.

#### Anexo 14-B. Expropiación

Las Partes confirman su entendimiento compartido de que:

1. Una acción o una serie de acciones de una Parte no puede constituir una expropiación a menos que interfiera con un derecho de propiedad tangible o intangible o con los atributos o facultades esenciales de la propiedad de una inversión.
2. El artículo 14.8.1 aborda dos situaciones. La primera es la expropiación directa, en la cual una inversión se nacionaliza o, de lo contrario, se expropia directamente a través de la transferencia formal del título o la incautación total.
3. La segunda situación abordada por el Artículo 14.8.1 es la expropiación indirecta, en la cual una acción o serie de acciones de una Parte tiene un efecto equivalente a la expropiación directa sin transferencia formal de título o incautación total.

La expresión: “Ninguna Parte expropiará o nacionalizará una inversión cubierta directa o indirectamente a través de medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización (expropiación)”, no contempladas en el marco jurídico de México, le permite al inversionista extranjero demandar al gobierno mexicano o autoridades locales por medidas gubernamentales que sean consideradas como causa de pérdida de una inversión en operación; pero incluso se va más allá al comprender la definición de “expropiación” como “acción o serie de acciones de una Parte (que) tiene un efecto equivalente a la expropiación directa sin transferencia formal de título o incautación total”.

Respecto a las indemnizaciones, éstas deben ser pagadas sin demora; equivalentes al valor de mercado de la inversión expropiada inmediatamente antes de que se realice la expropiación, es decir; no reflejar ningún cambio en el valor porque la expropiación prevista se había conocido anteriormente; y ser completamente realizables y libremente transferibles.

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 fecha de pago.

La desregulación acordada en movimientos de capital en el TLCAN y mantenida en el USMCA 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 USMCA 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 nuestra balanza comercial o especulen en la Bolsa de Valores para desestabilizar nuestra economía.

### **Capítulo sobre servicios financieros**

Estados Unidos pretendió ampliar las oportunidades competitivas de los proveedores de servicios financieros de Estados Unidos. El nuevo capítulo de servicios financieros, consolida y garantiza la liberalización y transnacionalización de este sector de la economía mexicana, en donde bancos de Estados Unidos como Citibank –propietaria de Citybanamex–, y de otros países, tienen una importante presencia en México. 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.

A partir de 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, es pertinente 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 el TLCAN.

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% nuestro país podrá solicitar consultas con las otras partes respecto a 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” (Del Cueto y Espinosa, 2005).

El USMCA consolida e incorpora en el tratado las reformas legales que propiciaron la transnacionalización del sector financiero de México. El texto del nuevo capítulo 17 del USMCA 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 y/o acceso al mercado mexicano; además no habrá restricciones para que éstas presten nuevos servicios financieros.

El USMCA en su capítulo 17 (Servicios financieros) 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 sus propios inversionistas, en circunstancias similares, con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducta, 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

Cada Parte otorgará a:

(a) inversionistas de otra Parte, trato no menos favorable que el que otorga a los inversionistas de cualquier otra Parte o de una no Parte, en circunstancias similares;

(b) instituciones financieras de otra Parte, tratamiento no menos favorable que el que otorga a las instituciones financieras de cualquier otra Parte o de una no Parte, en circunstancias similares;

#### Artículo 17.7. Nuevos servicios financieros

1. Cada Parte permitirá que una institución financiera de otra Parte proporcione un nuevo servicio financiero que la Parte permitiría que sus propias instituciones financieras proporcionen, 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 del capítulo afirma que el mismo 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.

### **Capítulo sobre energía**

El único artículo del capítulo 8 del USMCA establece que México tiene el derecho soberano de modificar el marco legal de su sector energético y Estados Unidos y Canadá reconocen la propiedad directa, inalienable e imprescriptible del Estado mexicano de los hidrocarburos. Este artículo tiene una importancia fundamental ya que reafirma la soberanía energética de México<sup>3</sup>.

---

3 Capítulo 8. Reconocimiento de la Propiedad Directa, Inalienable e Imprescriptible del Estado Mexicano sobre los Hidrocarburos.

Artículo 8.1. Reconocimiento de la Propiedad Directa, Inalienable e Imprescriptible del Estado Mexicano sobre los Hidrocarburos

1. Como se establece en este Acuerdo, las Partes confirman su pleno respeto por la soberanía y el derecho soberano a regular con respecto a asuntos atendidos en este

Al respecto el presidente Andrés Manuel López Obrador, en declaraciones realizadas el 1° de octubre en San Luis Potosí, expresó que el acuerdo reconoce la soberanía de México, específicamente respecto a 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 que estas letras quedaran en el acuerdo comercial trilateral. Y, afortunadamente, se incorporaron.

Sin embargo, es necesario destacar que existen alrededor de 100 empresas con contratos de extracción de hidrocarburos derivados de las rondas petroleras que al amparo de la reforma energética obtuvieron este derecho. Por tanto, en virtud de que 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, existe la posibilidad que estas empresas pudieran exigir al nuevo gobierno, en caso de que en el futuro el Congreso de la Unión de México apruebe cambios legislativos que

---

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 de conformidad con este Acuerdo, los Estados Unidos de América y Canadá reconocen que:

(a) México reserve su derecho soberano de reformar la Constitución y su legislación interna; y

(b) El Estado Mexicano tiene la propiedad directa, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos en el subsuelo del territorio nacional, incluyendo 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 Mexicana.

revertan 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.

Por otra parte, en el capítulo 22 del USMCA sobre empresas del Estado, se exige que en las contrataciones de éstas (obviamente Pemex y CFE incluidas), se trate 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 empresas de Estados Unidos y Canadá del programa de compras, contratos e inversiones en el sector energético de los próximos años.

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 podría significar que, si se modifican las leyes del sector energético mexicano, podría plantearse el debate sobre la no retroactividad de la aplicación de estas reformas para las empresas que ya tenían contratos de extracción asignados o para las empresas transnacionales que son propietarias de plantas de generación de energía eléctrica.

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.

Con los capítulos 14 y 22 del USMCA 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 tres del USMCA 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 24 años y preserva una zona libre de aranceles, lo que significa que México seguirá cubriendo el 40% de su consumo alimentario con importaciones, la mayor parte provenientes de Estados Unidos. Además, un

asunto preocupante es que se incluyó en este capítulo la liberalización del comercio de biotecnología. Esto podía incluir mayor compra de productos transgénicos de Estados Unidos y mayores negocios para empresas como Monsanto.

La Secretaría de Economía (2018 c) expone en el resumen de este capítulo lo siguiente<sup>4</sup>:

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.

Un documento de la embajada de Estados Unidos titulado: “Fortalecimiento del TLCAN para la Agricultura, 27 de agosto 2018”<sup>5</sup> 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 la biotecnología agrícola para impulsar las innovaciones agrícolas del siglo XXI. El texto abarca todos los tipos de biotecnología”. Y se consolidan normas que pretenden limitar el derecho de México a otorgar subsidios a sus agricultores mientras que, en los hechos, Estados Unidos mantiene, como lo ha hecho durante los últimos 24 años, altísimos subsidios a sus agricultores, incluidos los de la exportación.

Al respecto, el referido documento expone: “Si se apoya a productores, considerar el uso de medidas de apoyo doméstico que tengan el mínimo o ningún tipo de distorsión comercial o efectos en la producción”; 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 texto expone que se acordó: “la consulta entorno a la aplicación de restricciones a importaciones con motivos de seguridad alimentaria”. Adicionalmente

---

4 Texto entregado por la Secretaría de Economía de México al Senado de la República el 1° de octubre de 2018.

5 /Página Inicial / Noticias y eventos / Fortalecimiento del TLCAN para la Agricultura. Recuperado de <https://mx.usembassy.gov>

se acordó prohibir barreras a bebidas alcohólicas, lo que beneficia a productores de whiskey 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 a 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.

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

El gobierno de Estados Unidos 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 habla por sí mismo: “asegurar 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”. Las normas establecidas en el capítulo 33 del USMCA titulado: “Política macroeconómica y tipo de cambio”, permiten afirmar que este objetivo de la administración Trump se cumplió<sup>6</sup>.

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. Este comité tendrá como principal misión supervisar la implementación 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 Fondo Monetario Internacional (FMI) emprender una vigilancia rigurosa de las políticas macroeconómicas y cambiarias y las políticas de transparencia de datos e información del país requerido.

Los tres países se comprometen a ser transparentes en el manejo de su política monetaria y fiscal, lo que implicará publicar datos

---

6 Artículo 33.4 del USMCA: Prácticas de tipo de cambio. “1. Cada Parte confirma que está obligada por los Artículos del Acuerdo del FMI para evitar manipular los tipos de cambio o el sistema monetario internacional para evitar el ajuste efectivo de la balanza de pagos o para obtener una ventaja competitiva desleal”. United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA). Subject to Legal Review for Accuracy, Clarity, and Consistency Subject to Language Authentication. Texto entregado por la Secretaría de Economía de México al Senado de la República el 1º de octubre de 2018. Véase también Flores (2018).



mensuales de reservas de divisas, de flujos de capital, balanza comercial, e intervenciones mensuales en los mercados de divisas.

Con el USMCA, 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 haya realizado una intervención con respecto a 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, en conferencia de prensa realizada en León, Guanajuato, el Lic. Andrés Manuel López Obrador (AMLO) dio a conocer su respaldo a los términos en que se aprobó el acuerdo comercial entre los 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. Quizá lo más destacado de su postura es que, en su opinión, el tratado trilateral 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”.

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 este país del TLCAN sería significativo para la economía mexicana, provocaría desequilibrios macroeconómicos, fuga de capitales y quizá devaluación.

Durante octubre y noviembre de 2018 el Lic. Andrés Manuel López Obrador, y su equipo en asuntos económicos y de relaciones exteriores dijeron que respetarán el tratado con Estados Unidos y Canadá negociado por el gobierno del presidente Peña Nieto. Desde el 21 de julio de 2018 Marcelo Ebrard, actual secretario de Relaciones Exteriores (SRE), informó que a partir del 26 del 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 cláusula de terminación, reglas de origen del sector automotriz, eliminación del capítulo 19 y estacionalidad agrícola. Todo lo demás estaba concluido. Estados Unidos cedió en las cláusulas de terminación, estacionalidad y en el capítulo ocho de energía y aceptó, por presión de

Canadá, mantener el capítulo 19 del TLCAN convertido en el capítulo 31 del nuevo tratado, pero en todo el capitulado del USMCA obtuvo ventajas de gran importancia en inversión, agricultura y otros asuntos muy importantes. En los hechos, impuso reglas de origen que obligan a elevar sustancialmente las compras de autopartes de Estados Unidos. Además los capítulos 14 y 22 del USMCA, tienen artículos que pretenden impedir que el nuevo gobierno y Congreso de la Unión puedan revertir los beneficios obtenidos por empresas transnacionales que se beneficiaron con contratos como resultado de la privatización del sector energético.

El 1° de diciembre, 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 primero 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 presidente Andrés Manuel López Obrador, se reunió el 19 de marzo de 2019 con Jared Kushner, asesor y yerno del presidente de Estados Unidos, Donald Trump. El gobierno mexicano informó que la conversación se enfocó en la aprobación del acuerdo comercial entre ambos países y Canadá —el T-MEC— así como en un programa para contener la migración desde Centroamérica que Washington podría financiar. Esta fue la primera visita de Kushner a México desde que López Obrador es presidente. “Estamos llegando a acuerdos para la posible firma de un compromiso de entendimiento para impulsar la cooperación con el propósito de que haya inversiones, que se generen empleos y que se impulse el crecimiento económico, no sólo de México sino también de los países centroamericanos”.

López Obrador y Kushner cenaron acompañados del canciller mexicano, Marcelo Ebrard, y el encargado de negocios de la Embajada

de Estados Unidos en México, John Creamer. La reunión se celebró en la casa del vicepresidente ejecutivo de Grupo Televisa, Bernardo Gómez. El presidente explicó que aún no se había concretado una visita oficial a Washington, pero que la cancillería se encontraba haciendo algunos arreglos.

De parte nuestra la decisión de mantener una relación de respeto mutuo y de cooperación para el desarrollo, o sea, queremos una relación de amistad con el gobierno de Estados Unidos, con el pueblo de Estados Unidos, como procuramos tener una relación de amistad con todos los pueblos, con todas las naciones, con todos los gobiernos del mundo. No vamos a pelearnos, estamos por la solución pacífica de las controversias y por la cooperación para el desarrollo,

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 donde se abordaron temas económicos, de seguridad y energía. Participaron cuatro secretarios mexicanos de Estado (Exteriores, Gobernación, Energía, Trabajo) para explicar a los empresarios estadounidenses la viabilidad de sus inversiones en el sureste de México. La iniciativa privada de Estados Unidos busca, 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 una 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. El secretario de comercio de Estados Unidos, Wilbur Ross explicó que el siguiente paso para la aprobación del T-MEC en Estados Unidos sería aproximarse a los representantes de su Congreso para detallar “el significado que tiene [el tratado] para las comunidades empresariales de los tres países”. El secretario de relaciones exteriores de México, Marcelo Ebrard, estimó que, tras la reforma, el proceso de aprobación del tratado podría acelerarse en mayo de 2019.

Respecto a la crisis migratoria que se desarrollaba tanto en la frontera norte como sur de México en un contexto en que el presidente Donald Trump amenazó con cerrar los puestos fronterizos que colindan con México a lo largo de más de 3.000 kilómetros, en la reunión de Mérida se destacó que, en la práctica el gobierno de Estados Unidos había sido receptivo con su contraparte mexicana sobre las medidas que había tomado para contener los flujos migratorios. “Felicito a la nueva administración en México por su énfasis en mejorar

el desarrollo económico de esta región en particular. Y también por ayudarnos en la crisis en nuestra frontera sur”, apuntó el secretario estadounidense de comercio.

Al participar en esta reunión, el presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó que su gobierno respetaría y cumpliría los contratos con empresas extranjeras, así como los compromisos pactados en la negociación del T-MEC. En presencia del secretario de comercio de Estados Unidos, Wilbur Ross, el mandatario respaldó la declaración conjunta entre sectores empresariales de México y Estados Unidos y suscribió una serie de compromisos para lograr el desarrollo conjunto. “Por nuestra parte, nos comprometemos a hacer valer un auténtico Estado de derecho, a respetar los compromisos que se hicieron para la aprobación del tratado de libre comercio; a desarrollar el sureste del país y cooperar con el desarrollo de los países centroamericanos”.

El nuevo acuerdo no entraría en vigencia de inmediato. Las disposiciones claves entrarían en vigor hasta 2020. En términos formales, de cumplirse en los tres países los procedimientos legislativos de ratificación, iniciaría su vigencia el 1° de enero de 2020. Por tanto, faltaba resolver si los congresos de Estados Unidos, Canadá y México aprobarían el tratado; si en 2019 el nuevo legislativo estadounidense elegido en noviembre de 2018 (donde en la Cámara de Representantes tienen mayoría los demócratas) aprobarían el texto o lo modificarían.

La firma *ad referendum* de los titulares del poder ejecutivo de Estados Unidos, México y Canadá, de acuerdo con el “Glosario de términos relativos a los procedimientos de los tratados” de la Organización de Naciones Unidas (ONU), significa que: “Mientras la firma esté supeditada a ratificación, aceptación o aprobación, no establece el consentimiento a obligarse... La firma otorga al Estado calidad para ratificar, aceptar o aprobar”.

Con la firma del nuevo tratado se inició, en los órganos legislativos de los tres países, el procedimiento legal para su aprobación. En el caso particular de Estados Unidos, al inicio de 2019 dio comienzo un complejo proceso de modificación de sus leyes. El TLCAN no fue un tratado comercial ratificado sólo por el Senado de ese país. Fue un acuerdo con leyes de implementación que aprobó la Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos. El T-MEC sigue siendo, para Estados Unidos, un acuerdo, su propio nombre en inglés así lo indica (*Agreement*). Y sería en algún momento de 2019 cuando la Cámara de Representantes –elegida el 6 de noviembre de 2018 en la que el Partido Demócrata tiene una clara mayoría–, pondría a votación el T-MEC.

Pero todo parecía indicar que el proceso de ratificación del T-MEC en la Cámara de Representantes sería un proceso complejo.

Y, al parecer, Trump quería que el proceso no se demorara demasiado tras el cambio de mayoría en la Cámara de Representantes. Al regreso de la cumbre del G20, Trump anunció que iba a pedir al Congreso que pusiera fin al TLCAN en un período de tiempo relativamente corto.

Este proceso activaría un plazo de seis meses antes de que Estados Unidos abandonara finalmente el acuerdo; en ese medio año, tanto la Cámara de Representantes y el Senado tendrían que elegir entre aprobar el nuevo, o dejar a su país sin ningún tipo de acuerdo con sus vecinos del norte y del sur. Con este movimiento, Trump pretendía presionar a la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes.

El optimismo empresarial y de funcionarios de ambos países sobre la perspectiva de una rápida ratificación del T-MEC en el Congreso de Estados Unidos contrastaba con el complejo proceso que, de acuerdo con diversos testimonios, se observaba del lado de los legisladores demócratas. La aprobación del T-MEC corría el riesgo de un tortuismo legislativo, o incluso bloqueo por parte de los demócratas en la Cámara de Representantes.

Con el fin de la vigencia del TLCAN y la no aprobación legislativa del nuevo acuerdo comercial, México podría enfrentar desequilibrios macroeconómicos si los mercados financieros pretendieran desestabilizar la economía mexicana.

John Brinkley, en una nota de *Forbes*, fechada el 16 de noviembre de 2018, exponía lo siguiente:

Los demócratas de la Cámara de Representantes, que estarán a cargo del nuevo Congreso que se reunirá en enero, han dejado claro que no aceptarán la revisión del TLCAN que el presidente Trump forzó en Canadá y México en su forma actual. Entre otras cosas, quieren estándares laborales más fuertes y más exigibles...

Las normas laborales del TLCAN se abordan en un acuerdo paralelo y no son plenamente exigibles. En el NAFTA revisado, al que Trump cambió su nombre por el Acuerdo de Estados Unidos con México y Canadá, las normas laborales, incluidas las nuevas, se encuentran en el cuerpo del acuerdo y son plenamente exigibles. Pero hay una gran diferencia entre “ejecutable” y “ejecutado”... El capítulo laboral de USMCA también requiere que México promulgue leyes o regulaciones que exijan el “reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva” y “la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y la ocupación”. Sin embargo, un informe de junio de 2018 sobre discriminación laboral contra mujeres

mexicanas, preparado para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, dijo: “Aunque la discriminación en el empleo puede ser legalmente castigada a través de muchos medios diferentes en México, según los datos disponibles, es rara vez en realidad castigado... entre 2013 y 2017, ni un solo empleador en todo el país fue multado por discriminación u hostigamiento laboral.

Y añadía:

El representante Richard Neal, demócrata por Massachusetts, dijo en un comunicado que: “tendremos que evaluar si este acuerdo hace mejoras reales a los términos del TLCAN existente... especialmente cuando se trata de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones del acuerdo, incluidas las que siempre han sido críticas para el apoyo de los demócratas, las que protegen los derechos de los trabajadores y las protecciones ambientales” (Brinkley, 2018).

Según Brinkley, Trump tenía dos opciones:

Si quiere poner en marcha la USMCA, tendrá que hacer el duro trabajo de hacerlo aceptable para los demócratas de la Cámara. Eso significará, entre otras cosas, asegurarse de que las disposiciones de derechos laborales no solo sean ejecutables, sino que se cumplan...

O bien... podría cumplir con sus amenazas de retirarse del TLCAN, dejando a Estados Unidos aún más aislado de lo que ya está. El secretario de Comercio, Wilbur Ross, sugirió que Trump haría eso si el Congreso no ratifica a USMCA (Brinkley, 2018).

Sobre este mismo tema, Erik Wasson y Andrew Mayeda exponían en una nota de *Bloomberg* del 14 de noviembre de 2018 lo siguiente:

El nuevo acuerdo comercial del presidente Donald Trump con Canadá y México necesita cambios para asegurar el apoyo de los demócratas... Es necesario que: “no sólo haya cambios en la legislación, sino más aplicación” si el gobierno de Trump quiere votos de los demócratas, dijo el representante de Nueva Jersey, Bill Pascrell, quien está en posición de presidir el subcomité de comercio de medios.

Las preocupaciones de los demócratas no requerirían una reescritura importante del acuerdo y probablemente podrían abordarse mediante la aplicación de fuertes “mecanismos de cumplimiento”, especialmente sobre las normas laborales y ambientales dijo Pascrell.

El nuevo NAFTA<sup>7</sup> incluye el requisito de que México cambie sus leyes para reforzar los sindicatos independientes, pero los demócratas y los activistas laborales dicen que el acuerdo no contiene mecanismos adecuados para hacer cumplir las reglas (Wasson and Mayeda, 2018).

Por otra parte, James Politi, expuso el 22 de enero de 2019 en el *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 comercial firmado por Donald Trump con Justin Trudeau, primer ministro de Canadá, y Enrique Peña Nieto, ex presidente de México, en noviembre del año pasado.

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. “Aprecio los esfuerzos para renegociar a NAFTA, pero el presidente no está ni siquiera cerca de estar en el lugar correcto en NAFTA”, dijo Sherrod Brown, el senador demócrata de Ohio. Destacó la importancia de agregar disposiciones de aplicación al acuerdo. A medida que ha crecido la oposición demócrata al acuerdo, Trump ha amenazado con emitir un aviso de retiro de seis meses del acuerdo NAFTA existente desde 1994 para obligar a los demócratas a elegir entre su acuerdo o un retorno al NAFTA (Politi, 2019).

---

7 North American Free Trade Agreement.

La creciente lucha por la ratificación de la USMCA estaba haciendo que los funcionarios de Ottawa y la Ciudad de México se sintieran incómodos. La preocupación era que esto podría estar nuevamente sobre la mesa, en un momento en que Trudeau se enfrentaba a una elección general y Andrés Manuel López Obrador, el nuevo presidente de México, estaba en su primer año en el cargo. “Estamos tratando de no involucrarnos, pero obviamente lo estamos vigilando porque los problemas con la ratificación son relevantes para nosotros”, dijo un funcionario canadiense. Luz María de la Mora, subsecretaria de economía de México, dijo al *Financial Times*: “Para nosotros, este acuerdo está cerrado”.

Los expertos en comercio de Washington dijeron que los cambios exigidos por los demócratas podrían no requerir una mayor renegociación y podrían abordarse en un anexo o en una carta lateral “... Pero los grupos de negocios en Estados Unidos se están poniendo más nerviosos. .... Los demócratas, que tomaron el control de la Cámara de Representantes luego de los grandes avances en las elecciones de mitad de periodo en noviembre, no parecen estar dispuestos a retroceder”.

### **Relación entre el presidente Donald Trump y la mayoría demócrata de la cámara de representantes**

El 15 de marzo de 2019 el presidente Donald Trump recurrió a su derecho de veto sobre la legislación del Congreso, por primera vez en sus dos años de mandato, para mantener viva su declaración de emergencia nacional en la frontera sur, que le permitiría burlar la división de poderes y obtener fondos para levantar su muro con México. Así, el histórico voto en el que casi una cuarta parte de los senadores republicanos que conforman la mayoría en la Cámara alta (12 de 53) se alineó con los demócratas, quedó convertido en un revés político y en un obstáculo sustantivo en los planes de Trump.

Los demócratas abrieron el cuatro de marzo de 2019 una investigación contra Donald Trump a través del comité judicial de la Cámara de Representantes –presidido por Jerrold Nadler– que tenía como fin probar el supuesto abuso de poder del presidente. Nadler solicitó documentos a un total de 81 agencias, individuos y otras entidades ligadas al mandatario estadounidense, entre ellas la Casa Blanca, el FBI o la Fundación Trump, para demostrar la supuesta obstrucción a la justicia y la corrupción del republicano. Se incluyeron en la investigación dos hijos del mandatario republicano (Donald y Eric) y a su yerno, Jared Kushner. En un comunicado Nadler aseguró que era imperativo “comenzar a construir un caso ante el pueblo estadounidense sobre el abuso de poder” de Trump. En opinión del legislador neoyorquino, “está muy claro que el presidente hizo obstrucción a la



justicia”. “1.100 veces se refirió [Trump] a la investigación como caza de brujas. Trató de proteger a [Michael] Flynn de ser investigado por el FBI y despidió a [James] Comey para evitar la trama rusa”, enumeró Nadler al tiempo que acusaba al mandatario de “intimidar a testigos en público”. En los requerimientos a la Casa Blanca se solicitó documentación relacionada con la investigación en marcha sobre la posible confabulación de Trump con Rusia para propiciar su victoria electoral frente a la demócrata Hillary Clinton y sucesos posteriores a la apertura de estas pesquisas de los anteriormente citados Michael Flynn (exasesor de seguridad nacional), James Comey (exdirector del FBI) o de quien fuera fiscal general Jeff Sessions.

### **Acciones de cabildeo del gobierno mexicano en el congreso de Estados Unidos**

Pocas noticias se filtraron sobre las acciones de cabildeo del gobierno mexicano en el Congreso de Estados Unidos. Una de las pocas informaciones disponible fue la opinión expresada por Mauricio de María y Campos en una nota publicada en el periódico *El Financiero* el 19 de marzo de 2019. Al respecto expuso:

... supe, a través de funcionarios de la SRE, que en los últimos dos meses la embajadora de México se ha reunido con ocho senadores (entre ellos los presidentes de los comités que considerarán el T-MEC en su oportunidad), así como con 24 congresistas. Está también por realizarse una reunión con el importante Caucus Hispánico. La semana pasada se reunieron la embajadora Bárcena, las secretarías de Economía y de Trabajo, el subsecretario Seade de la SRE y Luz María de la Mora, subsecretaria de Comercio Exterior con el negociador de EUA, Lighthizer (De María y Campos, 2019).

Sin embargo, contradictoriamente, en otra parte de su artículo sostuvo:

No hay duda que AMLO y Ebrard tienen un gran dilema: cómo llevar la relación con EUA 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... Urge poner un límite y llegar a un entendimiento. Los recientes descabros de Trump ante una Cámara de Representantes dominada por los demócratas y los tiempos electorales apuntan ya a un regreso a su táctica de usar a México como... chivo expiatorio... 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 aún a cambio de nada, sin reciprocidad visible alguna del gobierno de Trump (De María y Campos, 2019).

Y, sobre el proceso de ratificación del T-MEC en Estados Unidos añadió:

... me llegó, a través del sistema de información de Concanmin para negociadores del T-MEC, un informe publicado por World Trade Online con el mensaje de que, según analistas de nuestro país, México no está preparado ... para realizar ... conversaciones con congresistas de los EUA, especialmente con los demócratas que insisten en agregar cláusulas sobre cuestiones laborales y ambientales (De María y Campos, 2019).

Concluyó:

AMLO tiene la ventaja frente a sus antecesores de contar hoy con un alto respaldo político de tres cuartas partes de los mexicanos; frente a un Trump que apenas ganó su elección y hoy parece contar con un decreciente grado de aprobación. Sin embargo, no hay duda que nuestra relación es y seguirá siendo asimétrica y frágil. AMLO puede verse afectado en su poder de negociación por factores externos e internos, particularmente económicos (De María y Campos, 2019).

Existían voces críticas al desempeño de la subsecretaria de Economía de México, Luz María de la Mora. El 4 de abril de 2019, Lourdes Mendoza expuso en el periódico *El Financiero*:

... diversos integrantes del cuarto de junto, que dirige Moisés Kalach, de cara a la ratificación del T-MEC, piden urgentemente una serie de cambios en el staff de Graciela Márquez, si es que queremos terminar con éxito dicho proceso... De la Mora... no sólo desconoce por completo la situación interna del Congreso de EU, sino que además... cometió un error al decirle al *Financial Times* que México no regresaría a una nueva renegociación del acuerdo trilateral ... No está por demás recordar que hace como un mes la embajadora en Washington, Martha Bárcena, dijo en entrevista que confía en lograr la ratificación en junio. Lo cierto es que sería el deadline, porque luego los tiempos electorales llegarán para Justin Trudeau en Canadá y todo podría complicarse, porque sus opositores conservadores también son críticos con el acuerdo, concretamente los que provienen de provincias ligadas a los agronegocios ... En cuanto a los dichos de De la Mora al matutino londinense, los hombres de negocios los consideraron faltos de timing porque ellos prefieren regresar a una mesa de negociación ante el escenario de que Donald Trump se vea presionado y retire a su país del T-MEC (Mendoza, 2019).

### **Proceso de ratificación del T-MEC en México**

El senador Ricardo Monreal, presidente de la Junta de Coordinación Política declaró el 30 de noviembre de 2018, poco después de la firma del acuerdo que el Senado de la República revisaría “a detalle, y sin precipitarse”, el Tratado comercial de México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) antes de ratificarlo, para que “no contravenga la soberanía del pueblo mexicano”. A través de un comunicado expresó su beneplácito por la firma del acuerdo trilateral, del que dijo tenía el respaldo del presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, “porque ofrece garantías a los inversionistas y promueve los equilibrios macroeconómicos”. Expresó, además, que desde que los gobiernos de México y Estados Unidos alcanzaron un acuerdo comercial bilateral en meses pasados, el Senado mexicano inició el análisis del documento con el propósito de llegar a los concesos necesarios para su ratificación como lo marca la Constitución en su artículo 76. Y agregó que la importancia del acuerdo trilateral, que reemplaza al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, “es un instrumento que podrá contribuir al desarrollo del país, y que nosotros vamos a tener demasiado cuidado en revisar su contenido”.

Sobre el momento en que el Senado de México votaría el T-MEC no se disponía de información adecuada. Sólo una declaración de Luz María de la Mora, subsecretaria de Comercio Exterior de la Secretaría

de Economía publicada en el periódico *El Financiero* el 28 de marzo de 2019 apuntaba: “Con respecto a la ratificación en México, la funcionaria consideró que podría haber una ventana de oportunidad para votarlo en la sesión legislativa de septiembre. En México yo creo que va a haber un debate, va a haber una discusión, digo, el Senado tiene que entender qué es lo que está aprobando, pero me parece que también hay espacio para que se pudiera aprobar tal vez en la sesión legislativa de septiembre o en un momento dado pudiera ser antes”<sup>8</sup>.

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

Se hacía necesario que el nuevo gobierno federal de México y el Senado de la República de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión realizaran una profunda y detallada revisión del texto y los anexos de la totalidad de los capítulos del nuevo tratado comercial, evaluaran los puntos fundamentales de lo negociado y, de ser necesario, definieran una agenda propia de propuestas de modificación del USMCA en defensa de interés de México a fin de analizar que es más lo conveniente para el país.

Ahora bien, si existiera la posibilidad de renegociar el T-MEC estimo que sería conveniente que México hiciera las siguientes propuestas:

Renegociación del capítulo agrícola que ha sido profundamente desfavorable para nuestro país.

Definir nuevas reglas de regulación de inversión extranjera y restablecer 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 intervención 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 representa 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

---

8 Luz María de la Mora, subsecretaria de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía, consideró que lo mejor es que el acuerdo pasara a votación antes del periodo electoral en los países de América del Norte. Ver *El Financiero*, 28 de marzo de 2019.

al Estado mexicano si una política gubernamental o legislativa afecta sus intereses.

El nuevo gobierno federal de México que encabeza el Lic. Andrés Manuel López Obrador, ante las políticas anti-inmigrantes de Donald Trump que afectan los derechos humanos de nuestros compatriotas, documentados e indocumentados, debería 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 y rechazar deportaciones forzadas, violatorias, incluso, de la propia legislación de ese país.

El Lic. Andrés Manuel López Obrador, el 1° de diciembre de 2018, en su discurso pronunciado en el Zócalo expresó: “Como nos comprometimos, los 50 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 connacionales.

La Organización Mundial de Comercio debe ser la plataforma para relanzar una nueva relación comercial multilateral, replanteando el patrón de relaciones de comercio, servicios, propiedad intelectual, compras de gobierno, inversión y agricultura con diversas regiones y países.

La multipolaridad representa para nuestro país retos y posibilidades para reformular la dinámica de inserción de México en la economía internacional.

Hay que cambiar la política económica y la política comercial y promover, así sea con décadas de retraso, la diversificación de nuestras exportaciones para depender menos de Estados Unidos.

Fortalecer el mercado interno, y mediante una diversificación, promover una nueva política económica centrada en investigación y desarrollo, competitividad, reconversión industrial, subsidios tecnológicos focalizados, aumento de productividad; en suma, generación de ventajas competitivas dinámicas.

Diversificar importaciones de alimentos para reducir la dependencia de Estados Unidos y ampliar las fuentes de abastecimiento además de promover la producción nacional.

Negociar con iniciativa, visión y firmeza es lo que se requiere; con conciencia de que México es una potencia media con una base económica, territorial, demográfica y de recursos que le permite negociar con una política propositiva. Necesitamos recuperar la acción

diplomática multilateral para reequilibrar la relación bilateral y reconstruir lazos con los países de América Latina y el Caribe.

## BIBLIOGRAFÍA

- America's deal with Mexico will make NAFTA worse. *The Economist* (30 de agosto de 2018). Recuperado de <https://www.economist.com/leaders/2018/08/30/americas-deal-with-mexico-will-make-nafta-worse>
- AMLO. (2018). Apoyamos la renegociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. León, Guanajuato, México. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/2018/10/01/apoyamos-la-renegociacion-del-tratado-de-libre-comercio-con-estados-unidos-y-canada-amlo/>
- Arvizú, Juan A. (2018, 5 de octubre). El Senado analizará en comisiones contenido del TLC 2.0, dice Monreal. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/senado-analizara-en-comisiones-el-tlc-20-monreal>
- Banco Mundial ve positivo el USMCA; México atraería más inversiones. *Forbes*, 2018. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/banco-mundial-ve-positivo-el-usmca-mexico-podria-atraer-mas-ied/>
- Calderón, Jorge A. (2014). *20 años del TLCAN. Su impacto en la balanza de pagos, agricultura y vulnerabilidad externa de la economía mexicana*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2017, diciembre). Presente y futuro de la política económica y comercial de México y del TLCAN. *Economía Informa*, N° 407.
- Corona, Sonia. (2019, 12 de abril). México da garantías a los empresarios de EE UU para invertir y cooperar en migración. *El País*.
- Del Cueto, Roberto y Espinosa, Antonio. (2005). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Extranjerización del Sistema Bancario Mexicano. En Jorge Alberto Witker (Coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, evaluación jurídica: diez años después*, (pp. 1-21). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, UNAM.
- De María y Campos, Mauricio. (2019, 19 de marzo). La relación entre México y los EUA: a 100 días de AMLO. *El Financiero*. (2019, 28 de marzo).
- Elker, J. (2018, 1 de octubre). Los Estados Unidos, México y Canadá acordaron reemplazar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con un nuevo plan que cambia múltiples

- industrias. *The Washington Post / El Mundo*. Recuperado de <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/01/5bb185b-346163f5d568b466d.html>
- Fariza, Ignacio y Pozzi, Sandro. (2018). 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. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2018/10/01/mexico/1538418018\\_963203.html](https://elpais.com/internacional/2018/10/01/mexico/1538418018_963203.html)
- Flores, Zenyazen. (2018, 1 de octubre). USMCA crea comité macroeconómico para evitar manipulación del tipo de cambio. *El Financiero*.
- From NAFTA to USMCA The Good, The Bad and...The Rest. *Investing, D.*, 2018. Recuperado de <https://www6.royalbank.com/en/di/hubs/ideas-and-motivation/article/nafta-to-usmca/jmlcpxyh>
- House Democrats won't Accept USMCA In Its Present Form. *Forbes* (Nov. 16, 2018). Recuperado de [www.forbes.com](http://www.forbes.com)
- La renegociación del TLCAN es un alivio, pero no es un éxito. *The Economist* (2018, 4 de octubre). Recuperado de <https://www.economist.com/leaders/2018/10/04/the-renegotiation-of-nafta-is-a-relief-but-it-is-not-a-success>
- Mendoza, Lourdes. (2019, 8 de abril). "Sr. presidente, repita la hazaña. *El Financiero*.
- Morales, Alberto y Rodríguez, Yasmín. (2019, 13 de abril). AMLO se compromete con EU a respetar contratos. *El Universal*.
- Office of the United States Trade Representative. Executive office of the President. Summary of Objectives for the Nafta Renegotiation. Monday, July 17, 2017. Recuperado de <https://ustr.gov>
- Paletta, Damian, & Werner, Emmy. (2018, October 1st). Trump says USMCA trade deal with Mexico and Canada proves tough talk and tariffs work. *The Washington Post* Recuperado de <https://www.allsides.com/news/2018-10-01-0908/canada-agrees-join-trade-accord-us-and-mexico-sending-new-nafta-deal-congress>
- Sampathkumar, Mythili. (2018). USMCA: What Donald Trump's Nafta replacement trade deal means and how it will work. *Independent*. Recuperado de <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/usmca-nafta-trump-us-canada-trade-deal-what-mexico-trudeau-a8564211.html>
- Secretaría de Economía. (2018a). Concluyen las negociaciones para un nuevo acuerdo integral entre México y la Unión Europea. CDMX: *Comunicado conjunto SRE-SE*. Recuperado de <https://www.gob.mx>

- \_\_\_\_\_. (2018b). México firma el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). CDMX: *Comunicado conjunto SRE-SE*. Recuperado de <https://www.gob.mx/tpp>
- \_\_\_\_\_. (2018c). Resultados de la Modernización del acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá. Aprovechar las oportunidades de la economía del siglo XXI. Texto entregado por Secretaría de Economía de México al Senado de la República.
- \_\_\_\_\_. (2018d). Subject to Legal Review for Accuracy, Clarity, and Consistency Subject to Language Authentication. United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA). Texto entregado por la Secretaría de Economía de México al Senado de la República.
- Senado de la República. (2018). Alcances y límites de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del norte (TLCAN): el estado actual de la cuestión. CDMX: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República.
- Wasson, Erik and Mayeda, Andrew. (2018, November 14). Key Democrat Demands Changes to New North America Trade Deal. *Bloomberg.com*
- Withnall, Adam. (2018, October 1st). US and Canada reach last-minute deal to replace Nafta with new trade agreement New deal will be called the United States-Mexico-Canada Agreement, or USMCA. *Independent*. Recuperado de <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/nafta-us-canada-trade-deal-trump-trudeau-mexico-usmca-a8562531.html>





# **EL CAPÍTULO SOBRE INVERSIONES EN EL T-MEC: CONTINUIDAD Y CAMBIOS CON EL TLCAN, EVALUACIÓN CRÍTICA DE RESULTADOS Y ALTERNATIVAS**

Alberto Arroyo Picard

## **INTRODUCCIÓN**

En la primera parte de este documento se analiza el articulado del capítulo sobre inversiones del nuevo tratado de libre comercio entre los países de América del Norte, aunque es inevitable una comparación entre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1994 (TLCAN) y el nuevo Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC). No pretendemos volver a analizar en detalle lo pactado en el TLCAN, ello se hizo en su momento (Calderón, *et. al.*, 1992).

En segundo lugar, veremos críticamente los resultados fácticos del TLCAN en los últimos 25 años y analizaremos si es posible esperar algo distinto con esta nueva versión del tratado. Como Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), y en lo personal, ya hemos hecho análisis empíricos de los resultados de la Inversión Extranjera Directa (IED) en México; además hay abundancia de escritos sobre el tema (unos propagandísticos, otros críticos), por lo que en este punto nos limitaremos a los datos más duros y, desde nuestro punto de vista, más contundentes.

Por último, a modo de conclusión analizaremos cómo los organismos internacionales han cambiado su postura frente a los tratados de libre comercio y de inversión. De ser promotores de dichos tratados, hoy son críticos de ellos y México, al seguir firmado este tipo de tratados, va en contracorriente.

Cuestionaremos el que los Tratados de Libre Comercio (TLC) o Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), sean indispensables para atraer inversión extranjera y cuáles son los principales elementos que las empresas toman en cuenta para decidir dónde invertir. Plantearemos el significado de los TLC y TBI en el capitalismo global. Finalmente daremos algunos elementos que desde los movimientos sociales vemos como alternativas.

## **PRINCIPALES CONTENIDOS EN MATERIA DE INVERSIONES DEL T-MEC Y SUS DIFERENCIAS CON EL TLCAN DE 1994**

### **Definición de inversión y ámbito de aplicación (T-MEC 14.1 y 14.2)**

La definición es tan amplia como en el TLCAN. En general, todo activo de un inversionista extranjero es cubierto por las obligaciones de este capítulo. Incluye las inversiones en cartera o especulativas, incluso derivados. Incluye los permisos o concesiones gubernamentales. Es decir, una concesión minera o petrolera es un activo, aunque no haya aún invertido ni un sólo dólar y ya es cubierta por este capítulo.

En cuanto a los sujetos obligados es casi idéntico al del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (mejor conocido como TTP-11), y tiene novedades peligrosas respecto al TLCAN. En el TLCAN está obligado el gobierno federal y limitadamente los estados y municipios. En cambio, en el T-MEC y el TTP-11 están obligados todos los órdenes de gobierno y cualquier persona, organismo o empresa del Estado que ejerza una función delegada por el gobierno.

Por supuesto, igual que el TLCAN, el TPP-11 y el T-MEC, excluye cualquier situación previa a la entrada en vigor del tratado.

### **Trato nacional, trato de nación más favorecida y nivel mínimo de trato (T-MEC 14.4, 14.5 y 14.6)**

Tanto el T-MEC, como el TTP-11 y el viejo TLCAN tienen tres principios sobre cómo tratar a los inversionistas y sus inversiones:

- 1) Trato nacional;
- 2) Trato de nación más favorecida, y
- 3) Nivel mínimo de trato.

El trato nacional significa que en circunstancias similares hay que tratar a los inversionistas extranjeros y sus inversiones como si fueran nacionales.

Lo anterior hace imposible cualquier política de desarrollo nacional. El trato igual entre desiguales mantiene la desigualdad. La historia

ha demostrado que ninguno de los países hoy llamados desarrollados llegó a esa condición sin una etapa de protección. No pensamos en re-editar el tipo de proteccionismo del desarrollo estabilizador, que llegó a sus límites al final de la década de 1960, en buena parte por una aplicación extrema sin ninguna política que lo constriñera a un tiempo determinado, con objetivos evaluables y los apoyos adecuados para que se volvieran competitivos. El proteccionismo del desarrollo estabilizador generó, por errores en su diseño de implementación, una industria ineficiente que la década de 1980 comenzó a competir de la noche a la mañana en ligas mayores. Se partió de que la competencia por sí misma genera competitividad y no es así; solo genera que quiebren los no competitivos. La apertura y, con ello, la competencia debió ser gradual y combinarse con una política activa de apoyo para que, en un tiempo razonable, las empresas mexicanas pudieran ser competitivas. Así lo hizo con éxito Corea del Sur (Valencia, 1996).

El trato de nación más favorecida, otorga a los inversionistas de otro país un trato no menos favorable que el trato que otorga, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otro país con el que se tenga o no TLC en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones en su territorio. Es decir, las concesiones que se otorgan a un país se hacen extensivas a cualquier inversión o inversionista extranjero.

Lo anterior hace imposible cualquier proyecto de integración regional o Sur-Sur o una integración basada en la solidaridad y la complementariedad, ya que cualquier concesión tendría que extenderse a los países desarrollados.

El nivel mínimo de trato consiste en que el inversionista y sus inversiones deben ser tratados según los principios del Derecho Internacional Consuetudinario, incluyendo trato justo, equitativo, protección y seguridad plena.

Estos principios no sólo obligan al gobierno federal, sino que se extienden a los gobiernos de los estados y municipios (que en los textos de los tratados llaman sub nacionales).

Por otra parte, es positivo que el T-MEC, en los puntos 14.4.4 y 14.5.4 matice que el “Trato Nacional” y “Trato de Nación más Favorecida”, sólo se aplican en <<circunstancias similares>>. Textualmente dice: “Para mayor certeza, si el trato se otorga en “circunstancias similares” conforme a este artículo depende de la totalidad de las circunstancias, incluyendo si el trato pertinente distingue entre inversionistas o inversiones sobre la base de objetivos legítimos de bienestar público”. Este matiz o aclaración no existe en el viejo TLCAN y se agrega al TTP-11 y al T-MEC. Sin embargo, con ello no se salvan todas las

críticas sobre estos principios, sólo es una indicación para los árbitros que en definitiva son los que resolverán las controversias.

### **Expropiación y compensaciones (T-MEC 14.8)**

Igual que en todos los tratados, en éste se restringen las expropiaciones y nacionalizaciones a que sean por utilidad pública (igual que en nuestra Constitución); pero los TLC aumentan algunas condiciones más: que no sea discriminatoria (es decir, sólo a extranjeros), que el pago sea pronto, a precio de mercado (la ley en México plantea que a precio fiscal), en divisas, con una tasa de interés de mercado y que se pueda transferir libremente.

Lo grave del artículo sobre expropiación indirecta (T-MEC 14.8.5 y Anexo 14-B), es que mantiene, como en el TLCAN, en el TTP-11 y en casi todos los TLC, la sanción de lo que llaman “expropiación indirecta”; es decir, una medida o serie de medidas gubernamentales que tienen un efecto similar a la expropiación. Sin embargo, dedica el anexo 14B a tratar de dejar menos ambiguo y abierto qué es una medida equivalente a la expropiación. Este anexo sustancialmente dice: “La determinación de si una acción o serie de actos de una Parte, en una situación de hecho específica, constituye una expropiación indirecta, requiere una investigación factual, caso por caso, que considere entre otros factores”.

Aunque la medida o medidas que tenga por resultado la disminución del valor de una inversión, ello por sí mismo no constituye una expropiación indirecta.

Constituye una expropiación indirecta “si una acción del gobierno interfiere con expectativas inequívocas y razonables de la inversión”. Pero en la nota 19 referente a este párrafo dice: “Para mayor certeza, si las expectativas respaldadas por la inversión de un inversionista son razonables depende, de que la medida sea relevante, de factores tales como si el gobierno proporcionó al inversionista garantías escritas vinculantes”. Más adelante dice, el que se pueda considerar expropiación indirecta depende también de: “El carácter de la acción gubernamental, incluidos su objeto, contexto e intención”.

Estas explicaciones ciertamente quitan la generalidad e imprecisión que tenía el concepto de expropiación indirecta en el TLCAN original, que daba a entender que cualquier medida gubernamental que resultara en una disminución de la ganancia esperada por el inversionista se consideraba expropiatoria y había que pagarla. Dan criterios para que los árbitros definan si es o no expropiación indirecta y, en síntesis, dicen que se analizaría caso por caso.

Desde mi punto de vista, el que le quiten un poco la ambigüedad o generalidad no basta, y lo mejor sería que se abandone por completo este concepto de los TLC y de los TBI.

Este concepto inhibe las regulaciones e incluso la legislación en función del bien público, cuidar el medio ambiente o salvaguardar los derechos humanos por el riesgo (menor que en el TLCAN, pero existe) de que ello disminuya la ganancia esperada y los sometan a un panel de arbitraje por expropiación indirecta; las precisiones del T-MEC disminuyen el riesgo, pero no del todo.

### **Transferencias (T-MEC 14.9)**

Igual que el TLCAN, el T-MEC básicamente permite el libre flujo o transferencia relacionados con la inversión. Lo único que prohíbe es que un país obligue a sus nacionales a transferir sus ganancias a su país de origen.

Evidentemente estas transferencias tienen algunas restricciones: “por una aplicación equitativa, no discriminatoria y de buena fe”.

Esta libre transferencia es especialmente grave, ya que este capítulo también cubre las inversiones en cartera, incluso las más especulativas. Una salida masiva de estos capitales puede llevar a una crisis profunda a un país. De hecho, ésto sucedió en México a fines de 1994 y principios de 1995, cuando en tan solo unos días salieron 28,000 millones de dólares, lo que llevó a una recesión de 7% y a una profunda devaluación. No es casualidad que esta fuga de capitales se dio cuando ya estaba vigente el TLCAN y son las reglas del TLCAN lo que dificultaron enfrentarla. (Arroyo, 1995, pp 3-15).

### **Requisitos de desempeño (T-MEC 14.10)**

La prohibición de poner requisitos de desempeño a las inversiones es un punto crucial que impide regular estas inversiones para que jueguen un papel importante en el desarrollo de un país, y se orienten según un proyecto nacional. Estas reglas permiten al inversionista maximizar sus ganancias, y reducen sobre manera que el Estado pueda jugar un papel para hacerlas colaborar en el desarrollo del país; y, como veremos, sus resultados no son positivos.

En este punto el T-MEC es muy similar al TLCAN; pero agrega algunas prohibiciones y matiza otras. En síntesis, podemos decir que, a pesar de algunas mejoras importantes, sigo siendo negativo para México. Veamos rápidamente su contenido, resaltando los cambios en comparación con el TLCAN.

Como en la mayoría de casi todos los TLC, ni en el TLCAN ni en el T-MEC, se pueden poner requisitos de comportamiento a las inversiones, ni a los inversionistas, ni para que les autoricen la inversión, ni para su operación. Estas prohibiciones no sólo se aplican a las inversiones de los países miembros del tratado respectivo, sino a cualquier inversión extranjera.

El T-MEC reafirma con ligeras precisiones la prohibición de exigir al inversionista o inversión extranjera, lo siguiente:

- a) Que exporte una determinada cantidad o porcentaje de los bienes que produce en el territorio anfitrión.
- b) Que alcance un determinado grado o porcentaje de contenido nacional.
- c) Dar preferencia a las mercancías producidas o servicios suministrados en el país receptor; ni siquiera como condición para que se le otorgue alguna preferencia o beneficio.
- d) Exigirle que relacione 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 las ventas en el mercado interno o relacione de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o ganancias en divisas.
- f) Exigirle transferir a una persona en su territorio una tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento protegido.
- g) Restringir las exportaciones que se den a un mercado determinado o proveer exclusivamente desde el país receptor a un mercado regional específico o al mercado mundial.
- h) En relación con la propiedad intelectual exigirle, para adquirir, utilizar u otorgarle preferencias, que use la tecnología del país receptor o imponga una tasa o monto de regalías conforme a un contrato de licencia; o una duración determinada del plazo de un contrato de licencia. Lo anterior respecto a cualquier contrato de licencia que exista en el momento en que el requisito es impuesto o hecho cumplir, o cualquier contrato de licencia futuro suscrito libremente entre el inversionista y una persona en su territorio, siempre y cuando el requisito sea impuesto o la obligación o compromiso se haga cumplir de manera que constituya una interferencia directa con tal contrato de licencia mediante el ejercicio de una autoridad gubernamental no judicial de un país.

Sin embargo, amplía o precisa que en algunos casos sí se pueden poner requisitos, siempre que sean razonables, sean legítimos al buscar el bien público, y no se aplique discrecionalmente. Además, tiene la ventaja de precisar algunos temas para dejarlos menos abiertos a interpretaciones; hay dos muy importantes:

- a) Se pueden poner requisitos en función de la salud pública o por razones ambientales.
- b) No se aplica la prohibición de requisitos de desempeño en las compras gubernamentales.

Hay otra excepción que debería ser obvia y que no era clara en el TLCAN: se pueden poner requisitos para hacer cumplir una ley o un requerimiento de los órganos de competencia, o cuando lo pone un tribunal o un órgano de competencia.

Es importante aclarar que todo este apartado no se aplica entre privados. Es decir, el T-MEC limita la regulación del Estado sobre las inversiones y los inversionistas extranjeros, pero deja total libertad en los tratos entre privados.

En resumen, los cambios en esta materia son un avance; pero siguen siendo una camisa de fuerza para que el Estado pueda orientar o propiciar que la inversión extranjera juegue un papel positivo dentro de un plan de desarrollo. Están planteadas sólo en beneficio del inversionista y no para el bienestar público. Se pretende justificar esto con el argumento de que es una forma de atraer inversiones; pero de qué sirve que llegue bajo reglas que magnifican sus ganancias y dejan, como veremos más adelante, pocos beneficios en el país receptor.

### **Medidas disconformes<sup>1</sup>**

Ambos tratados aceptan, en algunos casos, que en cada país puede haber algunas medidas disconformes con los principios de trato nacional, trato de nación más favorecida, sobre la posibilidad de poner requisitos de desempeño y sobre la nacionalidad de los altos ejecutivos con tres condiciones:

- a) que las haya listado en el Anexo I. En el caso del TLCAN, los gobiernos sub-nacionales sólo podían conservar dos años estas medidas disconformes.
- b) Estos mismos preceptos no se aplican a los sectores listados en el Anexo II.
- c) Si alguna medida disconforme se modifica, no puede ser para hacerla aún más disconforme con lo pactado en los tratados.

---

1 En el TLCAN estas excepciones se encuentran en el artículo 1108 con el título "Reservas y excepciones" y son más amplias.



El trato nacional y el trato de nación más favorecida y sobre altos ejecutivos no se aplican a las empresas públicas y tampoco a subsidios o donaciones otorgadas por un gobierno.

Estas excepciones son importantes, pero mínimas. Consideramos que es el principio mismo de trato nacional y el de nación más favorecida lo que es inconveniente y una renuncia a la soberanía nacional. Son precisamente estos principios uno de los pilares para garantizar la superioridad del mercado y la ganancia por sobre el bienestar público y los derechos humanos.

### **Denegación de beneficios (T-MEC 14.14)**

Se trata de un inciso sumamente oscuro, al parecer mal redactado por lo que hay que ver la versión final del tratado. Sin embargo, al parecer permite denegar beneficio a un inversionista o una inversión de un país que no forma parte del T-MEC si hay alguna medida o sanción en su contra.

Con esto, México renuncia a una política exterior soberana y guiada por el interés nacional, obliga a alinearla a los intereses de Estados Unidos.

Esta subordinación de nuestra política exterior se confirma con la prácticamente prohibición impuesta por Estados Unidos de negociar tratados de libre comercio con países cuyas economías no son de mercado (léase China) (T-MEC 32.10). Debe informar al menos 6 meses antes de iniciar negociaciones y al menos 30 días antes de firmarlo deberá ofrecer el texto de dicho tratado para su revisión y evaluar el impacto en el T-MEC, lo que puede llevar a dicho país a quedar fuera del T-MEC.

### **Inversión y objetivos de medio ambiente, salud, seguridad y otros objetivos regulatorios**

Este breve párrafo trata sobre la relación de las obligaciones del capítulo de inversiones con los objetivos de medio ambiente, salud y otros temas sociales. Afirma que cada país puede hacer lo que considere conveniente en estas materias, siempre y cuando sea compatible con este capítulo. Textualmente dice en su único párrafo: “Nada en este capítulo se interpretará en el sentido de impedir que una Parte (país) adopte, mantenga o haga cumplir cualquier medida que sea compatible, que considere apropiada para asegurar que la actividad de inversión en su territorio se realice de una manera sensible al medio ambiente, salud, seguridad u otros objetivos reguladores”.

Es increíble esta clara violación de la supremacía de los derechos humanos sobre cualquier otro derecho, cuando enfrentamos las mayores amenazas al medio ambiente y las Naciones Unidas discuten un

acuerdo que obligue a las empresas a cumplir con los convenios de derechos humanos; el T-MEC privilegia las obligaciones y compromisos de este tratado.

Ya desde 2016, siete relatores del Consejo de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos mandaron una carta a todos los cancilleres de los países que negociaban el TPP-11 (que es retomado en gran parte por el T-MEC) advirtiéndoles sobre la no congruencia de estos tratados de libre comercio con las obligaciones de estos países por los tratados y convenciones sobre derechos humanos (Naciones Unidas, 2016).

### **Responsabilidad social de las empresas**

El T-MEC dedica un sólo párrafo a la responsabilidad de las empresas y los inversionistas. Lo reproducimos porque habla por sí mismo:

Las Partes (gobiernos) reafirman la importancia de que cada Parte aliente a las empresas que operan en su territorio o sujetas a su jurisdicción a incorporar voluntariamente en sus políticas internas los estándares, directrices y principios de responsabilidad social corporativa reconocidos internacionalmente que hayan sido aprobados o apoyados por esa Parte, que pueden incluir las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Estos estándares, directrices y principios pueden referirse a materias tales como laboral, medio ambiente, igualdad de género, derechos humanos, derechos de pueblos indígenas y aborígenes y corrupción.

Los Estados están obligados a respetar todo lo pactado en el T-MEC so pena de que los lleven a paneles de arbitraje internacionales, y a los inversionistas sólo se les recomienda que tengan responsabilidad social y además se pueden regir por un código auto elaborado.

### **Mecanismo de solución de controversias en materia de inversión**

Durante 3 años los tres países mantendrán el mecanismo acordado en la sección B del capítulo 11 del TLCAN para inversiones pre-existentes a la entrada en vigor del T-MEC y para controversias iniciadas antes del T-MEC hasta su conclusión (Anexo 14 C).

Después de esos tres años los mecanismos de resolución de disputas inversionista-Estado serán diferentes según los países en disputa. México y Canadá se regirán por lo acordado en otros TLC de los que son parte. Estados Unidos y Canadá resolverán sus controversias en tribunales nacionales. México y Estados Unidos resolverán sus controversias por lo acordado en el Anexo 14-D, 14-E y los apéndices 2 y 3 del T-MEC que tiene algunos cambios respecto al TLCAN.

Considero inaceptables que los negociadores mexicanos hayan peleado la conservación de este mecanismo internacional de solución de disputas a pesar de que nuestro país es el que tiene más demandas y casos perdidos en América Latina (Olivet, Müller y Ghiotto, 2019). Más aún, cuando había muchas señales de que Trump estaba abierto a desaparecerlo e incluso lo hace para sus relaciones con Canadá.

Como veremos más adelante, muchos organismos internacionales son hoy críticos de este mecanismo de solución de conflictos. No basta reformarlo, hay que desaparecerlo. Hay que dar seguridad jurídica con reglas claras y relativamente estables y resolver las disputas en tribunales nacionales del país receptor de la inversión (desarrollaremos este punto en las conclusiones).

Dicho lo anterior, hay que reconocer que en el T-MEC hay algunos cambios que son menos malos que en el TLCAN.

- Limita el ámbito de aplicación en caso de contratos con el gobierno. Según el Anexo 14 E párrafo 6, el ámbito de aplicación respecto a Contratos de Gobierno, se limita a contratos cubiertos en los siguientes sectores: a) actividades respecto a petróleo o gas con una empresa controlada por una parte de este Anexo, b) suministro de servicios de generación de energía al público a nombre de una Parte del Anexo, c) suministro de servicios de telecomunicación al público a nombre de una Parte del Anexo; d) suministro de servicios de transporte al público a nombre de una Parte del Anexo; e) la propiedad o administración de infraestructura, tales como caminos, vías ferroviarias, puentes, canales, o presas, que no sean para el uso y beneficio exclusivo o predominante del gobierno de una Parte del Anexo.
- Hay mayor precisión, con lo que se disminuyen las interpretaciones expansivas que muchas veces han hecho los árbitros. Por ejemplo, el T-MEC afirma que, en caso de duda, puede el Consejo del TLC, que es formado por los gobiernos de los países participantes, hacer una interpretación de tal o cual cláusula y ello es normativo para los árbitros.
- No se puede recurrir al arbitraje internacional si antes no se ha agotado los recursos legales en el ámbito nacional (Anexo 14 C artículo 5 numeral 1).
- Acota fuertemente la posibilidad de demandar por expropiación indirecta (aunque la propuesta desde la sociedad civil y muchos expertos ha sido desaparecer este concepto).
- También acota la generalidad del principio de “trato nacional” y “trato de nación más favorecida” y plantea excepciones

importantes (en algunos casos no se aplican las obligaciones de este tratado a empresas o contratos públicos).

- Es más explícito y contundente que la ley aplicable no es sólo el texto del tratado, sino el derecho constitucionario (artículo 9 párrafo 1 del anexo 14-D y define, en el Anexo 14-A, qué es el derecho constitucionario).
- En algunos puntos mejora las reglas procedimentales; sin embargo, lo seguimos considerando malo.
- Sigue siendo unilateral, las empresas pueden demandar a los Estados, pero ni los Estados, ni las comunidades o los ciudadanos afectados pueden demandar a las empresas.
- El capítulo de inversiones habla de derechos de los inversionistas, pero no de obligaciones.
- Atenta contra la soberanía. Limita la capacidad de los Estados nacionales de regular y orientar las inversiones en función del bien público y para que jueguen un papel positivo en los objetivos nacionales. Peor aún, limita la capacidad de los Estados para hacer respetar los derechos humanos y cuidar el medio ambiente.
- Los movimientos sociales, han propuesto desaparecer este mecanismo de resolución de controversias y resolver las diferencias o disputas según las leyes de cada país y en tribunales especializados del país demandado, garantizando sólo seguridad jurídica con reglas claras y relativamente estables. Esto es aceptado en acuerdos entre países desarrollados, aunque nunca en las Américas.

## **EVALUACIÓN EMPÍRICA DE LOS RESULTADOS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO EN LOS 25 AÑOS DEL TLCAN<sup>2</sup>**

### **Menos inversión extranjera directa neta que la que se propandiza**

#### **Inversión extranjera directa bruta y neta**

Nadie niega que la IED bruta aumentó enormemente. En 1993 era de 4,389 millones de dólares (mdd), en 2018 aumentó a 31,604

---

<sup>2</sup> Ha habido cambios en la forma de calcular la IED por lo que hay ciertas distorsiones en las series largas. De 1980 a 1994 los flujos de IED se integraron con los montos notificados al Registro Nacional de Inversión Extranjera (RNIE) más los montos involucrados en los proyectos autorizados por la Comisión Nacional de Inversión Extranjera (CNIE), es decir, se consideraba el importe total de los proyectos

mdd. Es decir, se multiplicó 7.2 veces. Durante los años del TLCAN llegó a nuestro país la enorme cantidad de 595,339 mdd de IED bruta<sup>3</sup>.

Sin embargo, también hay IED de mexicanos en el exterior; que desafortunadamente se registra sólo de 2001 en adelante. De 2001 a 2018 la IED bruta fue de 496,060 mdd, pero en el mismo periodo los mexicanos invirtieron en el exterior 134,003 mdd. Por lo que la IED neta (descontando la que sale por mexicanos que invierten en el exterior) fue sólo 362,057 mdd (un 27% menos que lo que se propagandiza)<sup>4</sup>.

Más aún, si analizamos los rubros de los que se compone esta IED, descubrimos que la entrada neta de inversión nueva es mucho menor.

Ejemplifiquemos con el año de 2018. En el nuevo formato de la balanza de pagos (que se adapta a los nuevos lineamientos del FMI), la IED se descompone en los siguientes rubros: Inversión nueva, re-inversión de utilidades y créditos dentro del corporativo.

Se destaca un rubro llamado “inversión nueva”, que ya no son los 31,604 mdd que es el dato que se publicita, sino sólo 11,468 mdd. El resto se clasifica como re-inversión de utilidades que, si bien es muy importante que se queden en el país, se generaron en nuestro país; no es entrada nueva de inversión; Las cuentas entre compañías (del mismo corporativo), en realidad es crédito, no inversión y por ello al pagarlo no se contabiliza como fuga de capitales, sino como pago de deuda, y gana por partida doble: la ganancia de la empresa y un cobro de intereses. Este cobro de intereses además se contabiliza como un gasto y disminuye el monto de ganancia sobre la que se paga impuestos. Recordemos que además de todo esto hay que considerar que también los mexicanos invierten en el exterior.

---

aprobados, aun cuando algunos de ellos no llegaban a realizarse. Ello implicaba la combinación de inversiones realizadas con proyectos a realizar. De 1994 a 1998, las cifras corresponden a los montos notificados al RNIE que efectivamente se materializaron en cada periodo más una estimación de los montos que aún no habían sido notificados al RNIE o que, por restricciones de carácter jurídico, no captaba el RNIE; más el valor de las importaciones de activo fijo realizadas por empresas maquiladoras. A partir de 1999 se difunden únicamente cifras materializadas que se reportan al RNIE y se incorporan todos los conceptos que forman parte de la definición de IED (nuevas, utilidades y cuentas) de acuerdo con los estándares internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

3 Como planteamos en la nota anterior, por los cambios en la forma de registrar la IED, la Dirección General de Inversión Extranjera homologó sólo de 2001 en adelante. Por este motivo, los datos del periodo del TLCAN que ofrecemos tienen algún grado de distorsión. Datos tomados de Dirección General de Inversión Extranjera (DGIE). Carpeta de información estadística, 1 de marzo 2019, p. 15.

4 Cálculo con base en la balanza de pagos elaborada por el Banco de México.

Veámoslo en números de 2018. A estos 31,604 mdd de IED bruta que se presumen, hay que descontarles la inversión que los mexicanos hacen en el exterior que son 6,858 mdd, para sacar la inversión neta y los 7,885 que es deuda y no inversión; por lo que la IED nueva neta es de sólo 16,861 mdd. Es decir, sólo poco más de la mitad. Ello concediendo que la re-inversión de utilidades es nueva inversión. El cuadro siguiente muestra gráficamente lo que acabamos de explicar.

**Inversión neta nueva en México en 2018**  
**Millones de dólares**

IED bruta	31,604
IED bruta nueva	11,468
Cuentas entre compañías	- 7,885
IED de mexicanos en el exterior	- 6,858
Entrada neta de IED nueva	16,861

Fuente: Banco de México Balanza de pagos 2018 Publicada el 25 de enero de 2019. <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/balanza-de-pagos/%7BA65604E9-3B54-BF9A-281B-470E86B9176D%7D.pdf>

No se niega que el aumento de la IED ha sido muy importante, pero el desglose que acabamos de hacer muestra la debilidad del modelo económico de los TLC, que impide poner restricciones a la circulación del capital. Es decir, en 2018 el 64% de lo que se contabiliza como IED es inestable; cualquier “pérdida de confianza” (y no datos duros macroeconómicos) puede llevar a que no se re-inviertan las utilidades y que no se cobren los préstamos de la matriz. Se supone que la IED, a diferencia de la de cartera, es estable, que no es tan fácil que salga del país; pero ahora descubrimos que los inversionistas pueden sacar de un momento a otro parte de esa inversión directa, sin que ello signifique vender la empresa.

**La inversión extranjera de cartera crece peligrosamente**

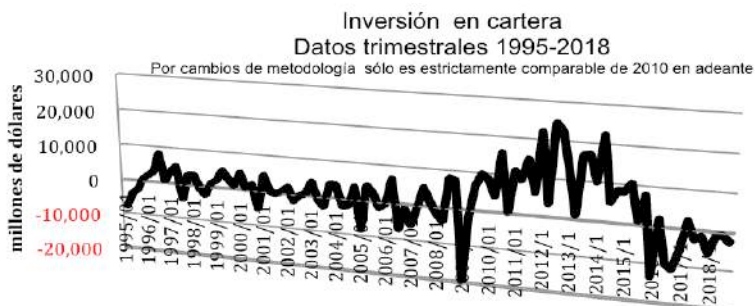
Además de la inversión directa, llega a nuestro país mucha inversión financiera (a la bolsa de valores u otras instituciones financieras). Este tipo de inversión también está cubierta por lo pactado en los TLC, que entre otros derechos se les concede el trato nacional, la prohibición de ponerle requisitos de desempeño y la absoluta libre circulación para

entrar y salir. Los flujos de este tipo de inversión son inestables como puede verse en el cuadro y gráfica siguiente<sup>5</sup>.

### Inversión Extranjera de Cartera

AÑO	ANUAL	ACUMU-LADA	AÑO	ANUAL	ACUMU-LADA
1995	-13,632	-13,632	2007	57	28,119
1996	13,697	65	2008	10,410	38,529
1997	6,942	7,007	2009	-5,306	33,223
1998	901	7,908	2010	29,620	62,843
1999	10,580	18,488	2011	45,946	108,789
2000	1,742	20,230	2012	72,856	181,645
2001	5,010	25,240	2013	48,181	229,826
2002	251	25,491	2014	46,345	276,171
2003	4,220	29,711	2015	27,972	304,143
2004	3,340	33,051	2016	-31,223	272,920
2005	-3,085	29,966	2017	-7,271	265,649
2006	-1,904	28,062	2018	-9,980	255,669

Fuente: Banco de México, Informes anuales de Balanza de pagos



5 Cuadro y gráfica contruidos con datos del Banco de México en el informe año con año de la balanza de pagos. Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/balanza-de-pagos/balanza-pagos-comercio-invers.html>

Se ha cambiado la metodología acorde con el FMI varias veces (la última en 2016 y el Banco de México homologó a esta metodología sólo de 2010 en adelante. El Banco de México cada año hace pequeños ajustes al dato de año anterior, por lo que tomamos el dato corregido a partir del cuadro del año siguiente. Las cifras son en millones de dólares.

La fuga de estos capitales puede provocar graves crisis. Recordemos la crisis de 1994-1995 (salieron 28 mil mdd) que, entre otros elementos, llevó a una gran devaluación, desempleo, caída de los salarios y aumento de la pobreza. Hoy la inversión especulativa que flota en nuestro país es mucho mayor que la de 1994-1995. Actualmente, al menos hay 255 mil millones de dólares a pesar que de enero de 2016 a marzo de 2019 han salido del país 53,626 mdd.

Dicha crisis (ver Arroyo, 1995) que se dio en contexto muy distinto al actual, y el tipo de inversión en cartera que estaba en el país era también distinto. Se dice que la salida de este capital en los últimos tres años es algo pasajero debido a la elección de Trump (ciertamente en 2016 salieron 31,223 mdd), pero siguieron saliendo en los años siguientes. Ante ello se dice que se debió a la incertidumbre ante la negociación del T-MEC y/o las elecciones mexicanas de 2018. Ciertamente todo ello seguramente influyó. Sin embargo, habría que analizar con mucho más detalle y diseñar una estrategia para disminuir esta vulnerabilidad.

En realidad, parte de esta inversión de cartera o financiera es deuda, como lo indica su propio nombre “bonos de deuda pública o privada”. Este tipo de deuda es mucho más peligrosa ya que no tiene plazo de vencimiento y la tasa de interés que se pagaría por ella es mucho más incierta (sujeta completamente a la oferta y la demanda). Hay que analizar con mucho más detalle del que este escrito nos permite, el tipo de inversión de cartera que hoy está en el país. ¿Cuánto es en acciones, qué es menos peligroso ya que para sacarlo tiene que comprarla alguien? ¿Cuánto es en bonos de deuda y a qué plazos? ¿Son bonos de deuda gubernamental o privada? Este tipo de inversión puede ser benéfica mientras está, pero siempre estamos en el riesgo de que se vaya. En el sexenio de Salinas de Gortari la economía estaba creciendo, pero la crisis de 1994-95 sacó a la luz que ese crecimiento se basaba en dinero ajeno y cuando lo cobran se va del país; esta inversión estaba en bonos de deuda, bajamos a la triste realidad y la economía decreció 7%.

### **A pesar de la firma de TLC con más de 50 países, Estados Unidos sigue siendo el primer inversionista en México**

Con tantos TLC firmados por México, ha disminuido muy poco la concentración en la IED estadounidense. En promedio, en los 5 años anteriores al TLCAN, el 64% del total venía de Estados Unidos y con la fiebre de firmas de TLC entre 1999 y 2018, en promedio ya sólo el 48% viene de Estados Unidos (si le sumamos la que viene de Canadá significa el 55% del total). La inversión estadounidense sigue siendo la



mayoría, aunque, en términos relativos, baja por la existencia de otros países inversores. No lo superan ni siquiera los 28 países europeos juntos con los que se tiene TLC desde 2000. Este conjunto de 28 países europeos acaparan en 2018 el 32.8% de la IED y en el mismo año América del Norte concentra el 49%.

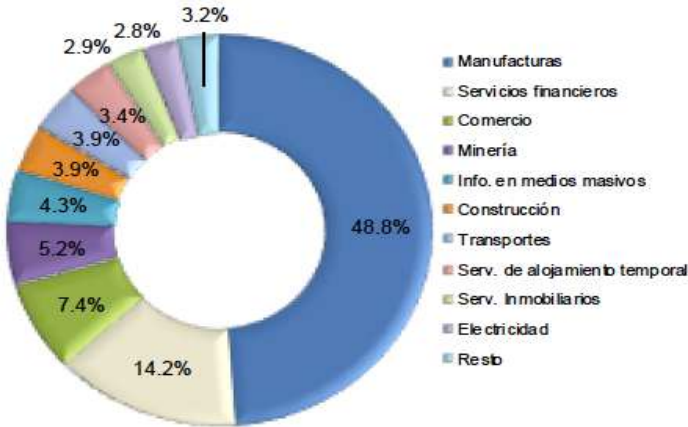
Como veremos más adelante, el principal motor de la economía es el sector externo. En ese contexto podremos comprender la gran vulnerabilidad que significa la concentración de la IED en Estados Unidos, a lo que hay que sumar también que el 80% de las exportaciones de México van a Estados Unidos y que hay una enorme cantidad de inversión extranjera de cartera que puede irse en cualquier momento. Los tres elementos juntos, agudizados en el periodo del TLCAN, muestran claramente nuestra dependencia y la situación de debilidad con la que entramos a renegociar el T-MEC.

### **El destino de la IED por sectores económicos**

Como se ve en el cuadro siguiente, fundamentalmente la IED llega al sector manufacturero y no a la extracción de recursos naturales como en buena parte del continente americano. Además, este mismo sector es el principal sector exportador. Lo anterior es positivo, desde hace mucho México no es un país primario exportador. Sin embargo, su contraparte es que el sector moderno y más dinámico de la economía está en manos de extranjeros. A ello hay que agregar que el segundo sector destino de la IED es el sector financiero, lo que significa que dos países (España y Estados Unidos), controlan este esencial sector económico.

### IED HACIA MÉXICO POR SECTORES DE DESTINO, 1994-2018

(participación porcentual de flujos acumulados)



Fuente: Secretaría de Economía “La inversión extranjera directa en México y en el mundo”, 1 de marzo de 2019, p. 17.

Se refiere al total de la IED no sólo del área de América del Norte.

Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442927/Carpeta\\_IED\\_externa.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/442927/Carpeta_IED_externa.pdf)

#### La gran promesa no cumplida: crecimiento económico acelerado

En la estrategia económica mexicana de la que forma parte el TLCAN, se plantea que el motor de la economía sean las exportaciones y la inversión extranjera. Esta es la gran promesa incumplida de los impulsores del TLCAN.

Como vimos, estos dos indicadores crecen espectacularmente y alrededor del 50% de la IED durante el TLCAN viene de América del Norte y alrededor del 80% de las exportaciones mexicanas van a los países del TLCAN. Sin embargo, paradójicamente la economía mexicana crece muy poco. Durante el TLCAN la tasa media de crecimiento del PIB por habitante fue de sólo 1.19% anual, la más baja obtenida comparada con todas las estrategias económicas seguidas por nuestro país desde 1940 a la fecha, como puede verse en el gráfica siguiente. También es el de más pobre crecimiento de todos los países de América Latina, es el número 25 de 30 países que refiere el Banco Mundial.

### Tasa Media del PIB por habitante en las diversas estrategia económicas 1940-2018



Fuente: elaboración propia.

¿Por qué si llega tanta inversión y crecen las ventas al exterior no crece la economía? La razón es que las empresas exportadoras son muy grandes, pero pocas y compran poco de sus insumos en el país; y, con ello, no jalan en su éxito a los proveedores mexicanos. Además, muchas de las empresas con inversión extranjera son compra de exitosas empresas mexicanas por lo que no son propiamente empresas nuevas, sino sólo cambiaron de dueño.

## LA OTRA GRAN PROMESA INCUMPLIDA ES QUE SE GENERARÍAN MÁS Y MEJORES EMPLEOS

### Los salarios reales caen estrepitosamente

En México la política salarial ha estado asociada al modelo o estrategia económica en turno. Cuando la economía se orienta al mercado interno los salarios tienden a subir como una necesidad para darle salida a la producción aumentada. En cambio, cuando la economía se orienta fundamentalmente al mercado externo los salarios se usan como un elemento para atraer inversión extranjera y/o hacer más competitivos los productos exportables. Esta interrelación se ve claramente en el cuadro y la gráfica siguiente que compara los salarios reales desde 1938 a la fecha.

**SALARIO MINIMO Y ESTRATEGIAS ECONÓMICAS**

ETAPA	Poder de Compra
Periodo orientado al mercado externo (DF 1940-1951)	<b>-63.72%</b>
Periodo orientado al mercado interno (DF 1951-1976)	<b>349.50%</b>
<b>NEOLIBERALISMO mercado externo (dic 82-dic. 2018)</b>	<b>-56.17%</b>
<b>TLCAN mercado externo (1º ene 94-dic 2018)</b>	<b>-9.09%</b>
<b>RESPECTO A MÁXIMO HISTORICO 2 (1976-2018)</b>	<b>-73.23%</b>
<b>RESPECTO A MÁXIMO HISTORICO 1 (DF 1938- dic 2018)</b>	<b>-59.42%</b>



**La pobreza está asociada fundamentalmente a los malos empleos**

Se suele pensar que la pobreza está asociada al desempleo, pero en México no es así. La pobreza está asociada fundamentalmente a la precariedad del empleo y a los bajos salarios.

El informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de 2018 muestra que el número de pobres ha aumentado, aunque en porcentaje de la población total ha bajado ligeramente. En 2008 los pobres eran 49.5 millones y en 2018 aumentaron en casi 3 millones para llegar a 52.4 millones. Se pretende ocultar este fracaso de la política contra la pobreza aduciendo que en porcentaje de la población total del país ha bajado de 44.4% a 41.9%<sup>6</sup>. La medición de la pobreza es multidimensional, no sólo el nivel de ingreso, sino también el grado de acceso a algunos satisfactores básicos. El informe muestra que en estos 10 años han mejorado, aunque muy ligeramente, algunas de las carencias sociales, pero no la pobreza por ingresos.

6 CONEVAL, Comunicado de prensa No. 10 del 5 de agosto 2019.

El que la pobreza no mejore se explica fundamentalmente por lo precario del empleo y los salarios y es mostrado contundentemente por el CONEVAL. En el último trimestre de 2018, el 39.8% tiene ingresos laborales inferiores al costo de la canasta mínima de alimentos (es decir, están en pobreza extrema a menos que trabajen muchos miembros de la familia). Ello, además en 10 años ha empeorado, ya que en el 2º trimestre de 2008 era 7% menos (32.9%)<sup>7</sup>.

Se puede pensar que las empresas con inversión extranjera y/o exportadoras pagan mejores salarios, y es verdad. Pero, en general los ingresos no rebasan la línea de la pobreza a menos que trabajen varios miembros de la familia. La industria manufacturera que forma parte de las cadenas globales de valor, en 2015 pagaba en promedio \$10,523 pesos y ese mismo año la canasta mínima alimentaria y no alimentaria abajo de la cual se considera pobre, para 4 personas, costaba \$10,854.64 pesos. Es decir, los trabajadores de estas industrias beneficiadas por el TLCAN ganaban \$335.64 pesos menos de la línea de la pobreza, si no son pobres es porque más de un miembro de la familia trabaja. En el caso del sector automotriz, que es el gran exportador, los trabajadores de este sector que forman parte de las cadenas productivas globalizadas, en 2015 ganaban \$1,012 pesos abajo de la línea de la pobreza<sup>8</sup>.

Los bajos salarios en las manufacturas son, sin lugar a duda, uno de los factores para atraer inversión extranjera y ser competitivo al exportar. Ello fue una de las grandes críticas de los sindicatos de Estados Unidos y Canadá en las negociaciones del T-MEC. Consideran, con razón, que los bajos salarios mexicanos son un dumping social y exigen su aumento. Más adelante retomaremos este punto.

### **¿Los TLC lograron que México se inserte en cadenas productivas globales?**

Esta es la mayor presunción propagandística de los promotores de los TLC. Ciertamente hay una estrecha relación entre los sectores a los

---

7 CONEVAL, Porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta de alimentos. Recuperado de <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrTendenciaLaboral?pAnio=0&pTipoIndicador=4&pTipoCobertura=5&pTrimestre=0>

8 Las remuneraciones promedio de la industria manufacturera y de la industria automotriz, que son parte de las cadenas globales de valor, están calculados con base en el total de remuneraciones salariales. Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabniveles.aspx?c=33690> El costo de la canasta alimentaria y no alimentaria fue tomado de CONEVAL, "Las líneas de bienestar", diciembre de 2015. Recuperado de <http://webdrp.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

que llega la IED y la exportación. En 2018, las manufacturas representaban alrededor del 80% de las exportaciones del país y a dicho sector llega el 49% de la IED como se ve en la gráfica anterior y con pequeñas variantes son las mismas proporciones en más de una década.

El gobierno mexicano y los empresarios que se benefician del TLCAN presumen que con los TLC México se volvió una potencia exportadora y, mejor aún, de manufacturas (no como en general el resto de Latinoamérica, de materias primas). Se presume que ahora México es parte de cadenas productivas globales o cadenas globales de valor. Veamos qué tan cierto es.

Es verdad que las exportaciones mexicanas son principalmente manufactureras. Se dice que el 42.3% son parte de cadenas productivas globales<sup>9</sup>. Pero veamos que significa realmente en el conjunto de la economía mexicana.

El PIB manufacturero en 2017 fue el 15.5% del PIB general del país<sup>10</sup>, las manufacturas globalizadas de exportación son el 26.6% del conjunto de la producción manufacturera (no el 42% que dicen las estadísticas oficiales que no consideran las manufacturas que están en la informalidad)<sup>11</sup>. Esto es, las manufacturas globalizadas, parte de cadenas globales de valor, ocupan sólo la cuarta parte de ese 15.5% que son las manufacturas globalizadas. Es decir, este presumido éxito es sólo para el 4.25% del conjunto de la economía mexicana. Por otra parte, el gobierno mismo reconoce que en México aún es poco el valor agregado. En 2017, en estas empresas globalizadas de valor agregado en México fue sólo el 18.3%<sup>12</sup> y también son pocos los insumos mexicanos que son parte de estas exportaciones.

En términos de empleo y salario la importancia de estas presumidas exportaciones parte de cadenas productivas globales, son aún menos significativas. En 2017 en el empleo total en México fue poco más de 52 millones (52,865,845)<sup>13</sup>. De éste, las exportaciones manufactureras globalizadas sólo emplean 2,139,187, lo que significa que absorbe

---

9 INEGI, Comunicado de prensa “Valor agregado de la exportación manufacturera global.” Recuperado de [www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/StmaCnNaNal/VAEMG.pdf](http://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/StmaCnNaNal/VAEMG.pdf)

10 Cálculo propio con base en INEGI, Sistema de cuentas nacionales. Recuperado de [www.inegi.org.mx/sistemas/bie/](http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/)

11 Cálculo propio con base en Cuentas Nacionales, dividiendo PIB general entre PIB manufacturero.

12 INEGI. Comunicado de prensa “Valor agregado de la exportación manufacturera global”. Recuperado de [www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/StmaCnNaNal/VAEMG.pdf](http://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/StmaCnNaNal/VAEMG.pdf)

13 INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Total de población ocupada con remuneración. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

sólo el 4.05% de la ocupación total del país. El sector automotriz globalizado sólo ocupa 619,651 trabajadores (la mayoría en autopartes) lo que significa el 1.17% del empleo total del país<sup>14</sup>.

Es en este contexto que debemos valorar en su justa medida el que en el capítulo de reglas de origen del T-MEC se obliga a México a una regla de origen laboral: para exportar autos a Estados Unidos, una proporción de ellos tiene que estar hecha en países que paguen al menos 16 dólares la hora. Algunos han visto muy positiva esta obligación para México y lo es; pero, como hemos visto, en el caso de que verdaderamente se cumpla lo anterior<sup>15</sup>, beneficiaría sólo a una parte del 1.17% de los trabajadores mexicanos.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

### **Los tratados de libre comercio y/o inversión hoy son cuestionados por las instituciones internacionales que los promovieron**

No podemos negar que el crecimiento de la inversión extranjera en México tuvo una gran aceleración con la firma del TLCAN; y que el mayor inversionista en México es de una de las Partes de este Tratado. En contraste está Brasil que hasta hace muy poco tiempo no tenía ningún TLC o TBI y, sin embargo, destronó a México como el mayor receptor y emisor de inversión extranjera en América Latina y el Caribe. En promedio, entre 1990 y 1997, México recibió 24,501 mdd de IED (el 59% de la que llegó a América Latina y el Caribe), mientras que Brasil sólo recibió 4,865 mdd (el 11.72% de la que llegó a la región). En cambio, entre 1998 y 2011 México captó el 26.77% y Brasil el 33.21%<sup>16</sup>. En pocas palabras Brasil, sin firmar tratados recibe más IED como porcentaje de su PIB que México y Chile que son los países que más tratados de liberalización han firmado<sup>17</sup>. Lo anterior

---

14 INEGI. Empleo manufactura globalizada. Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global. Año Base 2013. Serie 2003-2017. 2017 preliminar. Serie anual / Tabulados resumen de la producción manufacturera global / Valor agregado bruto, remuneración de asalariados y puestos de trabajo de la producción manufacturera global / Valores corrientes en millones de pesos. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/tmp/tabuladoscn/default.html?tema=VAEMG>

15 No es el momento de analizar a fondo esta cláusula, pero decimos “en el caso de que verdaderamente se cumpla”, porque tiene varias salidas para evadir esta obligación.

16 Cálculos propios con información tomada de CEPASTAT (banco de datos de la CEPAL): Estadísticas e indicadores sector externo. Son cálculos considerando IED neta (es decir descontando la que estos países hacen en el exterior). Tomamos promedios del periodo porque la IED es muy variable entre un año y otro.

17 No es el momento de hacer un análisis a fondo la dinámica de la IED en América Latina, para ello puede revisarse Arroyo, 2014. Volveremos sobre este punto un poco más adelante.

nos indica la sobrevaloración de los TLC o TBI para atraer inversiones y sobre todo analizar por qué, con las reglas de estos tratados, la IED no ha dado los frutos esperados como hemos visto para el caso de México<sup>18</sup>.

Hoy esa fiebre de la década de 1990 por firmar TLC o TBI está muy cuestionada incluso por la academia y los organismos internacionales que los promovieron. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Comisión de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que en su tiempo promovieron los tratados de protección de inversiones; actualmente proponen cambios en el modelo de protección de inversiones a fin de compaginar la seguridad jurídica para hacer atractiva la inversión y, a la vez, mantener la capacidad regulatoria del Estado de orientar la IED según las prioridades nacionales (CEPAL, 2011; 2012; UNCTAD 2009, 2012, 2013a, 2013b; 2015). El T-MEC va en sentido contrario.

El Consejo de Naciones Unidas para los Derechos Humanos plantea que en muchos aspectos estos tratados son incompatibles con los compromisos que los países firmantes tienen en el marco de los Tratados y Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2016). Además, en junio de 2015, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptó la resolución 26/9 sobre la elaboración de “un instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en materia de derecho internacional de los derechos humanos.

A nivel internacional, desde hace años la academia se pregunta si verdaderamente hay una relación directa y causal entre la firma de TBI y el aumento de la IED<sup>19</sup>. Muchos contestan que no. Hay muchas evidencias que muestran que en la década de 1990 la llegada de IED en América Latina no sólo se debió a la firma de TBI, sino que jugó un papel clave la ola de privatizaciones de empresas públicas. Pero, sobre todo, esta discusión académica plantea que el análisis de las inversiones extranjeras no puede reducirse a si aumentaron o no las cantidades que se captan, sino que hay que analizar ampliamente los factores que las atrajeron y los efectos en las economías receptoras. En general estas investigaciones reconocen que estos tratados no han

---

18 Quizá el caso más minucioso de análisis de la relación entre TBI y sus efectos en el desarrollo de un país es el realizado por la Auditoría Ciudadana de los TBI de Ecuador (CATISA, 2017).

19 La discusión en UNCTAD sobre el tema puede verse en Ghiotto (s/f). Una síntesis de esta discusión y las referencias a algunos de los autores que participan en ella, puede verse en Arroyo y Ghiotto (2017, pp. 40-42).



dado los frutos esperados, aún cuando hayan podido atraer inversión extranjera.

Un reciente documento intitulado “Más allá del TLCAN 2.0” (Earle, Pérez-Rocha y Sinclair, 2019, pp. 18-19), sistematiza brevemente la actual desilusión frente a estos acuerdos de protección de inversiones en los siguientes términos:

Conforme a la UNCTAD, en 2017 solamente se concluyeron 18 Acuerdos Internacionales de Inversión (AII), la cifra más baja desde 1983. Por primera vez, la cantidad de terminaciones de tratados sobrepasó la cantidad de AII nuevos, y la reforma del sistema florece a nivel mundial. Desde 2012, más de 150 países han diseñado medidas nuevas para una generación nueva de AII que brindan protección específica o guías para políticas y decisiones que favorezcan al medio ambiente. También hay evidencia sólida del creciente descontento con el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, el foro usado más comúnmente para manejar casos de ISDS. Por lo menos tres países se han retirado de la Convención del CIADI (Ecuador, Bolivia y Venezuela). Estos mismos países, además de India, Indonesia, Sudáfrica y Tanzania, han terminado varios tratados bilaterales de inversión (TBI), mayormente con países europeos. Varios países también han desarrollado modelos alternativos de TBI, incluyendo Brasil, India, Indonesia y Tanzania. A nivel regional, el Consejo de Desarrollo de África de Sur (SADC) ha desarrollado un modelo de Tratado Bilateral de Inversión alternativo que aconseja a los Estados miembros el considerar el arbitraje entre Estados antes de permitir que se lleve a demandas en tribunales supranacionales. El gobierno de El Salvador, antes de ser demandado por Commerce Group y Pacific Rim Mining, reformó su ley de inversión nacional para prevenir que se lleven más demandas directamente al CIADI.

Incluso la UNCTAD va más allá.

Una reforma de los mecanismos de solución de disputas de inversión no se puede ver como algo aislado; necesita estar sincronizada con una reforma de las reglas substanciales de protección de las inversiones incluidas en los AII. Sin un paquete abarcador que atienda el contenido substancial de los AII y del sistema ISDS, todo intento de reforma se arriesga

a que se logre solamente un cambio insignificante y a *que creen potencialmente nuevas formas de fragmentación e incertidumbre*. (Ibidem, p. 18)

A pesar de todo lo anterior en México, ante las dificultades de Trump con el TLCAN y la incertidumbre sobre si sería ratificado el T-MEC por los legisladores estadounidenses, se generó una alarma desproporcionada entre sectores del gobierno y del gran empresariado que contagiaron a una parte de la sociedad.

Es claro que con estos tratados se les ha dado una serie de derechos a los inversionistas extranjeros que impiden que los Estados nacionales puedan regularlas para que, además de obtener ganancias, jueguen un papel complementario en el proyecto nacional del país receptor; y ello es una de las razones por las que, como hemos visto, no han dado los frutos esperados para el país receptor.

No obstante, todo lo anterior, hay instalado como un dogma, que, aunque sean malos los TLC y/o TBI, hay que firmarlos porque si no, no llegará la inversión extranjera. Se piensa que sin inversión extranjera no hay “desarrollo” y que, si no les damos todos esos privilegios a los inversionistas extranjeros, no vienen. Por ello, sus promotores son impermeables a las críticas y a la evidencia empírica de los resultados reales de estos tratados. Se sabe que son leoninos y que con ello hipotecamos nuestra soberanía; pero piensan que eso hay que aceptarlo como un mal menor, porque sin ellos no llegará inversión extranjera y, sin ella, no hay desarrollo. A veces se dice que los gobernantes que los firman son tontos, inconscientes o traidores. La pregunta de fondo no es esa, sino para quién gobiernan. Ciertamente en nuestros países hay capas de la población que les ha ido muy bien con estos tratados.

Nadie niega que la llamada “seguridad jurídica” sea un elemento importante para que los inversionistas decidan en qué país invertir. Pero seguridad jurídica significa reglas claras y relativamente estables, no como con los TLC y TBI, privilegios exagerados o súper derechos.

La CEPAL estudia los elementos fundamentales que toman en cuenta los grandes inversionistas internacionales y concluyen que los factores de atracción más importantes de IED que determinan al país destino de sus inversiones, varía según el interés primordial del inversionista y el sector económico en el que se ubica, que sintetizamos enseguida (CEPAL, 2012, pp. 111-116). Para algunos inversionistas lo importante es la búsqueda de recursos naturales. Este tipo de IED está fuertemente determinada por el alza o baja de los precios de dichos recursos. La rentabilidad sobre activos de las 500 mayores empresas que invierten en el sector minero en América Latina y el Caribe, en 2010

fue del 25%, frente al 11% de bebidas y tabaco que ocupa el segundo lugar en rentabilidad (CEPAL, 2011). Este factor ha sido determinante para atraer la IED al sector extractivo. Nosotros agregaríamos que para este sector es primordial que sean países que, además de ser ricos en recursos, tengan débiles legislaciones ambientales y/o sean muy débiles para exigir su cumplimiento.

Algunos inversionistas buscan mercado para sus productos. Es decir, países con una economía o una población con alto poder de compra. Otros inversionistas buscan ventajas sistémicas; particularmente sinergias tecnológicas con otras empresas y/o el aporte de ciencia y tecnología propia del país receptor.

Para la CEPAL, un factor clave en la atracción de IED en la década de 1990 fueron las privatizaciones pues explican, en buena parte, el aumento de flujos de IED. Ello coincide con el periodo de firma de TBI, pero no necesariamente implica una relación causal entre firma de tratados que protegen la inversión y aumento de la IED.

Agregamos otros factores de atracción, generalmente reconocidos: a) la existencia de infraestructura, b) estabilidad económica y política; y, c) seguridad pública.

La mejor forma de atraer inversiones no es dando privilegios; sino una economía nacional que funcione, que esté creciendo. Es decir, que sea negocio invertir. Si nuestros países logran eso, con o sin TLC, la inversión llegará y se podrán poner requisitos de desempeño u otras regulaciones, que, sin impedir una ganancia razonable para el inversionista, tengan un papel dinamizador y benéfico para el país receptor.

### **Los tratados de libre comercio y/o inversión y la nueva etapa del capitalismo**

En el fondo la explicación sistémica del por qué nuestros gobiernos firman este tipo de tratados son los profundos cambios del capitalismo actual<sup>20</sup>. Realmente estamos en una nueva etapa del capitalismo que podemos llamar capitalismo global. La globalización no es sólo un avance cuantitativo de la internacionalización del mercado y las inversiones. Lo cualitativamente nuevo es que se transnacionalizó el proceso de trabajo, las cadenas productivas. Ya no se trata de capitalismo nacional inter-relacionados, sino de un proceso de producción global. Ello ha llevado a profundos cambios en el papel del Estado y en la composición de las clases.

Ha surgido una nueva fracción de clase que necesita una gobernanza global de la economía. Esta fracción de la burguesía ya no necesita que el Estado nacional trabaje para facilitar que se reproduzca

---

<sup>20</sup> No es posible desarrollar ahora ese tema, puede verse Robinson (2013).

el sistema a nivel nacional. Para esta fracción de la clase dominante, lo que se necesita es que el Estado les facilite la reproducción de la economía a nivel global y su inserción en ella. Sus ganancias ya no dependen tanto de la dinámica económica nacional, sino de la dinámica global. Ello lleva a una transformación del papel del Estado. Eso es el fondo de por qué los Estados Nacionales firman estos tratados. Estos tratados pueden ser malos para el país, pero buenos para el capitalismo global y para la fracción globalizada de la burguesía nacional. Este capitalismo global necesita libre circulación de las mercancías y del capital, poder explotar los recursos que necesita sin que le estorben las barreras o regulaciones ambientales nacionales. Es en este contexto que se explican los TLC, no importa que sean malos para el desarrollo del país, lo que importa es que se facilite la acumulación a nivel global.

Por supuesto ello complejiza las contradicciones dentro de la clase dominante y con ello el papel del Estado de impedir que dificulten la reproducción sistémica a nivel nacional. Los Estados nacionales han privilegiado el favorecer a esta fracción globalizada del capital incluso a costa del llamado desarrollo nacional. Agudiza la contradicción entre sectores de la burguesía cuyas ganancias dependen de que funcione el sistema a nivel nacional y su fracción globalizada para lo que lo anterior ya no es prioritario. Por supuesto cambian también las luchas de los explotados: ya no se enfrentan sólo a la burguesía de su país y al Estado Nacional, sino a un sistema cada vez más global con instancias globales que lo gobiernan como son las instituciones financieras internacionales, el FMI, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el grupo de los 7, etc. La red de TLC, TBI y otros acuerdos o tratados internacionales conforman un marco legal obligatorio (una especie de constitución mundial de los derechos del capital), con su propio sistema de resolución de disputas. Se globaliza o liberaliza todo, menos el tránsito de personas. Los explotados enfrentan a un enemigo global con instituciones globales, mientras los trabajadores sufren todo tipo de dificultades para globalizarse.

### **Tenemos alternativas**

Si estos tratados de libre comercio y/o inversión no han dado los resultados esperados ni en México ni en el mundo, debemos pensar en otra forma de lograr nuestra integración en el mundo.

Desde los movimientos sociales y sus intelectuales orgánicos se han ido construyendo alternativas viables a los TLC<sup>21</sup>. Muchos

---

21 Algunas de estas propuestas alternativas desde los movimientos sociales son las siguientes: Alianza Social Continental (2005); Grupo de Trabajo sobre Inversiones en las Américas (2014); Colectivo (2014); CAITISA (2017); Convergencia de

pensamos que la salida de fondo a la crisis ya no sólo económica y social sino civilizatoria, es construir una sociedad no capitalista, algún tipo de socialismo verdaderamente democrático. Mientras el objetivo de la ganancia sea el principio y fundamento de la dinámica social, no es posible el respeto a todos los derechos humanos y de la naturaleza. Sin embargo, se es consciente de que hoy no hay la correlación de fuerzas indispensable para un cambio de esa magnitud. La mayor confluencia y el punto de cohesión entre los movimientos sociales de las Américas es que son anti neoliberales y anti globalización dejada al imperio del mercado.

### **Globalizar los movimientos sociales y avanzar en la integración latinoamericana**

El verdadero problema no es formular técnicamente propuestas viables para superar el esquema neoliberal de globalización, sino el construir la correlación de fuerzas para hacerlo políticamente viable. Desde movimientos sectoriales o país por país no tiene viabilidad lograr un cambio de esta magnitud.

Para enfrentar este capitalismo salvaje globalizado es indispensable construir un sujeto de cambio también globalizado, es decir alianzas internacionales multisectoriales. Asimismo, no parece viable que un sólo país pueda enfrentar a este proyecto global sostenido e impulsado por una fracción de la burguesía dominante, que opera en el mundo entero y que ha construido todo un conjunto de instituciones internacionales para mantener este modelo o sistema global.

Además ha construido toda una red de tratados que operan como una constitución global de los derechos del capital y ha logrado una hegemonía ideológica que presenta este estado de cosas como inevitable (aunque hoy ya no es pensamiento casi único); y, cuando no lo logra, tiene muchos mecanismos para derrotar a los que intentan otro camino, desde el sabotaje económico, la guerra mediática, el apoyo a oposiciones internas a estos países que intentan un cambio, hasta los golpes de Estado suaves o duros. Por ello, la condición para que las alternativas sean viables es construir un movimiento social globalizado y avanzar en la integración latinoamericana, o al menos regional, para construir una soberanía global y/o regional que permita intentar un camino propio. Lo anterior se intentó a finales de la década de 1990 y principios del nuevo milenio, con un fuerte movimiento social multisectorial y globalizado que tomó diversas formas.

---

organizaciones sociales y ciudadanas México mejor sin TLCs (2017); Earle, Perez-Rocha y Sinclair (2019).

Esto no es fácil ni un proceso lineal. En la lucha contra el ALCA (el Área de Libre Comercio de las Américas) se crearon condiciones para que un amplio movimiento social continental, y en cierta medida mundial, lograra derrotar este mega tratado y en el Cono Sur de nuestra América llegaran al poder diversos gobiernos progresistas. De hecho, estos gobiernos lograron una zona libre de TLC; aunque algunos de estos sí tenían TBI firmados, avanzaron en recuperar su soberanía y en una insipiente integración creando instituciones regionales.

Hoy estamos en una coyuntura muy distinta con la derrota de estos gobiernos y ascenso de nuevos gobiernos con orientación neoliberal. Es indispensable hacer una evaluación autocrítica de por qué llegamos a este enorme retroceso. No basta decir que “el Imperio” lo sabotó, es indispensable pensar autocríticamente qué pudimos hacer mejor y qué errores cometimos.

El espacio disponible no permite exponer en detalle el contenido concreto de estas alternativas. Nos limitaremos a exponer sintéticamente las propuestas frente a los TLC y/o TBI en materia de inversión extranjera.

### **No se propone ningún tipo de aislacionismo o nacionalismo extremo**

Pero el criterio supremo de nuestras relaciones internacionales en materia económica no puede ser maximizar las ganancias cueste lo que cueste. El principio supremo es supeditar la dinámica económica, tanto nacional como internacional, al respeto a los derechos humanos y la naturaleza. Ello implica, entre otras cosas, impulsar un tratado vinculante en materia de derecho de derechos humanos para las empresas en el marco de Naciones Unidas, y hacer efectivo y sancionable que ninguna ley, tratado, o práctica puede estar por encima del derecho internacional de derechos humanos, ni sobre los acuerdos y/o tratados en materia ambiental (que por lo demás, un ambiente sano, es un derecho humano).

Respecto a los tratados de los que estamos hablando, lo anterior, entre otras muchas cosas, implica excluir de cualquier liberalización los servicios públicos vinculados a derechos humanos (agua, salud, educación, etcétera). También los derechos de propiedad intelectual no pueden estar por encima de los derechos humanos. Ello conlleva, por ejemplo, que el derecho a la salud está por encima de cualquier patente, el derecho a la privacidad no puede ser atropellado por el comercio con nuestra información o por el espionaje que hacen las grandes empresas de internet.

Cualquier acuerdo sobre inversión debe incluir un capítulo laboral vinculante, que garantice que no se usen los bajos salarios y/o bajos estándares laborales como mecanismo de atracción de inversiones

extranjeras. Todo acuerdo debe incluir el tema migratorio, que garantice el respeto pleno de sus derechos humanos y laborales, y evitar la sobre-explotación de los trabajadores migrantes, basada en su indefensión por su condición de indocumentados.

**CUALQUIER ACUERDO DEBE RESPETAR LA SOBERANÍA NACIONAL Y RECONOCER EL DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN EN SUS POLÍTICAS DE DESARROLLO CON JUSTICIA Y SUSTENTABILIDAD**

Implica mantener la capacidad de los estados nacionales para impulsar un desarrollo nacional, sin que ello signifique cerrarse o aislarse del mundo.

Debe excluirse cualquier mecanismo supranacional de solución de controversias como los planteados en el capítulo XI del TLCAN o el denominado Sistema de Corte de Inversiones planteado en el tratado entre Canadá y la Unión Europea. A los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, se les debe garantizar seguridad jurídica. Es decir, reglas claras y relativamente estables, pero no otorgar privilegios o derechos extremos incluyendo tribunales supra-nacionales que funcionen a puertas cerradas (como el CIADI del Banco Mundial) para dirimir controversias.

Ello implica excluir los principios presentes en los TLC de “trato nacional” y “trato de nación más favorecida” y conservar la capacidad regulatoria en función del bien público.

Mantener la posibilidad de poner requisitos de desempeño a las inversiones extranjeras. Se trata de compaginar el hacer atractivo invertir en el país, pero poder orientarla a los sectores en que se vea conveniente y poner requisitos de desempeño que permitan una ganancia razonable; y, a la vez, sean benéficas para el país. Mantener empresas públicas cuya esencia sea colaborar en el desarrollo nacional y, por ello, no deben ser consideradas como competencia desleal.

Conservar la posibilidad de que las partes tengan una política económica e industrial que satisfaga el mercado interno y favorezca un alto contenido y valor agregado nacional de los productos exportables. Para ello las reglas de origen necesarias para las facilidades arancelarias en la exportación deben exigir un contenido nacional y no sólo de la región.

Se debe salvaguardar la posibilidad de limitar la libre circulación de capital para prevenir fugas masivas de capital especulativo que provocan crisis financieras. La inversión indirecta o financiera puede excluirse o regularse para que coadyuven al desarrollo económico, como por ejemplo exigirles un tiempo mínimo de permanencia en el país anfitrión.

Los TLC o de protección de inversiones no son el camino. No han dado los resultados esperados y han tenido efectos muy negativos. Las mismas instituciones internacionales que los impulsaron, hoy son sus críticos. Ya hay una tendencia creciente de países que rompen estos tratados o al menos buscan modificarlos. La inversión extranjera directa puede ser conveniente para los países, pero no indispensable y en todo caso para atraerla no son necesarios este tipo de tratados, basta que logremos economías exitosas para que tengan interés en venir y acepten limitaciones o reglas razonables que cada país vea convenientes, compaginando la posibilidad de que los inversionistas obtengan ganancias razonables y a la vez tengan un papel positivo para el país.

## BIBLIOGRAFÍA

Nota: Las referencias de fuentes de información estadística están en notas a pie de página.

Alianza Social Continental. (2005). *Alternativas para las Américas*. México: RMALC. Recuperado de <http://www.rmalc.org/historico/libros.htm>.

Arroyo, Alberto. (1995). La crisis mexicana y el modelo de desarrollo. En *Tenemos Propuesta*. México: Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.

\_\_\_\_\_. (2002). La deuda externa en la época de la liberalización financiera. En Carlos Juliá. (Coord.), *La Memoria de la deuda una deuda con memoria*, (pp. 259-272). Argentina: Editorial Biblos.

\_\_\_\_\_ y Ghiotto, Luciana. (2017). Brasil y la nueva generación de Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones: un análisis del Tratado con México. *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 52, 39-55.

\_\_\_\_\_ y Pérez-Rocha, Manuel. (Coords.). (2016). Mitos y promesas del TLCAN. Visiones desde los movimientos sociales de América del Norte: Canadá, Quebec, Estados Unidos. En Jorge Castro y Paulina Zary. (Comps.), *Encuentros, Actas Anuales del Departamento de Ciencias Sociales 2014-2015*, (pp. 77-118). Ecuador: Escuela Politécnica Nacional.

\_\_\_\_\_ y Villamar, Alejandro. (2014, 2ª Edición). *Inversión Extranjera Directa entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe*. Ecuador Decide, RMALC, Alianza Social Continental y Fundación Rosa Luxemburgo.



- \_\_\_\_\_ y Villamar, Alejandro. (2017). Accords de Libre Échange et Régression Démocratique en Amérique du Sud. En *Accords de Libre Échange*. Lovaina: Alternatives.
- \_\_\_\_\_ y Villamar, Alejandro. (2017). Acuerdos de Libre Comercio e Inversión y Regresión Democrática en América del Sur. México: RMALC. Recuperado de <http://www.rmalc.org/el-libre-comercio-y-las-relaciones-entre-america-del-sur-y-la-union-europea/>
- Bortz, Jeff y Pascoe, Ricardo. (1975). Salario y clase obrera en la acumulación de capital en México. *Revista Coyoacán*, 2, 79-94.
- CAITISA. (2017). *Auditoria Integral Ciudadana de los Tratados Bilaterales de Inversión y el Sistema Internacional de Solución de Disputas entre Inversionistas Extranjeros y el Estado*. Secretaría Nacional de Planificación, Quito, Ecuador. Recuperado de <http://www.caitisa.org>
- Calderón, Jorge; Arroyo, Alberto; Peñaloza, Andrés et al. (1992). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, Crítica y Propuesta*. México: RMALC.
- CEPAL. (2012). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*.  
\_\_\_\_\_. (2011, diciembre). *América economía*. Recuperado de <http://www.americaeconomia.com>
- Colectivo. (2014). *Tratado Internacional de los Pueblos para el Control de las Empresas Transnacionales*. Recuperado de <https://www.stopcorporateimpunity.org/wp-content/uploads/2016/11/PeoplesTreaty-ES-dec2014.pdf>
- Convergencia de organizaciones sociales y ciudadanas México mejor sin TLCs. (2017). Plataforma programática de las organizaciones firmantes ante el inicio de renegociación del TLCAN. Recuperado de <http://www.rmalc.org/plataforma-programatica-de-las-organizaciones-firmantes-ante-el-inicio-de-renegociacion-del-tlcan-2/>
- Earle, Ethan; Pérez-Rocha, Manuel y Sinclair, Scott. (2019). Más allá del TLCAN 2.0 Hacia una agenda de comercio progresista para los pueblos y el planeta. New York: Rosa Luxemburgo. Recuperado de [www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2019/07/Más%20Allá%20Del%20TLCAN.pdf](http://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2019/07/Más%20Allá%20Del%20TLCAN.pdf)
- Ghiotto, Luciana. (s/f). ¿UNCTAD pro-desarrollo o pro-liberalización? Un estudio de los cambios en el organismo a la luz de las políticas sobre inversiones. Recuperado de <https://slides.tips/unctad-pro-desarrollo-o-pro-liberalizacion-un-estudio-de-los-cambios-en-el-organ.html#>

- Gobierno de Australia. (2010). *Bilateral and Regional Trade Agreements, Productivity Commission Research Report*. Recuperado de <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/trade-agreements/report/trade-agreements-report.pdf>.
- Grupo de Trabajo sobre inversiones en las Américas. (2014). Llamamiento a la construcción de un marco legal alternativo a los Acuerdos Internacionales de Inversión. *Revista Alternativas*, RMALC, 100. Recuperado de <http://www.rmalc.org/revista-alternativas-100-hacia-la-construccion-de-un-marco-legal-alternativo-a-los-acuerdos-internacionales-de-inversion/>
- Naciones Unidas. (2016, 20 de abril). Mandatos de la Relatora Especial en la esfera de los derechos culturales; del Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo; del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas; de la Experta independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional; y del Relator Especial sobre el derecho a la privacidad. Recuperado de <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=17196> REFERENCIA: AL MEX 3/2016
- Olivet, Cecilia et al. (2012). *Cuando la injusticia se vuelve negocio*. Bruselas: Transnational Institute. Recuperado de [https://www.tni.org/files/download/cuando\\_la\\_injusticia\\_es\\_negocio-web.pdf](https://www.tni.org/files/download/cuando_la_injusticia_es_negocio-web.pdf)
- \_\_\_\_\_ ; Müller, Betina y Ghiotto, Luciana. (2019). *ISDS en números. Impactos de las demandas de arbitraje de inversores contra Estados de América Latina y el Caribe*. Amsterdam: Transnational Institute. Recuperado de [www.tni.org/es/publicacion/isds-en-numeros](http://www.tni.org/es/publicacion/isds-en-numeros)
- República de Sudáfrica. (2009). *Bilateral Investment Treaty Policy Framework Review*. Government Position Paper. Recuperado de <http://www.pmg.org.za/files/docs/090626trade-bi-lateralpolicy.pdf>
- Robinson, William I. (2013). *Una teoría sobre el capitalismo global Producción, clases y Estado en un mundo transnacional*. México: Siglo XXI Editores.
- Sandoval, Juan Manuel y Vázquez, Miguel Ángel. (Coords.) (2016). *En la Senda del TLC. Una Visión Crítica*. México: Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio y Universidad de Sonora.

- \_\_\_\_\_ ; Orozco, Marcela y Arroyo, Alberto. (2017). Donald Trump, El complejo industrial militar y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. *Revista Alternativas*, RMALC, No. 109. Disponible en. <http://www.rmalc.org/boletin-alternativas-no-109-donald-trump-el-complejo-industrial-militar-y-el-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte/>
- Skovgaard Poulsen, Lauge N. (2010). The Importance of BITs for Foreign Direct Investment and Political Risk Insurance: Revisiting the Evidence. *Yearbook on International Investment Law and Policy 2009/2010*, (pp. 539-574). New York: Oxford University Press.
- Solís, Leopoldo. (1970). *La realidad económica de México. Retrospección y perspectiva*. México, D. F.: Siglo XXI Editores.
- UNCTAD. (2009). *El papel de los Acuerdos Internacionales de Inversión en la atracción de Inversión Extranjera Directa hacia los países en desarrollo de desarrollo*. New York y Geneva.
- \_\_\_\_\_. (2009b). *El Papel de los Acuerdos Internacionales de Inversión en la Atracción de Inversión Extranjera Directa hacia los Países en Desarrollo*. New York y Geneva.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Investment Policy Framework for Sustainable Development United Nations*, New York and Geneva. Recuperado de [http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2012ch4\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2012ch4_en.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2013a). International Investment Policymaking in Transition, Challenges and Opportunities of Treaty Renewal. *IIA Issue Notes, 4*. United Nations, New York and Geneva.
- \_\_\_\_\_. (2013b). Towards a New Generation of International Investment Policies, UNCTAD's Fresh Approach to Multilateral Investment Policy Making. *IIA Issue Notes, 5*. United Nations, New York and Geneva.
- \_\_\_\_\_. (2015). *World Investment Report 2015 – Reforming International Investment Governance United Nations*, New York and Geneva. Recuperado de <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1245>
- Valencia Lomelí, Enrique. (1996). *Deux ajustements, deux trajectoires: les politiques d'ajustement de la Corée du Sud et du Mexique*. (Tesis doctoral). Universidad de París.

# **CAPÍTULO 24 MEDIO AMBIENTE, LA VALIDACIÓN DEL RETROCESO EN LA APLICACIÓN DE LAS LEYES AMBIENTALES Y EL ESTANCAMIENTO DEL DESARROLLO DE INSTRUMENTOS Y POLÍTICAS AMBIENTALES COHERENTES**

Pablo Damián Quiroz Olivares

Miriam Aguilar García

Dolores Olivares López

Alejandro Quiroz Soriano

## **INTRODUCCIÓN**

Tras la conclusión de las negociaciones trilaterales del Tratado entre México, Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC) en agosto de 2018, la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos y la Secretaría de Economía de México publicaron, cada una por su parte, los resúmenes de los resultados de la modernización y negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en donde de común acuerdo consideraron en forma más propagandística que acorde con la realidad de los acuerdos negociados, que Estados Unidos y México habían adoptado el capítulo más avanzado, completo y de mayor calidad sobre el medio ambiente de cualquier acuerdo comercial, cuyo núcleo reunía todas las disposiciones ambientales y las hacía exigibles.

En dichos informes consideraron como el logro clave haber incluido en el capítulo 24 *“las obligaciones para combatir el tráfico de especies silvestres, maderas y peces; fortalecer las redes de aplicación de la ley para detener ese tráfico; y para abordar cuestiones ambientales apremiantes, como la calidad del aire y la basura marina”*.

De acuerdo a esta interpretación desmesurada, ambos gobiernos manifiestan que las obligaciones ambientales incluyen:

- Prohibiciones sobre algunos de los subsidios a la pesca más perjudiciales, como los que benefician a los buques u operadores involucrados en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU).
- Nuevas protecciones para especies marinas como las ballenas y las tortugas marinas, incluida la prohibición del aleteo de tiburón y el compromiso de trabajar juntos para proteger el hábitat marino.
- Obligaciones para mejorar la efectividad de las inspecciones aduaneras de los envíos que contienen fauna y flora silvestres en los puertos de entrada, y asegurar una aplicación fuerte para combatir la pesca furtiva o ilegal (INDNR).
- Primeros artículos para mejorar la calidad del aire, prevenir y reducir la basura marina, apoyar el manejo forestal sostenible y garantizar procedimientos apropiados para las evaluaciones de impacto ambiental.
- Mecanismos robustos y modernizados para la participación pública y la cooperación ambiental.

Pero tras una revisión cuidadosa del texto, en términos generales se puede señalar que esto no es tan verídico, ya que no se generan o crean nuevas obligaciones ambientales, como afirman, sino que se trasladan en forma sintética los acuerdos vinculantes o de cumplimiento voluntario de los distintos instrumentos internacionales que se mencionan en el texto; y tampoco generan con los acuerdos pactados lo que ellos denominan en forma exagerada “mecanismos robustos y modernizados para la participación pública y la cooperación”, ya que en esencia lo que hacen es adoptar el mismo esquema de cooperación y participación asumido en 1993 con el Acuerdo de Cooperación Ambiental del TLCAN (ACAAN), el comúnmente denominado acuerdo paralelo ambiental.

Pero hay otros elementos de compromisos internacionales que en el texto original del TLCAN estaban contemplados para su cumplimiento obligatorio; y en esta combinación e integración de textos de 1993 y la renegociación son eliminados sin mayor explicación. Uno de ellos es la relación de incompatibilidad entre el contenido y las disposiciones aceptadas en el T-MEC, y los acuerdos y tratados ambientales internacionales o regionales de los que son parte los países signatarios del T-MEC.

## **LOS ACUERDOS DEL CAPÍTULO AMBIENTAL**

Los instrumentos y definiciones jurídicas sobre la solución de incompatibilidades, controversias, armonización y prevalencia entre

tratados son elementos del derecho internacional que forman parte integral del contenido básico de cualquier tratado o convenio internacional, ya que a través de estas disposiciones se busca resolver estas contradicciones entre tratados de acuerdo a lo establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de 1969. Por tal motivo, la omisión de cualquier referencia a estos elementos jurídicos es una omisión grave de lo negociado en el T-MEC.

Así, por ejemplo, en el artículo 103 del TLCAN sobre la “Relación con otros tratados internacionales ambientales”, se señala que en caso de incompatibilidad entre tales acuerdos y el TLCAN, éste prevalecería en la medida de la incompatibilidad, salvo que en el mismo se dispusiera otra cosa.

En forma un tanto contradictoria con el mencionado artículo 103, en el artículo 104 del TLCAN, denominado “Relación con tratados en materia ambiental y de conservación”, se acordó que en caso de incompatibilidad entre el TLCAN y las obligaciones específicas en materia comercial contenidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres de 1973; el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono de 1987; el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos de 1989; el Acuerdo entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de Estados Unidos de América en lo Relativo al Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos de 1986; y el Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza de 1983; estas obligaciones prevalecerían en la medida de la incompatibilidad, siempre y cuando una Parte tuviera la opción entre medios igualmente eficaces y razonablemente a su alcance para cumplir con tales obligaciones, eligiera la que representara el menor grado de incompatibilidad con las demás disposiciones del tratado.

Es decir, al menos se retomaban algunos aspectos jurídicos contemplados en la Parte III “Observancia, aplicación e interpretación de los tratados” de la Convención de Viena de 1969, que daban cierto margen para hacer cumplir las obligaciones de los tratados ambientales firmados por los países Parte sin darle total preeminencia a lo establecido en el TLCAN. En el texto actual del T-MEC estos elementos jurídicos fueron eliminados.

Finalmente, sobre otros acuerdos ambientales relevantes, en el texto del T-MEC no se hace ninguna referencia a los compromisos de las Partes con el Convenio sobre Diversidad Biológica y otros de los que México forma parte, imponiéndose la visión y la política del

gobierno de Donald Trump de boicotear y debilitar acuerdos ambientales como el limitado Acuerdo de París sobre cambio climático.

Un ejemplo de la falta de compromisos en el capítulo ambiental es el contenido del artículo 24.2 “Ámbito de aplicación y objetivos”, en el cual predomina el reconocimiento de ciertos elementos necesarios para mejorar la protección ambiental, pero no se establecen compromisos obligatorios, sino recomendaciones y exhortos; así, en el artículo se señala que:

2. Los objetivos de este Capítulo son promover políticas y prácticas comerciales y ambientales que se apoyen mutuamente; promover altos niveles de protección ambiental y una aplicación efectiva de las leyes ambientales...

3. ... las Partes reconocen que una mayor cooperación ... trae beneficios que pueden contribuir... a apoyar la implementación de los acuerdos internacionales de medio ambiente de los que son parte, y a complementar los objetivos de este Acuerdo...

El mismo sentido declarativo tienen los artículos 24.3: “Niveles de Protección” y artículo 24.4: “Aplicación de las leyes ambientales” del T-MEC, en los cuales se ratifican los términos establecidos en el ACAAN, sobre estos mismos temas. En ambos artículos el lenguaje plantea un reconocimiento declarativo a que cada país tiene el derecho de establecer los niveles de protección de acuerdo a sus realidades y condiciones, y la obligación de cumplir sus leyes nacionales sin utilizarlas como un mecanismo de competencia desleal, “...*en una manera que afecte el comercio o la inversión entre las partes...*”

La forma en que debilitan los compromisos explícitos que los gobiernos tienen con los tratados ambientales se refleja en el texto del artículo 24.8 “Acuerdos multilaterales de medio ambiente”, por medio del cual solo hacen un reconocimiento del

... importante papel que los acuerdos multilaterales de medio ambiente pueden jugar en la protección del medio ambiente y como una respuesta de la comunidad internacional a los problemas ambientales globales o regionales y que ... cada Parte reafirma su compromiso para implementar los acuerdos multilaterales de medio ambiente de los que es parte.

Es tan débil el compromiso que pretenden establecer, que en el 24.8.3 afirman:

Las Partes se comprometen a consultar y cooperar, según sea apropiado, con respecto a asuntos ambientales de interés mutuo, particularmente en asuntos relacionados con el comercio, en el marco de acuerdos multilaterales de medio ambiente pertinentes... intercambiar información sobre la implementación de acuerdos multilaterales de medio ambiente de los que una Parte es parte...,

Esto es, en resumen, una total falta de compromiso, mediante verdades de perogrullo.

Argumentos similares se introducen en el artículo 24.25 “Cooperación ambiental”, en el cual no se contempla ninguna medida vinculante, sólo reiteran frases comunes sobre lo provechoso de la cooperación y añaden referencias a lo acordado en el ACAAN, para dar la apariencia de continuidad a la ineficaz cooperación a través del acuerdo paralelo. Por este motivo vale la pena revisar su texto para poner en evidencia la inocua redacción legal, además de que desde el artículo 24.9 hasta el 24.23 se hace referencia al contenido del artículo 24.25 que señala,

1. Las Partes reconocen la importancia de la cooperación como un mecanismo para implementar este capítulo... mejorar sus beneficios ... y... fortalecer las capacidades conjuntas e individuales de las Partes para proteger el medio ambiente ... y el desarrollo sostenible ...
2. Las Partes están comprometidas a ampliar su... cooperación... reconociendo que esto les ayudará a lograr sus metas y objetivos ambientales comunes ...
3. Las Partes están comprometidas a llevar a cabo actividades de cooperación ambiental de conformidad con el ... (ACAAN)... firmado por las partes... las actividades que las Partes realicen de conformidad con el ACAAN serán coordinadas y revisadas por la Comisión para la Cooperación Ambiental ...

### **EL T-MEC COMO EL MÁS AVANZADO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE DE CUALQUIER ACUERDO COMERCIAL ...**

El falso compromiso de los gobiernos que negociaron el T-MEC respecto a sus obligaciones con el cumplimiento de leyes nacionales y acuerdos internacionales ambientales que hemos señalado, se ve muy bien reflejado en el texto oficial del grupo de artículos 24.9 al 24.23, artículos que los negociantes oficiosos del T-MEC consideraron aquellos



que le dan a este tratado el carácter de ser el “...más avanzado, completo y de mayor calidad sobre el medio ambiente de cualquier acuerdo comercial...”.

A nuestro juicio, este grupo de artículos sólo tratan de aparentar que establecen compromisos vinculantes con una diversidad de acuerdos internacionales (vinculantes o voluntarios), nombrando algunos elementos y enumerando compromisos destacados de dichos acuerdos; pero en el T-MEC no se establece ningún compromiso adicional o de refuerzo, ya que el lenguaje jurídico de este tratado es reconocer, alentar y considerar, ya que de por sí, en el caso de los acuerdos obligatorios los países signatarios tienen que cumplir sus disposiciones.

Otro tema contemplado en este grupo de artículos es uno que ha mostrado sobradamente su ineficacia y naturaleza demagógica, ya que los instrumentos como las auditorías, informes e intercambios de información voluntarios, así como los instrumentos basados en el mercado, han sido un total fracaso; pero para los burócratas gubernamentales son la panacea discursiva para justificar la utilidad de la responsabilidad social corporativa y la conducta empresarial responsable (artículo 24.13), y los mecanismos voluntarios para mejorar el desempeño ambiental (artículo 24.14), es decir, la autorregulación y el compromiso voluntario empresarial con una legalidad ambiental que ellos sistemáticamente violan o ignoran en complicidad con los gobiernos.

El contenido temático y algunos de los acuerdos internacionales mencionados de este bloque de artículos es el siguiente:

Artículo 24.9: Protección de la capa de ozono, haciendo referencia a las sustancias contempladas en el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, 1987.

Artículo 24.10: Protección del medio marino de la contaminación por buques, describiendo algunas de las medidas adoptadas en el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques de 1997 (Convenio MARPOL).

Artículo 24.11: Calidad del aire, reiterando el reconocimiento de la problemática relativa al tema.

Artículo 24.12: Basura marina, en el que reconocen que el tema está siendo tratado en otros foros, por tanto, este artículo no tiene ninguna utilidad o propósito.

Los artículos 24.13 y 24.14 ya comentados.

Artículo 24.15: Comercio y biodiversidad, en el cual desaparecen cualquier referencia a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES) de 1973, como en el artículo 104 del TLCAN, y desde luego ignoran la Convención de Diversidad Biológica de 1992 y los instrumentos

internacionales derivados de esta convención sobre el comercio de la biodiversidad, de los que son parte México, Estados Unidos o Canadá.

Artículo 24.16: Especies exóticas invasoras, en el que reconocen la necesidad de colaborar.

Artículo 24.17: Pesca de captura marina silvestre, nuevamente contiene una serie de reconocimientos sobre la problemática pesquera y del manejo sustentable de las pesquerías y destacadamente sobre las medidas de restricción comercial de peces y productos pesqueros, pero sin ningún carácter vinculante.

Artículo 24.18: Manejo sostenible de pesquerías, en el cual se reconoce y recomienda que los países cuenten con sistemas sustentables de manejo pesquero, sin establecer ninguna obligación; y, al final, respecto a la problemática de sobreexplotación pesquera en la región, sólo menciona sin intención de reforzar su cumplimiento, sino con simples propósitos indicativos, siete acuerdos vinculantes o voluntarios, así como planes de acción voluntarios que están bajo la administración de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

En el mismo sentido declarativo señala que cada parte prohibirá la caza de grandes ballenas, algo que los tres países ya tienen obligación de cumplir como partes de la Convención Ballenera Internacional de la cual son parte, y la cual no se menciona en este artículo.

Artículo 24.19: Conservación de especies marinas, lo más atrevido a lo que llega el texto es la recomendación de promover la conservación a largo plazo de tiburones, tortugas marinas, aves marinas y mamíferos marinos, a través de la implementación y el cumplimiento efectivo de medidas de conservación y manejo, pero omite nuevamente referencias a acuerdos internacionales aplicables como a CITES o los acuerdos de la FAO.

Artículo 24.20: Subvenciones a la pesca, este artículo es uno de los más extensos y en él se desarrolla la temática relativa a los subsidios pesqueros y los procesos de notificación de la naturaleza de los subsidios, sobre los cuales adopta un lenguaje legal impositivo, debido a los compromisos con la Organización Mundial de Comercio y se refleja en la parte que dice "...Para tal fin, ninguna Parte otorgará o mantendrá ninguna de las siguientes subvenciones<sup>16</sup> conforme a la definición del Artículo 1.1 del Acuerdo SMC...". En el texto no se define cual es el Acuerdo SMC, quienes conocen del tema pesquero pueden referirlo al Acuerdo de Conservación de Especies Marinas (SMC, en inglés), pero en el artículo no se especifica, lo cual puede ser una deficiencia de la revisión jurídica del texto negociado.

Artículo 24.21: Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IND-NR), solo menciona el reconocimiento a que los países procurarán

mejorar la cooperación internacional con los instrumentos regionales e internacionales aplicables, como el Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR), de 2001 y la Declaración de Roma de 2005 sobre el INDNR, que son de carácter voluntario y el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto sobre pesca (INDNR de 2009), de carácter vinculante el cual no ha firmado México, y las organizaciones o asociaciones regionales de ordenamiento pesquero (OROPs y AROPs), que son los clubes pesqueros exclusivos de los países más desarrollados creados para explotar algunos recursos pesqueros de alto valor económico en aguas internacionales que, por la CONVEMAR, son patrimonio común de la humanidad y debieran ser de acceso libre. Un ejemplo de estas OROP son las organizaciones regionales atuneras, la industria atunera mexicana forma parte de algunas de ellas.

Artículo 24.22: Conservación y comercio, en la medida en que México, Canadá y Estados Unidos son países Parte de la CITES de 1973, el lenguaje de este artículo es de los pocos vinculantes ya que solo reproduce algunas de las disposiciones de la CITES y establece el compromiso para las Partes de promover la conservación y a combatir la pesca, captura o caza y el comercio de fauna y flora silvestres ilegales.

En tal sentido retoma en la redacción algunas de las medidas obligatorias establecidas en la CITES e incluye que

...cada Parte tomará medidas para combatir, y cooperará para prevenir, el comercio de fauna y flora silvestres que, con base en evidencia creíble, fueron tomadas o comercializadas en violación a la ley de esa Parte u otra ley aplicable, cuyo propósito principal es conservar, proteger o gestionar la fauna y flora silvestres. Estas medidas incluirán sanciones, penalidades u otras medidas efectivas, incluyendo medidas administrativas ... para disuadir dicho comercio... tratará el tráfico transnacional intencional de vida silvestre protegida conforme a su ordenamiento jurídico, como un delito grave tal como se define en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional...

Esta última convención mencionada, ha sido cooperante con la CITES del cumplimiento de sus acciones contra el comercio y tráfico de especies; por lo tanto su inclusión en el texto del T-MEC no es un elemento novedoso.

La copia de algunas de las disposiciones de la CITES en el texto del T-MEC, no garantizan por sí mismas su cumplimiento, ya que el

comercio y el tráfico ilegal de especies de fauna y flora silvestre enlistadas en los apéndices I, II y III de la CITES se ha incrementado y las regulaciones y acciones establecidas en los países del TLCAN tras más de 25 años de implementación del ACAAN, no han evitado su comercio internacional ilegal ni el incremento en el deterioro de la condición de especies en peligro en la región que abarca el TLCAN; incluso Estados Unidos representa uno de los mayores mercados para el comercio de estas especies y es uno de los países que concentran el tráfico de especies en tránsito hacia otras regiones importantes para su comercialización ilegal como la Comunidad Europea y los países asiáticos. Tras más de 25 años del TLCAN ¿ahora se puede dar el beneficio de la duda a lo acordado en el T-MEC, cuando el comercio y tráfico ilegal de especies silvestres representan un gran negocio con altas tasas de ganancia?

Artículo 24.23: Gestión forestal sostenible y comercio, en este artículo nuevamente se expresa la falta de compromiso de los países para la explotación sustentable de los bosques, y limitar o combatir la tala ilegal y el comercio asociado a ésta, dicha falta de compromiso en buena medida se explica porque la producción forestal en la región es un sector económico relevante para Canadá y Estados Unidos; en el caso de México su importancia económica es relativa puesto que no hay voluntad política para desarrollar un sector forestal fuerte, ya que sus necesidades de productos forestales se cubren con importaciones de sus socios en el T-MEC y otros de América Latina.

El Artículo 24.24: Bienes y servicios ambientales, tal vez sea la única parte novedosa del T-MEC en cuanto a la temática ambiental, y se puede entender en la medida en que el mercado de las denominadas tecnologías limpias, representan actualmente uno de los sectores económicos más dinámicos y con altos rendimientos en países desarrollados como Estados Unidos y representa un ingreso importante por las exportaciones.

Por su parte, los instrumentos económicos de mercado, o los famosos bonos verdes, representan un creciente mercado para la especulación financiera y para simular el cumplimiento del financiamiento de medidas de conservación establecidas en distintas convenciones y acuerdos internacionales ambientales. Estos mecanismos económicos de mercado se han convertido en soluciones de financiamiento ineficaces, ya que son bursatilizados e ingresan a mercados secundarios como instrumentos de especulación, que son contabilizados repetidas veces, sin que se incremente la inversión real, aparentando una gran inversión en el desarrollo sustentable.

Por los motivos anteriores, los acuerdos aceptados por las Partes sobre los bienes y servicios ambientales están fundamentalmente

orientados a facilitar su desarrollo desregulando las medidas de criterios de desempeño o de transferencia de tecnologías, para evitar lo que llaman barreras potenciales no arancelarias para su comercio, de acuerdo con lo establecido desde el TLCAN sobre inversión.

Al respecto podemos destacar el contenido del artículo 24.24:

... las Partes se esforzarán por facilitar y promover el comercio y la inversión en bienes y servicios ambientales... El Comité de Medio Ambiente considerará asuntos identificados por una Parte relacionados con el comercio de bienes y servicios ambientales, incluyendo asuntos identificados como barreras potenciales no arancelarias a ese comercio. Las Partes procurarán abordar cualquier barrera potencial al comercio de bienes y servicios ambientales que sean identificadas por una Parte, incluyendo a través del Comité de Medio Ambiente y en conjunto con otros comités pertinentes establecidos conforme a este Acuerdo, según sea apropiado...

4. Las Partes cooperarán en foros internacionales sobre maneras de facilitar y liberalizar más el comercio global de bienes y servicios ambientales, y podrán desarrollar proyectos de cooperación sobre bienes y servicios ambientales para abordar desafíos ambientales globales, actuales y futuros.

Para concluir el análisis del capítulo ambiental, podemos afirmar que los gobiernos denominan nuevos mecanismos de participación al cambio de nombre de comisiones y comités que ya habían sido acordados en el ACAAAN y se convierten en comités asesores nacionales o comités de medio ambiente para buscar opiniones sobre asuntos relacionados con la implementación de este capítulo. En realidad son instancias de participación que pueden ser homologadas a los mecanismos de participación preexistentes, según el artículo 17 del ACAAN, como los Comités Consultivos Nacionales integrados por miembros de la sociedad, incluyendo representantes de organizaciones y personas sin vinculación gubernamental, creados con el fin de dar asesoría sobre la aplicación y ulterior desarrollo de este acuerdo de cooperación.

En tal sentido, los negociadores del T-MEC decidieron incluir en el artículo 24.25: Cooperación Ambiental, el compromiso de dar continuidad a la cooperación de acuerdo al sistema adoptado en el ACAAN, ratificando que “3. Las Partes están comprometidas a llevar a cabo actividades de cooperación ambiental de conformidad con el Acuerdo de Cooperación Ambiental firmado por las Partes, incluyendo

actividades relacionadas con la implementación de este capítulo... según lo estipulado en el Acuerdo de Cooperación Ambiental...”.

El resto de los artículos, del 24.26 al 24.31, retoman la estructura de la Comisión de Cooperación Ambiental y los mecanismos de solución de las demandas y las controversias que las partes o la sociedad civil puede presentar ante la Comisión, incluyendo los procedimientos de presentación de las demandas, las consultas entre comités medioambientales o las reuniones de alto nivel, incluyendo las ministeriales, así como la consecuente elaboración de expedientes de hechos, para la revisión y análisis de las demandas presentadas y su posterior dictamen.

#### Artículo 24.25: Cooperación ambiental

3. Las Partes están comprometidas a llevar a cabo actividades de cooperación ambiental de conformidad con el Acuerdo de Cooperación Ambiental ... firmado por las Partes, incluyendo actividades relacionadas con la implementación de este capítulo. Las actividades que las Partes realicen de conformidad con el Acuerdo de Cooperación Ambiental serán coordinadas y revisadas por la Comisión para la Cooperación Ambiental según lo estipulado en el Acuerdo de Cooperación Ambiental<sup>1</sup>.

### CONCLUSIÓN

Como consecuencia de la instrumentación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, de 1994 a 2018, distintas organizaciones de la llamada sociedad civil presentaron 104 peticiones de las cuales fueron resueltas 22 con cierto grado de satisfacción de los demandantes, sin la aplicación de sanciones comerciales; el resto de las peticiones no se han resuelto y la falta de solución hace que persistan los problemas ambientales denunciados por organizaciones civiles de los tres países, ya que los procesos de consulta, revisión, investigación de hechos y resolución para adoptar un acuerdo trinacional son muy burocratizados y tardan años en obtener una respuesta insuficiente para resolver los problemas ambientales denunciados.

En este periodo, México perdió el equivalente al 10% del PIB a causa del deterioro ambiental. En los tres países, las empresas metalúrgicas, petroleras, químicas, mineras, agrícolas; contaminación en ríos, lagunas, costas; depósitos y almacenamiento de residuos tóxicos, la explotación de arenas bituminosas por fracking en Estados Unidos

---

1 Las Partes establecieron la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) bajo la Parte Tres del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

y Canadá, captura y tráfico ilegal de especies animales y vegetales en riesgo de extinción o de alto valor económico; la deforestación y la contaminación de transgénicos, han acentuado el deterioro ecológico en toda la región desde Alaska hasta el río Suchiate.

En las resoluciones de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), predominan los intereses empresariales y los gobiernos omiten cumplir con sus responsabilidades. Sus medidas son insuficientes, al igual que la actuación de los gobiernos de los tres países que no cumplen con las leyes ambientales y los procesos de deterioro ambiental en general continúan, no hay procesos que los reviertan, que permitan un uso sostenible, no de restauración y conservación.

El trabajo de la CCA se ha reflejado en incontables estudios, diagnósticos e informes finales de hechos con recomendaciones, las cuales no se aplican, porque el trabajo de la CCA funciona sobre la lógica de los gobiernos, atendiendo prioritariamente los intereses mercantiles y económicos de las empresas –sobre todo de las transnacionales– y reduce o ignora los intereses de la sociedad demandante.

Desde 1994, contrariamente a lo declarado y comprometido en el ACAAN, en el caso de México, la mayoría de las reformas gubernamentales presentadas sobre leyes federales ambientales o sobre el manejo de los recursos naturales como el agua, la vida silvestre y las especies bajo protección especial, los recursos forestales, la propiedad de la tierra, las costas, océanos y los recursos pesqueros y marinos, la producción agropecuaria, la bioseguridad en la prohibición o la autorización del uso de especies transgénicas, han ido en el sentido de debilitar los controles y regulaciones, privatizar los recursos facilitando su sobreexplotación y mercantilización y extender la duración de las concesiones, permisos y autorizaciones, sin cumplir con las medidas de conservación, mitigación y restauración de los recursos –por ejemplo, en el caso del agua, de las minas, zonas costeras y otros recursos las concesiones se extienden hasta 50 años de duración y son prorrogables–.

Sólo en los casos en los cuales la sociedad civil mexicana ha realizado movilizaciones y reclamos significativos se han logrado detener las contrarreformas gubernamentales, como ha ocurrido con los intentos de firmar el Convenio UPOV91 e introducir sus obligaciones a favor de las patentes transnacionales de variedades vegetales en las leyes nacionales, o la autorización de la siembra de especies vegetales transgénicas.

En el caso de Estados Unidos, a lo largo de los últimos 25 años, diversas organizaciones de granjeros, científicos y ambientalistas estiman que en este periodo, tanto el gobierno federal como los estatales, ha aprobado más de 80 contrarreformas legislativas y de regulaciones gubernamentales contrarias a los compromisos ambientales, tanto a



nivel nacional como en relación a escasos acuerdos internacionales de los que son parte; y han incrementado los boicots o retiro de acuerdos, como el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, para favorecer la industria de combustibles fósiles y sus grupos de interés y cabilderos que forman parte de su gabinete. El resultado de la desregulación ambiental se ha reflejado en un creciente deterioro y la destrucción de los ecosistemas y los recursos naturales en ese país; una situación similar ocurre en Canadá, pero lamentablemente no tenemos suficiente información para confirmar por ahora esta tendencia.

Una observación final es que, según nuestra opinión, por una deficiencia de la redacción jurídica del T-MEC, en el texto del Capítulo 24 no queda totalmente clarificado si el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, queda en su totalidad vigente como un acuerdo paralelo una vez aprobado el T-MEC, o sólo quedan vigentes las partes correspondientes a los mecanismos de integración y funcionamiento de la Comisión Ambiental, el Consejo Consultivo y la Secretaría Ejecutiva del ACAAN. Consideramos que esto deberá ser precisado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión de Cooperación Ambiental. (2017). Informe de actividades del Secretariado de la CCA en 2015. Recuperado de [http://www.cec.org/es/sites/default/files/documents/informes\\_anuales/informe-de-actividades-del-secretariado-2015.pdf](http://www.cec.org/es/sites/default/files/documents/informes_anuales/informe-de-actividades-del-secretariado-2015.pdf)
- Comisión de Cooperación Ambiental. (2017). Plan Operativo de la Comisión para la Cooperación Ambiental 2017-2018. Recuperado de [http://www.cec.org/es/sites/default/files/documents/planes\\_operativos/operational-plan\\_17-18-es.pdf](http://www.cec.org/es/sites/default/files/documents/planes_operativos/operational-plan_17-18-es.pdf)
- Oficina del Representante Comercial de EEUU. (2018, agosto). Hoja informativa oficial sobre lo negociado sobre Propiedad Intelectual, Comercio Digital. De Minimis, Servicios Financieros, Laboral y Medio Ambiente. Recuperado de <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/august/united-states%E2%80%93mexico-trade-fact-sheet-1>
- Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President. (2017, November). Summary objectives for the NAFTA renegotiations. Recuperado de <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/Nov%20Objectives%20Update.pdf>
- Secretaría de Economía. (2018). Resultados de la modernización del Tratado comercial entre México, Estados Unidos y



- Canadá. MEDIO AMBIENTE (Resumen del capítulo). Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394805/18-Medio\\_Ambiente.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394805/18-Medio_Ambiente.pdf)
- Secretaría de Economía (2019, junio). Textos finales del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Capítulo 24 Medio Ambiente. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465806/24ESPMedioAmbiente.pdf>
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. (1993). Texto Oficial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Recuperado de <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/TLCAN.pdf>
- Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental. (1993). Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, entre el Gobierno de Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América. Recuperado de <http://www.cec.org/es/acerca-de/ACCAN>

# **EL CAPÍTULO 28 DEL T-MEC: BUENAS PRÁCTICAS REGULATORIAS, INSTRUMENTO DE INJERENCIA EXTERNA**

Pablo Damián Quiroz Olivares

Dolores Olivares López

Miriam Aguilar García

Alejandro Quiroz Soriano

## **PERSPECTIVA GENERAL**

Este es uno de los nuevos capítulos incorporados al Tratado México- Estados Unidos-Canadá (T-MEC), en él se establece una nueva generación de regulaciones que pretenden crear y legitimar, vía la incorporación en la legislación internacional sobre comercio e inversión, nuevos derechos corporativos aún y cuando sean contrarios al derecho internacional que reconoce y preserva los derechos esenciales de los estados nacionales, que faciliten y permitan la injerencia e intromisión de los países signatarios de tratados de libre comercio en la elaboración de regulaciones normas y leyes nacionales, deslegitimando el papel del Estado nacional y reduciendo y acotando la soberanía del ejercicio de los derechos y facultades del poder ejecutivo y del poder legislativo de un país en la elaboración de normas, regulaciones y aprobación de leyes nacionales.

Por medio de los acuerdos y procedimientos administrativos y legales vinculantes aceptados en la negociación del T-MEC, se ve afectado el ejercicio del poder soberano de una nación para establecer, en atención a sus legítimos intereses nacionales, normas y legislaciones nacionales, potestad de los poderes legislativos y ejecutivos legitimados constitucionalmente en un país, y cuya facultad constitucional es compartida o en otros casos es cedida a los intereses económicos. Bajo las presiones de los gobiernos signatarios de dichos tratados,

aliados con las empresas extranjeras o grupos de interés económicos y políticos, se aprovechan estas nuevas disposiciones para evitar reformas progresistas o de carácter nacionalista que les perjudiquen. Los acuerdos aceptados incondicionalmente por los negociantes gubernamentales y empresariales mexicanos, crean la vía para que intereses externos aprovechen estos derechos corporativos *sui géneris* para adaptar por esta vía las disposiciones legislativas de los países de menor poderío, a sus intereses comerciales.

Esto es especialmente preocupante porque en la firma de acuerdos comerciales, como en este caso del T-MEC, se aceptó sin condiciones la injerencia extranjera que describiremos más adelante, contraviniendo o incumpliendo lo que establece una legislación federal como la Ley sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica, que en su artículo 4, fracción VI, determina que “para la aprobación de un tratado se deberá prever que las normas de los tratados consideren las asimetrías, diferencias y desequilibrios, así como las medidas correspondientes para compensarlas.

Estas disposiciones jurídicas sobre la condición y diferencias del poder entre estados nacionales, el desarrollo asimétrico y diferenciado entre naciones y el desequilibrio que estas condiciones provocan en las relaciones, tratos, acuerdos y resolución de conflictos y disputas de diversa índole entre estados nacionales, no fueron consideradas por los negociantes y mucho menos establecieron las adecuadas medidas compensatorias para evitar el avasallamiento ante contrapartes de la región.

Estas disposiciones legales se elaboraron tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los legisladores las consideraron, en su momento, como instrumentos preventivos y regulatorios de política internacional para establecer, en el texto legal de cualquier tratado económico, las medidas correspondientes para compensar las asimetrías, diferencias y los desequilibrios; aspectos que los negociadores mexicanos del T-MEC ignoraron definitivamente, sin considerar que la injerencia entre países asimétricos siempre se resuelven en favor del o los países más poderosos, ya que a pesar del derecho internacional vigente y a pesar de la aceptación de estas nuevas disposiciones jurídicas, en las relaciones bilaterales y multilaterales se imponen por lo general las medidas unilaterales y extra-territoriales que protegen los intereses de los países más poderosos. Sobre todo, tratándose de la preservación de los intereses económicos de un poder como el que ejerce Estados Unidos, el cual ha demostrado sistemáticamente proclividad a imponer sus intereses nacionales o corporativos violando o ignorando por medio de la fuerza las leyes internacionales o los tratados y acuerdos de los que es parte.

Por tal motivo, la aceptación de incorporar este nuevo capítulo se convierte en una forma de control e injerencia primordialmente desde el país más poderoso, que deriva en una forma encubierta de protectorado estadounidense sobre México y Canadá, acotando el derecho soberano de esos países de legislar en favor de los intereses de su nación y resguardar su soberanía nacional.

### **EL MODELO Y LA LEGALIDAD INTERNACIONAL EXCEPCIONAL IMPLANTADOS EN EL CAPÍTULO 28**

Para ver los elementos por los cuales afirmamos lo anterior, revisemos los elementos fundamentales aceptados por el gobierno mexicano en el texto del capítulo 28 del T-MEC que dan sustento a las anteriores aseveraciones.

El contenido del capítulo sobre buenas prácticas regulatorias está redactado en forma ambigua y contradictoria respecto a algunos aspectos del propio capítulo o en relación a lo aprobado en otros capítulos del T-MEC, con la pretensión de esconder los verdaderos objetivos jurídicos y económicos de la implantación de este nuevo mecanismo formal de injerencia y control entre países dominantes y dominados.

Un primer elemento de interés es la redacción adoptada en las definiciones de acuerdo al artículo 28.1 que determinan que una

...autoridad regulatoria significa una autoridad o agencia administrativa en el nivel central de gobierno de la parte que desarrolla, propone, o adopta una regulación, y no incluye legislaturas o tribunales;

...cooperación regulatoria significa un esfuerzo entre Partes para prevenir, reducir o eliminar las diferencias normativas innecesarias entre jurisdicciones para facilitar el comercio y promover el crecimiento económico, mientras se mantienen o mejoran las normas de salud pública y seguridad y protección ambiental;

...regulación significa una medida de aplicación general adoptada, emitida o mantenida por una autoridad regulatoria cuyo cumplimiento es obligatorio, excepto a lo que se establece en el Anexo 28-A.

De esta definición se derivaría una interpretación en la cual el poder ejecutivo, en nuestro caso el gobierno federal –el único poder constitucional de nuestro país que estaría sujeto a la revisión de sus decisiones y medidas regulatorias (como pueden ser iniciativas de

legislaciones federales o leyes secundarias, reglamentos de leyes, normas, procedimientos, decretos entre otros)–, dejaría formalmente de lado o excluiría a las cámaras de Senadores y de Diputados y al Poder Judicial.

Sin embargo, en un sistema considerado presidencialista como en el que vivimos, por sus atribuciones constitucionales de proponer iniciativas de legislación al poder legislativo (incluyendo las iniciativas preferentes, el acotamiento, revisión y supervisión de estas atribuciones) incluirían la revisión de iniciativas presidenciales para impedir, limitar o reducir las medidas que fueran consideradas contrarias a los intereses corporativos o políticos de los grupos de poder y de interés de Estados Unidos y de Canadá.

Por tanto, el poder de revisión y control de las facultades del poder ejecutivo se harían extensivas en automático al poder legislativo, sobre todo tomado en cuenta el poder de veto presidencial sobre reformas de ley aprobadas por el legislativo y el predominio de hecho del poder presidencial en su relación y respecto a las decisiones del legislativo. Esto que tal vez podría no representar un riesgo mayor con un gobierno progresista, sería un riesgo profundo para el país con gobiernos de derecha y pro imperialistas, como ha ocurrido durante el régimen priista de partido único y durante el periodo neoliberal, en el cual se firmaron innumerables tratados de libre comercio.

Así, el supuesto objetivo de armonización de las regulaciones para evitar obstáculos al libre comercio, en realidad encubre el objetivo de establecer mecanismos explícitos y vinculantes para prevenir, reducir o eliminar las diferencias normativas innecesarias entre jurisdicciones mediante este acuerdo.

En tal sentido, el contenido del capítulo 28 será un obstáculo y un control para presentar desde el ejecutivo iniciativas y reformas progresistas al poder legislativo. Vale la pena recordar que aún con el trascendental cambio sociopolítico tras las elecciones del 2018, la mayoría legislativa del partido político Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) continua actuando en la forma tradicional en donde predomina la disciplina a las propuestas del poder ejecutivo y a los compromisos políticos de las directivas partidarias en las cámaras legislativas, tal como ocurrió con la aprobación apresurada de la ratificación del T-MEC por la Cámara de Senadores, sin atender disposiciones y obligaciones legales, sin evaluar riegos y sin consulta y análisis con la sociedad, más allá de las cámaras empresariales.

El último párrafo de las definiciones, sobre mantener o mejorar lo relativo a salud pública y la protección al ambiente, ha quedado redactado jurídicamente en forma ambigua ya que no representa una excepción a la regla ni se encuentra enumerado en el Anexo 28.A, pues

no garantiza ni impide la intervención de intereses externos en las medidas regulatorias o decisiones legislativas. La seguridad sí está contemplada en el mencionado anexo.

Ahora bien revisemos cuales son las excepciones que no son consideradas medidas regulatorias, según lo que se aceptó en el Anexo 28-A el cual establece:

(...) 1. Las siguientes medidas no son regulaciones para propósitos de este capítulo.

(a) Para todas las partes: Declaraciones generales de política u orientación que no prescriben requisitos legalmente exigibles;  
(b) Para Canadá: una medida sobre (i) un servicio militar, de asuntos exteriores o función de seguridad nacional del gobierno de Canadá, (ii) administración del sector público, personal, pensiones, bienes públicos, préstamos, subvenciones, beneficios o contratos, (iii) organización, procedimiento o práctica departamental, (iv) impuestos, servicios financieros o medidas de prevención de lavado de dinero, o (v) relaciones y acuerdos federales/provinciales/territoriales y relaciones con pueblos aborígenes, (vi) una medida que no constituya un reglamento bajo la Ley de Instrumentos Estatutarios (*Statutory Instruments Act*);

(c) Para México: una medida sobre (i) impuestos, específicamente aquellos relacionados con contribuciones y sus accesorios, (ii) responsabilidades de servidores públicos, (iii) justicia agraria y laboral, (iv) servicios financieros o medidas de prevención de lavado de dinero, (v) Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones constitucionales, y (vi) la armada y defensa; y

(d) Para Estados Unidos: una medida sobre (i) una función militar o de asuntos exteriores de Estados Unidos, (ii) administración de la agencia, personal, propiedad pública, préstamos, subvenciones, beneficios o contratos, (iii) organización de la agencia, procedimiento o práctica, o (iv) servicios financieros o medidas de prevención de lavado de dinero (...)

Analizando comparativamente las excepciones establecidas por cada país, lamentablemente en el caso de México, a diferencia de Canadá, no es de interés nacional proteger la administración del sector público, los sistemas de pensiones, así como los bienes, beneficios y

contratos públicos, que por otra parte están regulados en perjuicio de los intereses nacionales o populares en otros capítulos del T-MEC, como el 13, Contratación pública; el 17, Servicios financieros y el 22, Empresas propiedad del estado y monopolios, que contienen diferencias entre los acuerdos según se trate de los acuerdos entre México y Estados Unidos o los adoptados entre Canadá y Estados Unidos.

Sobre las excepciones establecidas por México en el inciso (c), más allá de lo establecido en materia de seguridad y defensa e impartición de justicia laboral y agraria, el único elemento positivo de lo acordado en el anexo de este capítulo es el hecho de haber considerado bajo reserva la política regulatoria y legislativa en materia fiscal, lo cual da un margen de manejo soberano e independiente de la probable reforma fiscal que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador contempla realizar a partir de la segunda mitad de su gobierno y seguramente después de los resultados electorales del 2021 cuando se elige una nueva Legislatura, en la que sin duda el gobierno tomará en cuenta si logrará mantener o ampliar la mayoría o cambiará la composición partidaria que resulte de la elección.

Este enfoque analítico se ratifica cuando revisamos el contenido del artículo 28.2: Objeto y disposiciones generales, en donde orientan el sentido de lo que denominan buenas prácticas, las cuales están dirigidas a *“...promover la calidad regulatoria a través de una mayor transparencia, análisis objetivo, rendición de cuentas y predictibilidad [pues] puede facilitar el comercio internacional, la inversión y el crecimiento económico...”* reduciendo en apariencia sus alcances al mero ámbito de lo que ellos consideran calidad regulatoria para impedir obstáculos o dificultades al comercio y la inversión, mediante la implantación de sistemas homologados y compatibles; en esta parte se enfatiza la visión tecnocrática de armonización regulatoria o desregulatoria en su caso, en favor de los intereses económicos.

En el segundo párrafo del artículo 28.2, quedan explícitos estos propósitos y esa visión cuando refiere que *“a este Capítulo establece obligaciones específicas con respecto a buenas prácticas regulatorias, incluidas prácticas relacionadas con la planificación, diseño, emisión, implementación y revisión de las regulaciones respectivas de las Partes”*.

Así, las Partes signatarias del T-MEC pueden intervenir en todo el proceso regulatorio o de iniciativa legislativa y las reformas posteriores que se den en el tiempo, ya que no sólo incluye la primera parte del proceso (que comprende desde la planeación hasta su implementación), sino que también incluye la revisión de las regulaciones implementadas. Este proceso sin duda lesiona los intereses y la soberanía nacional.

Otro de los aspectos que facilita el proceso de interferencia extranjera es el que fue adoptado en el artículo 28.6: Planeación anticipada, en el cual se obliga a cada una de las partes a publicar anualmente una lista de regulaciones que razonablemente espera, dentro de los siguientes 12 meses, adoptar o proponer. Cada regulación identificada en la lista debería ir acompañada de:

- (a) una descripción concisa de la regulación planeada;
- (b) un punto de contacto de una persona con conocimientos en la autoridad regulatoria responsable de la regulación; y
- (c) una indicación, si se conoce, de los sectores que se verán afectados y si se prevé algún efecto significativo en el comercio o la inversión internacional.

El propósito de establecer esta obligación legal es el de dar oportunidad a las otras partes del acuerdo de planificar la revisión de las regulaciones cada año, estableciendo un mecanismo de supervisión sobre las otras partes y facilitar la participación de los grupos empresariales y gubernamentales en la reorientación o el rechazo de las regulaciones y reformas que no sean convenientes a sus intereses. En apariencia el mecanismo permite la participación y establece las condiciones aparentes de obligaciones igualitarias para las partes, es decir, así como México está obligado a presentar un listado anual de regulaciones a realizar, en el mismo sentido estarán obligados Estados Unidos y Canadá; pero en realidad hay una aplicación discrecional y desigual de este tipo de medidas. Si nos basamos en la experiencia de aplicación del TLCAN, hubo distintas medidas obligatorias, como el acceso de transportes de carga, o la prohibición de aranceles, o de medidas fitosanitarias que constituyeran barreras ilegales al “libre comercio”, que Estados Unidos decidió no permitir o impuso unilateralmente violando el TLCAN, como el ingreso de vehículos de carga o aranceles, cuotas o prohibiciones y embargos impuestos a la exportación de productos mexicanos como limón, aguacate, atún, azúcar refinada, jitomate, acero y aluminio, lavadoras, entre otras.

Esto es así porque, en sus relaciones diplomáticas políticas y comerciales, Estados Unidos practica en su beneficio la imposición de medidas unilaterales y extraterritoriales, a pesar de lo firmado en los acuerdos y en violación al derecho internacional, por eso es ilusorio de parte del gobierno mexicano pensar que Estados Unidos y, en algunos casos Canadá (tratándose de sectores como el minerío), van a actuar en condiciones de igualdad con México; lo que prevemos es



que Estados Unidos no va a permitir la injerencia de grupos económicos o del gobierno mexicano en el diseño, discusión y aprobación de reformas en sus regulaciones y legislaciones, basado en la experiencia del trato que una nación imperialista ha ejercido hacia nuestro país, con base en las asimetrías, diferencias y desigualdades en cuanto al poder económico y político entre Estados Unidos y México; esto es una realidad no simple especulación.

Ahora bien, el contenido del artículo 28.6 se complementa con lo adoptado en el artículo 28.9: Elaboración transparente de regulaciones, en el cual se describen las obligaciones entre las partes y constituye el proceso central y los mecanismos que permiten la participación de extranjeros en el diseño de políticas, regulaciones y legislaciones nacionales del cual seleccionamos las partes más relevantes:

...cuando una autoridad regulatoria esté elaborando una regulación, la Parte en circunstancias normales, publicará:

(a) el texto de dicha regulación junto con su evaluación de impacto regulatorio, si lo hubiere;

(b) una explicación de la regulación, incluidos sus objetivos, cómo la regulación logra esos objetivos, la justificación de las características materiales de la regulación y cualquier alternativa importante considerada;

(c) una explicación sobre los datos, otra información y los análisis en los que la autoridad regulatoria se basó para apoyar la regulación; y

(d) el nombre y la información de contacto de un funcionario particular, al que se pueda contactar para responder cuestiones relacionadas a la regulación.

Al mismo tiempo, la Parte también deberá poner a disposición del público los datos, otra información, y los análisis científicos y técnicos en los que basó el apoyo de la regulación, incluida cualquier evaluación de riesgos...

2. Con respecto a los elementos que se requiere publicar de conformidad con el párrafo 1, cada Parte los publicará antes de que la autoridad regulatoria finalice su trabajo sobre la regulación y en un tiempo que permita a la autoridad

regulatoria tomar en cuenta los comentarios recibidos y, según corresponda, hacer revisiones al texto...

3. Después de que los elementos identificados en el párrafo 1 hayan sido publicados, la Parte se asegurará que cualquier persona, independientemente de su domicilio, tenga la oportunidad, en términos no menos favorables que aquellos otorgados a una persona de la Parte, de presentar comentarios por escrito sobre las cuestiones identificadas en el párrafo 1 para su consideración por la autoridad regulatoria pertinente de la Parte...

(...) 7. Antes de finalizar su trabajo sobre una regulación, una autoridad regulatoria de una Parte deberá evaluar cualquier información proporcionada en los comentarios escritos recibidos durante el periodo de comentarios.

8. Cuando una autoridad regulatoria de una Parte finalice su trabajo sobre una regulación, la Parte publicará con prontitud el texto de la regulación, cualquier evaluación de impacto final, y otros elementos según lo establecido en el artículo 28.12.

El texto deja en claro el propósito y los medios para facilitar la participación de intereses externos en los procesos nacionales, obligando a un gobierno nacional a justificarles la información, los diagnósticos y el análisis científico, técnico y socioeconómico o político en que se basó la regulación, así como los objetivos, alcances y repercusiones en el comercio y la inversión; y no sólo eso, sino la evaluación de riesgos y lo que denominan cualquier alternativa importante considerada que tome en consideración los comentarios y propuestas recibidas por las otras partes para hacer revisiones al texto. El acuerdo aceptado por los negociadores deja en claro cuáles son los propósitos de este capítulo: sustituir los procesos de decisión de políticas nacionales y de legislación por un mecanismo que facilite la influencia de factores externos en estos procesos que deberían resguardar la soberanía nacional. En pocas palabras se aceptó un procedimiento de revisión que busca acotar y sustituir los procesos del gobierno y el Estado nacional, y los procesos de legislación nacional por un nuevo derecho compartido entre socios comerciales que suplantán el derecho soberano, la independencia y la autodeterminación de los pueblos.

Otro de los elementos complementarios del proceso adoptado en el artículo 28.9 es el relativo al aparentemente simple procedimiento

metodológico descrito en el artículo 28.11: Evaluación del impacto regulatorio, el cual si bien no es un mecanismo obligatorio, sí propicia la intervención externa y la posibilidad de que las objeciones, comentarios y análisis externos posibiliten anular o desechar los propósitos de regulación o legislación:

2. Cada Parte mantendrá los procedimientos que promuevan la consideración de lo siguiente al realizar una evaluación de impacto regulatorio:

...(b) alternativas regulatorias y no regulatorias viables y apropiadas que atenderían la necesidad identificada en el subpárrafo (a), incluyendo la alternativa de no regular;

...(d) los motivos para concluir que la alternativa seleccionada es preferible.

Es decir, permite la condicionalidad del exterior para que en última instancia se cancelen los propósitos de un gobierno nacional para llevar a cabo la regulación necesaria, bajo la perspectiva de incluir la alternativa de no regular.

Concluimos el análisis de los acuerdos centrales aceptados por los gobiernos en este capítulo señalando que en el artículo 28.12: Publicación final, se refuerzan las obligaciones de cada Estado para justificar ante las partes la validez de la adopción de una regulación y el garantizar la participación que sean tomados en cuenta los comentarios realizados por los grupos corporativos, los grupos de interés especiales, sus cabilderos, las comisiones y grupos legislativos o de los gobiernos extranjeros en la adopción final e implementación de las reformas a las regulaciones y leyes nacionales. Así se señala que

... 1. Cuando una autoridad regulatoria de una Parte finaliza su trabajo sobre un reglamento, la Parte publicará con prontitud, en una evaluación final de impacto regulatorio u otro documento.

... (b) una explicación de cómo la regulación logra los objetivos de la Parte, la justificación de las características esenciales de la regulación... y la naturaleza y los motivos de cualquier revisión significativa hecha desde que la regulación estuvo disponible para comentarios públicos;

(c) las opiniones de la autoridad regulatoria sobre cualquier tema sustantivo planteado en los comentarios presentados oportunamente;

(d) las principales alternativas, si las hubiere, que la autoridad regulatoria consideró al desarrollar la regulación y las razones que sustentan la alternativa que seleccionó.

En pocas palabras, al finalizar el proceso se debe justificar ante el extranjero de qué forma fueron considerados los comentarios y propuestas hechos por interesados de otras partes signatarias del acuerdo, y por qué se decide adoptar una determinada regulación existiendo otras alternativas recomendadas por estos actores externos.

El resto de los artículos que integran el capítulo 28, consideran los distintos comités y comisiones, así como los mecanismos y procedimientos de coordinación y cooperación intergubernamental para la aplicación de los elementos centrales de este novedoso mecanismo de dominación e injerencia en asuntos internos de una nación, denominado “buenas prácticas regulatorias” cuyos propósitos escasamente se disimulan bajo el pretexto de instrumentar mecanismos regulatorios de calidad y homologados a favor del libre comercio y la protección de las inversiones. Por tanto, en un afán de síntesis y considerando que sólo describen procedimientos administrativos y gubernamentales trilaterales para la aplicación del capítulo 28, dejaremos pendiente su análisis.

## **CONCLUSIONES**

El capítulo 28 es uno de los capítulos transversales del T-MEC que en síntesis permitirá la intervención de gobiernos, cámaras legislativas y corporaciones transnacionales de las otras partes integrantes en la revisión, discusión y condicionamiento de la aprobación de leyes nacionales y otras regulaciones. Esto desnaturaliza y limita el papel tanto del congreso mexicano, como del poder ejecutivo ya que exige y obliga a que antes de plantear cualquier reforma o nueva regulación, que pudiera afectar derechos adquiridos por los extranjeros, sea consultada con los otros dos países parte del acuerdo.

La política de imposición de los intereses estadounidenses ha sido una constante de su política exterior en su relación con México, Canadá y otros países dependientes, en la cual ha privilegiado la protección de sus intereses económicos mediante la imposición de medidas y acciones en favor del dominio norteamericano. La política injerencista y de dominación de Estados Unidos no muestra que haya diferencias sustanciales sino más bien de forma que de fondo, entre

los gobiernos demócratas o republicanos, ya que sólo se observan un mayor o menor énfasis en la aplicación de medidas y sanciones extraterritoriales contrarias al derecho internacional, como embargos, sanciones, aranceles, boicots, bloqueos financieros, acciones encubiertas, sabotajes, amenazas, presiones diplomáticas y amenazas de intervención armada.

Nunca ha estado ausente la interferencia en los asuntos internos de otros países. Por eso el gran riesgo que legaliza la adopción del capítulo 28 del T-MEC, es que el acuerdo deja abierta una forma novedosa de intervención legal en las decisiones que deberían ser soberanas, mediante un acuerdo que facilita la intervención externa en políticas y legislaciones de carácter nacional y, todavía más, deja establecidos los antecedentes o precedentes para legitimarse como una forma de injerencia simulada validándose como parte del derecho internacional que se está desarrollando en torno al libre comercio y las inversiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Martínez, Virgilio. (2014, 10 de diciembre). Importancia de las Buenas Prácticas Regulatorias. Conferencia de América del Norte sobre Buenas Prácticas Regulatorias y Cooperación Regulatoria, Contexto y aplicación en materia de Estándares. Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3004/virgilio\\_andrade\\_sesion\\_1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3004/virgilio_andrade_sesion_1.pdf)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2004). Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/271.pdf>
- Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President. (2017, November). Summary objectives for the NAFTA renegotiations. Recuperado de <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/Nov%20Objectives%20Update.pdf>
- Organización de Naciones Unidas. (1969). Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Departamento Jurídico, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331. Recuperado de [https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference\\_docs/convencion\\_viena.pdf](https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf)
- Secretaría de Economía. (2018, noviembre), Buenas prácticas regulatorias (resumen del capítulo). Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394793/6-Buenas\\_practicas\\_regulatorias.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/394793/6-Buenas_practicas_regulatorias.pdf)

Secretaría de Economía. (2019). Tratado Comercial entre México, Estados Unidos de América y Canadá. Capítulo 28: Buenas prácticas regulatorias, versión final. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465810/28ESP BuenasPracticasRegulatorias.pdf>



## **ANEXO**





# **LA GRAN PROMESA INCUMPLIDA: EMPLEO EN LOS TLC Y LOS TBI<sup>1</sup>**

Alberto Arroyo Picard

## **INTRODUCCIÓN**

Este trabajo se centra en documentar, con datos duros, la falsedad del mito de que los tratados de libre comercio (TLC) y/o Tratados bilaterales de inversión (TBI) generan “más y mejores empleos”, como prometieron y propagandizan los defensores de este modelo. Para ello, tomamos dos casos: a) México que, junto con Chile, son los países de América Latina y el Caribe que desde hace 25 años tienen más TLC y TBI; b) el caso de Ecuador con sus 26 TBI. Hay países de América Latina y el Caribe que tienen más TLC o TBI que Ecuador, pero el caso es interesante porque el periodo de estudio incluye el llamado gobierno progresista o de izquierda. En el segundo caso incorporamos datos para toda América Latina. En ambos casos se trabaja con información oficial, pero relacionándola entre sí, de tal manera que salgan a la luz realidades que generalmente no aparecen en los informes oficiales.

Hemos optado por presentar las conclusiones que surgen del análisis, no al final, sino en el cuerpo mismo del análisis de cada punto. También hacemos un esfuerzo por relacionar los resultados empíricos como efecto de los TLC y/o TBI. Sabemos que todo tiene explicaciones multifactoriales y que no siempre son efecto exclusivo de estos

---

1 Una primera versión de este artículo se publicó originalmente en: Ghioto y Latorra (2020).

tratados, pero sí del modelo económico que convierte en ley estos tratados. En esta dimensión más sistémica e integral de nuestras conclusiones, es decir su relación, al menos parcial, con los TLC y TBI dedicamos el apartado final de conclusiones.

Terminamos este ensayo con un muy somero análisis de la dimensión laboral de la nueva versión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que ahora se llama Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC). Este nuevo tratado aún no entra en vigor y por tanto no se pueden medir o analizar sus efectos (por eso lo presentamos como un apéndice). Sin embargo, en la propaganda oficial, y que repiten incluso algunos sindicatos, el T-MEC “ahora sí puede ser apoyado” dado que defiende y sanciona su violación, los derechos de los trabajadores, no sólo los individuales, sino también los colectivos. Analizaremos en dicho apéndice el texto de este acuerdo en las diversas partes en que aborda la dimensión laboral y destacaremos sus novedades, avances y limitaciones.

Una última aclaración. Aunque este ensayo no pretende estar en una redacción de divulgación (posteriormente se hará una versión más breve con fines de educación popular); sí trata de no abusar, sin explicar, de una terminología demasiado académica. Incluso, sobre todo en el análisis de la dimensión laboral del T-MEC (pero no exclusivamente en esta parte), pasamos a notas a pie de página el análisis o citas textuales de texto oficial, escritas en un lenguaje muy encriptado difícil de desentrañar para los no abogados o familiarizados con el lenguaje de los TLC y TBI.

## **LOS TRABAJADORES MEXICANOS A 25 AÑOS DEL PRIMER TLC Y 23 AÑOS DEL PRIMER TBI<sup>2</sup>**

La gran promesa no cumplida de todos los TLC y TBI es que generarían “más y mejores empleos”. La realidad ha sido exactamente lo contrario. Veamos un balance de lo sucedido en México.

---

2 Aunque el TLCAN que entró en vigor el 1° de enero de 1994 y que pronto se convertirá en T-MEC, es el TLC más determinante para México y el que más peso tiene en los pobres resultados de empleo que presentaremos; también es muy importante el que tiene con la Unión Europea del año 2000 (que también se está renegociando). Sin embargo, hay que tener presente que en total México tiene 14 TLC vigentes, que incluyen a 53 países. Además, tiene 29 TBI bilaterales (el primero firmado en 1996). Los malos resultados en empleo y salarios son evidentemente multifactoriales, pero en términos generales son fruto de la estrategia mexicana con la que se incorporó no sólo al TLCAN sino al conjunto de TLC y TBI de los que forma parte.

### **Desempleo reconocido estadísticamente**

Empecemos por el indicador más usado internacionalmente que es la llamada población desocupada abierta. De 2005 a 2019<sup>3</sup>, se ha mantenido sin muchas variaciones en alrededor de 3.5% de la Población Económicamente Activa (PEA) –con un pico alto en 2011 en que llega a 5.24%, 2,590,526 personas–. En porcentajes no hay gran diferencia entre mujeres (3.56%) y hombres (3.52%), pero sí en número de personas: mujeres 794,107 y hombres 1,220,359. Ello se debe a que hay más hombres que mujeres en el mercado laboral<sup>4</sup>.

Lo anterior es dramático si vemos lo que mide este indicador llamado desempleo abierto. Son aquellas personas que cumplen estas condiciones: a) tienen la edad legal y la capacidad para trabajar; b) están buscando activamente trabajo; c) no trabajan ni siquiera una 1 hora a la semana de referencia con o sin sueldo formal. En 2019 había más de dos millones de personas en esta condición. En países como México, en que no hay un verdadero seguro de desempleo, esto es un drama. Como dice el dicho en México, el que no trabaja no come.

Sin embargo, esta forma de medir el desempleo invisibiliza muchísimo más el desempleo real. Veamos por qué.

### **Desempleo estadísticamente invisibilizado**

Hay personas que ya no están buscando trabajo porque llevan mucho tiempo haciéndolo y no lo encuentran, o que queriendo trabajar no tienen condiciones sociales para hacerlo. Todos estos trabajadores son considerados estadísticamente Población Económicamente Inactiva (PEI) y, con ello, invisibilizados como desempleados. En 2019 había en esta condición otros 8,424,424 trabajadores, por lo que, sumados al desempleo reconocido, hay 10,438,920 desempleados y ya no son 3.5% de la PEA, sino 15.97% de la población que quiere trabajar.

### **El desempleo invisibilizado tiene rostro de mujer**

Veamos los datos de 2019, donde se ve claramente cómo el desempleo invisibilizado es fundamentalmente por las condiciones sociales y culturales a las que históricamente se ha sometido a las mujeres.

---

3 No se puede hacer la serie completa de 1994-2019 debido a que en 2005 se cambió la medición de la Población Económicamente Activa (PEA) para subir la edad de trabajar de 14 a 15 años, y también hubo cambios en la encuesta que mide el desempleo.

4 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2o trimestre de cada año. Indicadores estratégicos. Serie homologada por INEGI entre Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos\\_Colores.asp?proy=enoe\\_pe\\_pda](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos_Colores.asp?proy=enoe_pe_pda)

**DESEMPLEO VISIBLE E INVISIBLE TOTAL NACIONAL 2019**

	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>General</b>
Desocupación abierta <sup>5</sup>	1,220,389	794,707	2,014,496
Desocupados en % de PEA	3.52%	2.29%	3.54%
<b>Población no activa (dejó de buscar por considerar no tener posibilidades)</b>	1,835,229	3,833,422	5,568,651
<b>Población no activa y no disponible pero con interés de trabajar y un contexto social que le impide hacerlo</b>	398,522	2,457,051	2,855,773
<b>Desocupados invisibilizados<sup>6</sup></b>	2,233,751	<b>6,280,573</b>	8,424,424
<b>Desocupados Totales</b>	3,454,140	<b>7,074,580</b>	10,438,920
Desocupación total como % de los que quieren trabajar <sup>7</sup>	9.36%	24.77%	15.97%

Fuente: INEGI (2019)<sup>8</sup>.

En la estadística oficial de desempleo hay más hombres que mujeres. Sin embargo, entre la población activa ya frustrada de no encontrar trabajo, hay más del doble de mujeres que hombres; y entre la población catalogada como inactiva que quiere trabajar pero que no tiene condiciones para hacerlo hay 6 veces más mujeres que hombres. Es decir, el desempleo real total es de 10,438,920 personas, de las cuales 2 terceras partes (64.19%) son mujeres.

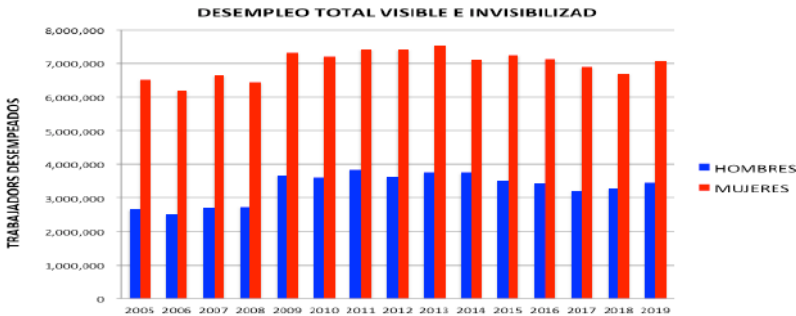
5 La población desocupada es la que, teniendo más de 15 años, no trabaja ni 1 hora a la semana con o sin sueldo y está buscando activamente trabajo. En países que no hay seguro de desempleo, el que no trabaja ni una hora a la semana no puede sobrevivir, por lo que en poco tiempo se empleará (antes de la siguiente encuesta), y ya no aparecerá como desempleado.

6 La población desocupada invisibilizada es la población económicamente no activa disponible pero que dejó de buscar trabajo porque considera que no tiene posibilidad de encontrarlo + la inactiva no disponible con interés de trabajar, pero bajo un contexto social que le impide hacerlo (por ejemplo, tener que ocuparse de niños, enfermos o ancianos a falta de servicios sociales para estos menesteres). La población desocupada total es el desempleo oficial + el desempleo invisibilizado.

7 El porcentaje de población desocupada total no se saca sobre la PEA, sino sobre los que quieren trabajar: PEA + los desocupados invisibilizados.

8 INEGI (2019). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2o trimestre de cada año. Indicadores estratégicos. Serie homologada por INEGI con la Encuesta Nacional de Empleo (ENE). Recuperado de [www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos\\_Colores.asp?proy=enoe\\_pe\\_pda](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos_Colores.asp?proy=enoe_pe_pda)

Ejemplificamos con los datos del último año, pero las variaciones en el tiempo son pequeñas como se puede ver en la siguiente gráfica:



Además, los ingresos laborales promedio (descontando la inflación) siguen siendo menores para las mujeres trabajadoras que para los hombres. La diferencia oscila entre 28% en 2005 y 23% en 2019%<sup>9</sup>.

A esta situación de desempleo y al menor sueldo de las mujeres, hay que sumarle que las que trabajan fuera del hogar tienen doble o triple jornada. Es decir, siguen encargándose no sólo del trabajo del hogar, sino también de lo que impide a muchas mujeres trabajar: el cuidado de los niños, los enfermos y los ancianos. Además, ese trabajo en el hogar no es remunerado, ni es considerado su aporte en las cuentas nacionales.

### Una gran parte de los que tienen trabajo viven en la pobreza

El 40% de los que tienen trabajo viven en pobreza, ya que tienen ingresos por debajo del costo de la canasta alimentaria y no alimentaria definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que es el organismo oficial para medir la pobreza y encargado de evaluar los programas sociales. Además, el 27% no logra cubrir ni siquiera la canasta mínima sólo de alimentos. En julio de 2019 se necesitaban 4 salarios mínimos para comprar la canasta mínima de bienestar<sup>10</sup>.

9 Cálculo propio de los porcentajes de diferencia de ingreso con base en el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) "Ingreso laboral promedio de la población ocupada por sexo 2005-2019", que a su vez se basa en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

10 Cálculo propio con base en la población por nivel de ingreso. Tomada de ENOE Indicadores estratégicos. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/app/tmp/Infoenoe/Default\\_15mas.aspx](https://www.inegi.org.mx/app/tmp/Infoenoe/Default_15mas.aspx) y Costo de las Canastas Básicas tomada de CONEVAL. Disponible en: [www.https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/](http://www.https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/)

## Otros indicadores de la precariedad en el empleo<sup>11</sup>

*El deterioro del salario es, sin duda, el mejor indicador de deterioro y precarización del empleo*

La política salarial de México, durante todo el periodo neoliberal, ha tenido como objetivo usar la caída del poder de compra de los salarios como el factor fundamental de competitividad para atraer Inversión Extranjera Directa (IED) y para abaratar el costo de los productos exportables. No sólo los hechos lo confirman, sino también que el interés de Estados Unidos para la renegociación del TLCAN se motivó en evitar que los bajos salarios y, en general las malas condiciones laborales, se siguieran usando por México como una competencia desleal para atraer inversión extranjera y abaratar los productos exportables. De hecho, lo más discutido en las negociaciones del T-MEC fue precisamente el tema laboral. Incluso llevó, a que una vez firmado, se abriera una negociación que terminó con un Protocolo modificatorio del T-MEC en que el tema fundamental fue precisamente lo laboral<sup>12</sup>.

El salario mínimo promedio nacional ponderado ha estado cayendo desde 1976 (que inicia la transición al neoliberalismo) hasta 2014. Al final de este periodo, sólo tiene un poder de compra poco más de la tercera parte (35.58%) de la que tenía en 1976. Incluso sólo puede comprar el 35.56% de lo que podía comprar 27 años antes, en 1938<sup>13</sup>.

---

Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.asp Para ello se consideró una familia de 4 en que dos miembros tienen trabajo.

Límites de la estimación y metodología: 1) El universo que cubre este indicador no incluye a todos los trabajadores, sino sólo trabajadores “subordinados y con remuneración”; 2) Hay una cierta distorsión al suponer que todos los componentes de la canasta aumentan en la misma proporción que aumenta el tamaño de la familia. Este criterio es válido para la canasta alimenticia, pero no para algunos elementos de la canasta no alimenticia, como la vivienda; 3) Se calcula sobre una familia promedio de 4 miembros en los que dos trabajan. Desgraciadamente por falta de información, tuvimos que considerar dos ingresos iguales (aunque sabemos que a las mujeres se les paga menos), por ello el porcentaje en pobreza es aún mayor que esta estimación.

11 <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados>, dentro de tabulados estratégicos.

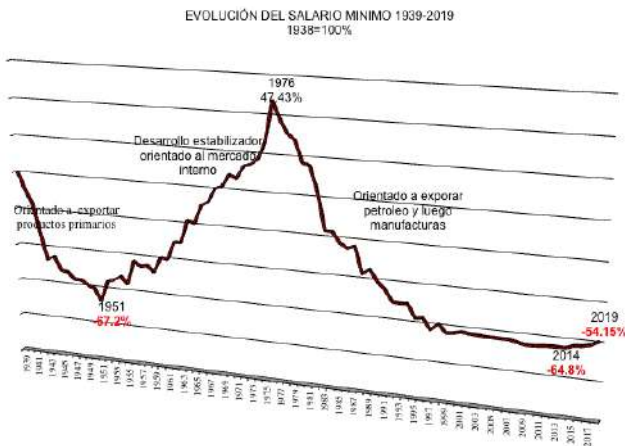
12 De hecho, en este capítulo, agrego como apéndice un breve análisis en materia laboral en el T-MEC en que mostraré los avances y límites del acuerdo.

13 Cálculo propio desinflando los salarios mínimos (promedio por porcentaje de la población en cada zona geográfica) con el Índice de Precios al Consumidor, proporcionado por el Banco de México (ahora por INEGI). Con las siguientes excepciones: de 1976 a 1982 se usó un índice inflacionario más adecuado que proporcionaba la Comisión Nacional de Salarios Mínimos; y de 1938 a 1975 el salario real se tomó de Bortz y Pascoe (1975), que aclara sus fuentes.

De 2015 en adelante se detiene esta caída del salario, debido a que ya era insostenible el deterioro del mercado interno por la pobreza del consumidor. En los últimos 4 años del anterior gobierno los salarios aumentaron un poco más que la inflación general. El nuevo gobierno de López Obrador establece una política de aumento acelerado del salario para fortalecer el mercado interno al que están orientadas la mayoría de las empresas pequeñas y medianas, que tienen mucha más capacidad de generar empleos y por elemental justicia social. Ello, además, acabó con el mito sostenido durante todo el periodo neoliberal de que el aumento del salario era inflacionario. En 2019 se aumentó el salario mínimo general en 16.31% y en la frontera 100% y, sin embargo, se tuvo la inflación más baja en más de 50 años, apenas de 2.83%. En el segundo año de gobierno, que apenas comienza, el aumento salarial es de 20%.

La política salarial de Andrés Manuel López Obrador dejó de ser un apoyo injusto al sector externo, para convertirse en un mecanismo, no sólo de justicia social, sino de crecimiento del mercado interno como otro motor del crecimiento. Con esta nueva política, el salario mínimo, en tan sólo un año, superó el poder de compra que tenía este salario el último día antes del TLCAN. Sin embargo, el salario mínimo sigue siendo bajo, alcanza sólo para comprar la mitad de lo que podía comprar antes del neoliberalismo (1982) y para comprar menos de la tercera parte de lo que compraba en 1976, que fue el año de mayor poder de compra de este salario. Aún hoy se necesitan 4 salarios mínimos en una familia para comprar una canasta de bienes mínima para el bienestar.

La siguiente gráfica muestra la curva del poder de compra del salario mínimo de 1938 a la fecha. En ella se puede ver la relación entre las distintas estrategias económicas y la política salarial.





Cuando la economía está orientada hacia la exportación y a atraer capitales externos, los salarios reales bajan, para con ello competir, aumentar la exportación y atraer IED; los mexicanos no interesan como consumidores. Cuando la economía se orienta a producir para el mercado interno, suben los salarios ya que sin ello nunca crecería dicho mercado. Con ello se ve claramente que los bajos salarios y el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores fue parte de la estrategia de México de la que forman parte los TLC y TBI.

#### *El incumplimiento del derecho a la seguridad social*

Entre 2005 y 2019, en todos los años, más del 60% de los que tienen trabajo no tienen seguridad social (este porcentaje sube y baja en estos años entre 65% el peor año y 62% el menos malo). Ello no sólo es la violación de un derecho, sino que también baja el costo laboral para los patrones.

#### *Trabajadores en condiciones críticas de ocupación<sup>14</sup>*

Los porcentajes de trabajadores que viven en esta condición bajan y suben entre 11%, el mejor año que fue 2007, el 14.7% en 2005 y el 19% en 2019.

#### **El empleo entre los sectores más beneficiados por los TLC y TBI<sup>15</sup>**

En los últimos años, lo que más presumen los promotores de los TLC y TBI es que nos han convertido en parte de las cadenas de valor de las manufacturas globalizadas. Ello es cierto, pero veamos más despacio qué tanto han beneficiado a los trabajadores y que peso tienen en el conjunto de la economía. Es verdad que las exportaciones mexicanas son fundamentalmente manufacturas (alrededor del 80%), a diferencia de gran parte de los países latinoamericanos que exportan materias primas y alimentos. ¿Pero qué peso tienen en la economía en su conjunto?

En 2018 las manufacturas significaron el 15.9% del Producto Interno Bruto (PIB) mexicano<sup>16</sup>, de ello sólo poco más de la cuarta parte son parte de cadenas productivas globales (26.6%). Es decir, el 26.6%

---

14 La tasa de condiciones críticas de ocupación incluye los que trabajan menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, los que trabajan más de 35 horas semanales con ingresos inferiores al salario mínimo y los que trabajan más de 48 horas semanales, ganando hasta dos salarios mínimos.

15 Es decir, donde se concentra la IED y son grandes exportadores.

16 Cálculos propios con base en el Sistema de cuentas nacionales. Cuentas de bienes y servicios base año de 2013. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/cuadrostadisticos/GeneraCuadro.aspx?s=est&nc=785&c=24466>

del 15.9%, lo que significa que sólo el 4.3% de la economía mexicana es parte de estas cadenas productivas globales<sup>17</sup>.

Estas manufacturas globalizadas son aún menos significativas en términos de empleo. El gobierno presume que más de la mitad del empleo en las manufacturas forma parte de cadenas productivas globales, pero calcula el porcentaje sólo respecto al empleo formal en manufacturas. Veamos en el cuadro siguiente los datos generales del empleo en México para ver el poco significado en el empleo de este sector de manufacturas globalizadas propiciado por los TLC.

**Empleos en las manufacturas globales  
en el contexto del empleo total en México (2018).**

	Empleos	% del empleo total	% del empleo formal en las manufacturas
Empleo general (formal e informal) <sup>18</sup>	54,194,509	100.00%	
Empleo en las manufacturas (formal e informal) <sup>19</sup>	9,090,653	16.77%	
Empleo formal en la manufactura <sup>20</sup>	4,029,700	7.47%	100.00%
Empleo en la manufactura globalizada <sup>21</sup>	2,303,418	4.25%	57,16%

Fuente: Elaboración propia.

17 Cálculos propios basados en INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Valor Agregado de Exportación de la Manufactura Global. Año Base 2013. Serie 2003-2018. Tabulados, resumen de la producción manufacturera global. El gobierno da números inflados, ya que los porcentajes los saca sólo respecto al sector manufacturero formal sin tomar en cuenta que hay mucha manufactura en el sector informal que genera un gran número de empleos.

18 INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Total de población ocupada. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

19 INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> por sector de actividad económico/Industria manufacturera.

20 INEGI. Encuesta mensual de la industria manufacturera. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> : Total de personal ocupado/Personal ocupado remunerado total.

21 INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/tmp/tabuladoscn/default.html?tema=VAEMG> / serie anual/insusos laborales/ Total puestos de trabajo en la manufactura global.

El empleo en el subsector de la manufactura globalizada ha crecido: en 2003 significaba el 2.91% del empleo total de México y en 2018 el 4.25%<sup>22</sup>. Pero el sector de la manufactura en su conjunto (que incluye la globalizada) perdió peso en el empleo total en México. No existe una serie larga comparable de todo el periodo del TLCAN en cuanto al empleo en la manufactura y su importancia en el empleo en general; menos aún un periodo largo que incluya información comparable del empleo en la manufactura globalizada<sup>23</sup>. Pero veamos al menos el dinamismo del empleo manufacturero en general, usando dos series no totalmente homologables (aunque en términos de porcentajes la distorsión es mínima). Entre 1995 y 2004 el empleo manufacturero en conjunto creció en promedio anual 4% y su importancia en el empleo general pasó de ser el 14.55% en 1995, al 16.44% en 2004<sup>24</sup>. En otra serie, de 2005 a 2018, el trabajo manufacturero en general sólo creció 2.18% anual y tampoco aumentó mucho su importancia en el empleo general, pues sólo aumentó un punto porcentual<sup>25</sup>. Esto significa que el sector manufacturero en general ha ido perdiendo dinamismo como creador de empleo en los últimos 15 años.

Lo anterior demuestra que con el TLCAN las manufacturas han sido el gran exportador y receptor de IED, pero pierde importancia como generador de empleos directos. No hay información sobre el empleo indirecto que generan, pero no parece ser mucho dado el bajo porcentaje de insumos mexicanos que incorporan<sup>26</sup>.

### **Las remuneraciones en las manufacturas globalizadas**

Evidentemente las remuneraciones al trabajo en estas manufacturas globalizadas son más altas que en otros sectores y segmentos de la economía mexicana. En 2008, la remuneración promedio por trabajador

---

22 Cálculos con base en INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/app/tmp/tabuladoscn/default.html?tema=VAEMG /serie anual/insumos laborales/ Total de puestos de trabajo en la manufactura global](https://www.inegi.org.mx/app/tmp/tabuladoscn/default.html?tema=VAEMG /serie anual/insumos laborales/ Total de puestos de trabajo en la manufactura global (la misma que usamos siempre que incluimos la manufactura globalizada)) (la misma que usamos siempre que incluimos la manufactura globalizada).

23 La Secretaría del Trabajo hizo un esfuerzo por homologar las encuestas sobre empleo (ENE y ENOE), sólo lo hizo de 1995 a 2004 y ello sobre una base para la PEA de 14 años o más que luego cambió a 15. La información sobre el empleo en las manufacturas globalizadas sólo existe de 2003 en adelante.

24 Elaborado con base en la Secretaría del Trabajo de México. Recuperado de <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/enecon.htm>

25 Cálculo propio basado en INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> por sector de actividad económico/Industria manufacturera.

26 Este tema del contenido nacional de las manufacturas globalizadas es bastante complejo y no es parte del tema de este escrito.

en manufactura globalizada en su conjunto fue de \$412.79 diarios, o \$12,548.81 mensuales<sup>27</sup>, lo que significa 4.7 salarios mínimos; ciertamente un privilegio en México. Sin embargo, como pudimos calcular para Ecuador y presentamos más adelante, en lo que llamamos el salario relativo, es decir la distribución del ingreso por valor agregado entre los factores de la producción, las empresas extranjeras dejan a los trabajadores menos porcentaje que las empresas nacionales.

La remuneración que estas empresas extranjeras globalizadas dan a sus trabajadores es apenas de \$191 más al mes que lo que cuesta la canasta mínima básica para una familia típica de 4 personas. En otras palabras, si no trabaja otro miembro de la familia apenas rebasa el límite de la pobreza que es de \$12,357.48 (costo de la canasta básica alimentaria y no alimentaria)<sup>28</sup>. Peor aún, el aumento promedio anual de estos salarios en la industria de exportación globalizada entre 2003 y 2018, en pesos aumentó apenas 2.15% y en dólares disminuyó 2.17%<sup>29</sup>.

### **El caso de la industria automotriz globalizada**

Hagamos estos mismos cálculos en particular para la industria automotriz, que es sin duda de las cadenas de valor internacional más integradas en México y el principal exportador manufacturero mexicano. Además, como veremos más adelante, el T-MEC plantea una “regla de origen” salarial sólo para el sector automotriz, exigiendo que “una parte” de su producción, para poder exportarla a Estados Unidos, tiene que realizarse con trabajos de más de 16 dólares la hora. Volveremos sobre este punto al analizar el contenido laboral del T-MEC.

Este elemento del T-MEC se está usando para presumir que la nueva versión del TLC sí beneficia a los trabajadores. En realidad, esta exigencia se hace para preservar los empleos en Estados Unidos, que además son protegidos también porque se aumenta el contenido de

---

27 No hay información estrictamente de salarios de este sector; la hay de remuneraciones que incluyen prestaciones. El INEGI nos da el número de trabajadores (total y por ramas) de estas manufacturas globalizadas y también las remuneraciones englobando a todos los trabajadores. Para este estudio dividimos las remuneraciones totales entre el número de trabajadores y luego dividimos por mes o día. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/tmp/tabuladoscn/default.html?tema=VAEMG> Serie anual/tabulados resumen de la producción manufacturera global/valor agregado bruto, remuneración de los asalariados y puestos de trabajo. Cuando es conveniente para comparaciones lo convertimos a dólares con el tipo de cambio interbancario promedio anual, calculado con datos del Banco de México. Recuperado de <https://economicon.mx/2019/03/08/tipo-de-cambio-peso-dolar-promedio-anual-mexico-1954-2018>

28 Costo de la canasta básica tomado de CONEVAL ya citado.

29 Cálculo propio con base en la misma fuente ya citada.

origen estadounidense que deben tener. Independientemente de estas intenciones, bienvenida la exigencia de mejores salarios en México y evitar que sean éstos el factor de competitividad mexicana como lo ha sido en estos 25 años. Sin embargo, la medida concreta del T-MEC favorece a un sector muy pequeño de los trabajadores mexicanos como analizaremos enseguida.

La industria automotriz mexicana tiene 690,309 trabajadores<sup>30</sup>, parecen muchos pero son apenas el 1.3% de los trabajadores con empleo (formal e informal) en México y el 7.6% del empleo de la manufactura en general.

Como veremos al analizar el texto del T-MEC, sólo una parte de estos trabajadores automotrices vinculados a la producción global serían beneficiados por esta exigencia del T-MEC. De hecho, la remuneración por trabajador automotriz en México es menor que en la industria manufacturera globalizada en general: \$381.43 diarios o 2.14 dólares la hora en promedio por trabajador (poco menos que el promedio en la industria globalizada de exportación que es de 2.34 dólares por hora).

Hay que reconocer que los empleos en la industria automotriz mexicana están creciendo aceleradamente, al 9.88% en promedio anual entre 2003 y 2018. Pero, dependiendo cómo se adapten las empresas automotrices estadounidenses en México a las nuevas reglas, puede ser que disminuya su ritmo de crecimiento en el largo plazo por las nuevas reglas de origen automotriz y por la exigencia de altos salarios (recordemos que se trasladaron a México precisamente por los bajos salarios).

Hay que tener en cuenta que estas disposiciones, no sólo afectan a las automotrices estadounidenses que operan en México; sino a todas, si quieren vender sus autos o camiones en Estados Unidos.

El peligro es que esos trabajos para los que se exige altos sueldos, sean recibidos por las empresas nuevamente en Estados Unidos. O pueden concentrar en México los vehículos que venden a otras partes del mundo.

Con el tiempo veremos cómo se concretan estas disposiciones del T-MEC y cómo rediseñan sus estrategias productivas estas mega empresas automotrices globales. Este rediseño estratégico es un reto que no se puede dejar sólo a las empresas transnacionales involucradas que naturalmente sólo verán por la maximización de sus ganancias. El

---

30 Incluimos fabricación de motores de combustión interna, turbinas y transmisiones; automóviles y camiones; carrocerías y remolques y autopartes y usamos las mismas fuentes y formas de cálculo que para la industria manufacturera globalizada en general que acabamos de detallar.

Estado mexicano debe involucrarse; el factor principal de promoción de la exportación y de atracción de IED no pueden seguir siendo los bajos salarios. Lo planteado en el T-MEC es una oportunidad para rediseñar la estrategia mexicana de inserción en el mundo, además de no apostar todo al sector externo. También es un reto de concertación sindical entre las organizaciones de Estados Unidos, México y Canadá.

## **LOS TRABAJADORES Y LOS TRATADOS BILATERALES DE INVERSIÓN: EL CASO DE ECUADOR Y AMÉRICA LATINA<sup>31</sup>**

### **En el conjunto de América Latina el empleo generado por empresas con IED es poco**

Cálculos propios<sup>32</sup> para Ecuador, basados en información de cada empresa con Inversión Extranjera Directa (IED) que ofrecen al Sistema de Recaudación de Impuestos (SRI) concluye que, entre 2007 y 2013 la IED en Ecuador crea sólo 1.48 empleos por cada millón de dólares invertidos<sup>33</sup>. Estos datos son coherentes con otros proporcionados por diversas fuentes y metodologías también diferentes y para un periodo distinto. El *Intelligence del Financial Times* (FDI), basado en los planes o promesas de inversión de grandes empresas en Ecuador para

---

31 Se trata de un resumen de una investigación que hice como parte de la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones del Sistema de Arbitraje Internacional en materia de Inversiones en Ecuador (CAITISA) elaborado por una comisión presidencial. Fui el responsable de la parte titulada “La inversión extranjera y el desarrollo nacional ecuatoriano”, junto con un equipo de apoyo formado por Franklin Cumbal, Luciana Ghiotto, Nataly Torres; de la Consultora Económica-Centro de Investigación Cuantitativa; de la Subsecretaría de Planificación de SENPLADES, así como la cooperación solidaria de Marco Gordillo y Héctor Cumbal, y de las siguientes organizaciones y Redes: Plataforma Nacional de las Mujeres, CEDES, Ecuador Decide y la Alianza Social Continental.

32 Este cálculo fue apoyado por de la Consultora Económica- Centro de Investigación Cuantitativa contratada por la Secretaría de Planificación de Ecuador (SENPLADES). El resultado de su asesoría no ha sido publicado en su integralidad y sólo se incorporaron sus aportes en el informe final de la CAITISA citado en la nota anterior.

33 El cálculo para Ecuador se hizo con los datos aportados por cada empresa al sistema de recaudación de impuestos del gobierno de Ecuador (SRI), y el modo de inversión extranjera en cada empresa se toma de datos del Banco Central de Ecuador. Ambas fuentes no pueden publicar información individual de cada empresa, pero dado que la auditoría era un estudio para el gobierno se permitió trabajar directamente en su base de datos. Por supuesto reagrupamos la información y no hacemos público ningún dato individualizado de alguna empresa. Para el caso de Ecuador, el análisis de la aportación del capital extranjero en la creación de empleos, se ponderó cada empresa por el porcentaje de acciones que poseen los extranjeros y se les atribuyó el mismo porcentaje en la cantidad de empleos generados. No así para el conjunto de América Latina.

un periodo más amplio (abril 2003 a junio 2014) estima que son 2.3 empleos por millón de dólares invertidos<sup>34</sup>.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en las mismas fuentes de información del FDI, calcula el promedio anual de empleos creados por millón de dólares invertidos para países selectos de América Latina que presentamos en el siguiente cuadro<sup>35</sup>.

**Estimación de empleos generados  
por millón de dólares de IED 2003-2013**

País	Empleos por millón de dólares de IED	País	Empleos por millón de dólares de IED	País	Empleos por millón de dólares de IED
Nicaragua	8.9	Trinidad y Tobago	4.2	Uruguay	2.1
Jamaica	6.6	Guatemala	3.6	Perú	2.1
El Salvador	6.3	Panamá	3.3	Suriname	1.8
Costa Rica	5.2	Argentina	3.3	Paraguay	1.8
Haití	4.7	Colombia	2.8	Chile	1.7
México	4.4	Guayana	2.6	Aruba	1.5
Honduras	4.3	República Dominicana	2.5	Venezuela	1.4
Bahamas	4.2	Ecuador	2.3	Bolivia	1.1

Fuente: CEPAL

Como puede verse en el cuadro anterior, el número de empleos creados por cada millón de dólares invertidos no depende de que se tengan o no tratados de liberalización. El mejor ejemplo es Chile que

34 Base de datos: FDI, *Intelligence del Financial Times Ltd*, 2014. Esta institución inglesa basa su cálculo en las promesas de inversión y creación de empleos en Ecuador que pudo detectar en las revistas especializadas. Esta base de datos fue comprada y se encuentra en poder de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

35 Los números de la CEPAL y del FDI no coinciden totalmente con nuestros cálculos con base al SRI por dos razones: se refieren a promedios de años distintos y además la CEPAL y el FDI se basan en promesas de inversión y los cálculos nuestros se hacen sobre datos fácticos.

es el que más de estos tratados tiene y se encuentra en los últimos lugares. Veremos más adelante, que la capacidad de crear más o menos empleos depende del sector al que se destina la IED.

Hay que reconocer que en Ecuador el empleo creado por la IED se incrementa. En el año 2007 habrían ocupado a 123,882 personas, lo que equivale al 2.9% del total de empleo nacional; en tanto que en el año 2013, el empleo en este tipo de empresas se habría incrementado a 512,496 personas, lo que porcentualmente representa el 9.6% del empleo total<sup>36</sup>. Sin embargo, en términos porcentuales respecto al empleo total, sigue siendo poco.

### **La capacidad de generar empleos de la IED en América Latina depende del sector en que es atractivo invertir y no de que se tenga o no un TLC o TBI**

La CEPAL muestra que una variable fundamental para ver la capacidad de la IED en la generación de empleos es el sector de destino de dicha inversión. El empleo generado por la IED depende de las diferentes estrategias que motivan a las casas matrices de las transnacionales a invertir en la región. La mayoría de la literatura sobre el tema coincide en clasificarlas según su orientación hacia: 1) La búsqueda de materias primas; 2) Acceso a mercados internos; 3) Incrementos de eficiencia en las plataformas de exportación; y, 4) El acceso a activos de importancia estratégica (tecnológicos o de capital humano altamente capacitado).

Veamos estos diversos intereses en relación al tipo de sectores y ramas económicas en las que se concretan y su capacidad estimada por la CEPAL de generar empleos en el conjunto de América Latina<sup>37</sup>:

#### *La búsqueda de materias primas.*

En este caso se dirigen al sector primario extractivo. Este el caso de casi toda América Latina, con pocas excepciones como México. En los últimos años en Ecuador ha bajado en términos relativos la IED que llega a este sector. Entre 1992-1999 es el 77.41% en promedio y baja a 32.73% entre 2000-2013; pero sigue siendo el principal receptor. La baja relativa de la IED en el sector se debe sobre todo a su sustitución por inversión pública durante el gobierno de Correa.

---

36 El empleo total generado por la IED se toma de los datos del Formulario 107 del Sistema de Rentas Internas (SRI) para los años 2007 y 2013. El porcentaje es sobre el empleo total que incluye también el empleo informal estimado por medio de la encuesta oficial en hogares.

37 Esta clasificación se resume de las investigaciones de la CEPAL. Pero los comentarios sobre Ecuador que entrelazamos son propios.



Según la CEPAL la inversión en este sector es la que menos empleo genera.

*El acceso a mercados internos.*

En este caso se dirigen a la producción de bienes y servicios orientada al mercado interno. Como ya hemos visto en Ecuador, a pesar de que no es un mercado muy grande, la mayoría de la inversión extranjera está orientada hacia el mercado interno y ello se debe entre otras cosas al aumento del poder de compra de la población por las políticas expresas del gobierno.

*La obtención de incrementos de eficiencia en las plataformas de exportación.*

En este caso se dirigen al sector productor de bienes y servicios y forma parte de procesos de deslocalización de actividades de los países desarrollados hacia países de la periferia orientada por ventajas en costos y beneficios fiscales. Ciertamente este tipo de IED tiene más capacidad de generar empleo, pero generalmente de baja calidad ya que uno de sus intereses es precisamente reducir los costos laborales.

En Ecuador, en los últimos años en términos porcentuales ha aumentado la IED que se dirige a la industria manufacturera: el 7.3% en promedio entre 1992-1999, el 19.02% entre 2000-2013. En los años 2007-2013, alcanza el 25.31%. Es muy probable que este cambio se deba a planes deliberados de la política pública, sobre todo a partir de 2007 en que se instala el nuevo gobierno. Ciertamente no tiene que ver con los TBI ya que ellos existen en los dos periodos de comparación, y además, estos tratados no permiten orientar hacia dónde llegue la inversión. La globalización está significando un proceso de desplazamiento de empleos de los sectores manufactureros de los países desarrollados hacia las economías llamadas en desarrollo. La tendencia más generalizada es trasladar los empleos rutinarios que necesitan baja capacitación y que generan bajo valor agregado nacional a nuestros países (maquiladoras) y conservar los empleos de más alta capacitación, que generan más valor agregado y están mejor pagados en los países desarrollados. Ello es claramente confirmado con estudios en México y Centroamérica.

*El acceso a activos de importancia estratégica*

Se refiere a activos tecnológicos o de capital humano altamente capacitado. Ecuador está intentando avanzar en esta dirección.

Por otra parte, la CEPAL llama la atención sobre la necesidad de distinguir la IED que llega a poner nuevos establecimientos productivos, de lo que es compra de activos ya existentes. Estos dos tipos de

inversión inciden de forma muy distinta en la generación de nuevos empleos. Estudios propios en México y un estudio de Berg y Auer (2007) para Argentina y Brasil, muestran que la compra de empresas públicas por extranjeros y la compra o fusión de empresas privadas nacionales, generalmente ha implicado su modernización y destrucción de empleos.

Como puede verse en el siguiente cuadro y gráfica, la magnitud de puestos de trabajo está asociada al sector en que se invierte y dentro de la industria manufacturera depende de la intensidad tecnológica con la que opere. Hay diferencias significativas en los dos periodos estudiados y ello no se debe a la existencia de tratados, ya que estos existen desde el primer período.

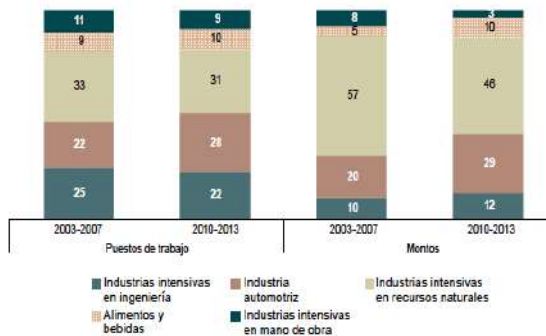
### AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

#### Composición sectorial del total de IED y de puestos de trabajo

Sector	2003-2007		2010-2013	
	Trabajos	Montos de IED	Trabajos	Montos de IED
Primario	17%	41%	8%	18%
Industria	46%	37%	55%	49%
Construcción	4%	2%	4%	2%
Comercio	9%	4%	8%	3%
Servicios	24%	16%	25%	28%

Fuente: CEPAL en base a FDI Markets en *Financial Times*

**América Latina y el Caribe: distribución del total de puestos de trabajo y de los montos de inversión extranjera directa anunciados en la industria manufacturera, según intensidad de uso de los factores, 2003-2007 y 2010-2013**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "FDI Markets" de *Financial Times*.

Los pocos empleos que genera la IED en nuestros países se deben en parte, a que con los TBI o TLC no se les pueden poner requisitos de desempeño, y, con ello, propiciar mayor integración con cadenas productivas nacionales que generarían mayor empleo indirecto. Los TBI en general reducen la capacidad del Estado de escoger la IED que desea que llegue. Ciertamente el Estado ecuatoriano ha logrado atraer más inversión al sector de manufacturas, generador de más empleos, pero esta capacidad sería mucho mayor sin TBI.

### **Calidad de los empleos**

Las empresas con IED tienen una remuneración nominal promedio por trabajador mayor que las nacionales, pero en términos relativos al valor agregado generado, remuneran menos a sus trabajadores que las empresas nacionales. Por supuesto, también las empresas con IED pagan mucho menos en Ecuador que lo que pagan en su matriz.

### **Remuneraciones promedio por trabajador pagadas en empresas de IED en Ecuador**

En los resultados obtenidos, con base en la información del Formulario 107 que cada empresa entrega al Servicio de Recaudación de Impuestos (SRI), se observa que en 2007 las empresas con IED pagaron una remuneración promedio 1.24 veces la remuneración promedio pagada por las empresas nacionales. En el año 2013, fue 1.27 veces la de las empresas nacionales. Es decir, prácticamente no existe ningún cambio en el tiempo. Ello es coherente con el hecho de que comúnmente las empresas más grandes pagan más que las más chicas y generalmente las empresas extranjeras son grandes.

### **Las empresas con IED se apropian de una mayor proporción del valor agregado que las empresas nacionales**

Sin embargo, la explotación es mucho mayor en las empresas extranjeras que en las nacionales debido a la mayor productividad del trabajo. Ello se ve en lo que podemos llamar el salario relativo, es decir la distribución del valor agregado entre los factores de la producción.

Las empresas nacionales dejan en sus trabajadores casi el mismo porcentaje del valor agregado que las empresas con IED que llamamos asociadas<sup>38</sup>; pero las que llamamos subsidiarias (en que la participación extranjera es minoritaria) remuneran una menor parte del valor agregado a sus trabajadores. Es decir, en términos relativos pagan menos a sus trabajadores.

---

38 Entendemos por asociadas las que son mayoritariamente extranjeras, en promedio 92%, y las subsidiarias tienen en promedio 33% de IED.

**Participación total de los factores de la producción  
en el Valor Agregado, 2013**

<b>Compensación a los Factores de la Producción</b>	<b>Nacionales</b>	<b>Asociadas</b>	<b>Subsidiarias</b>
<b>Compensación al factor trabajo</b>	56,1%	57,5%	47,8%
<b>Compensación al gobierno</b>	0,3%	1,3%	1,8%
<b>Compensación al capital financiero y arrendadores</b>	0,1%	3,7%	3,6%
<b>Compensación a la empresa (factor capital físico)</b>	0,6%	2,9%	2,1%
<b>Compensación al factor dueños del capital accionario</b>	15,1%	16,4%	20,7%
<b>Gastos no operacionales netos</b>	27,9%	18,2%	23,9%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Elaborado con base en información procesada por el Equipo Consultor-Centro de Investigación Cuantitativa para el Desarrollo Económico y Social con base en el SRI.

Por supuesto las empresas extranjeras en nuestros países pagan mucho menos que en sus matrices. La CEPAL nos ofrece los siguientes cálculos sobre las brechas salariales entre las matrices de empresas transnacionales y sus filiales en distintos países de nuestra región<sup>39</sup>.

En 2010, en Brasil las empresas transnacionales pagan el 23% de lo que pagan en sus matrices; en Ecuador 26%; en República Dominicana 28%; en Chile 49%; en México 54%; en Guatemala y Costa Rica 58%; en Colombia 59%; en Argentina 61%; en Bolivia 71%; y en Perú 75%<sup>40</sup>.

39 Nótese que aquí hablamos de las diferencias salariales entre las matrices y sus filiales, los datos anteriores son entre empresas extranjeras y nacionales dentro de Ecuador.

40 Estimación de la CEPAL sobre la base de información del Banco Mundial y Encuestas a empresas. La estimación se hace con la metodología de mínimos cuadrados sobre el logaritmo de salarios.

### **Otros indicadores sobre la calidad de los empleos**

Las encuestas a empresas del Banco Mundial dan datos de Ecuador de 2006 y 2010 que permiten comparar los resultados de empresas nacionales y con inversión extranjera. Estas encuestas presentan indicadores adicionales sobre la calidad del empleo.

Para 2010, las empresas extranjeras superaron notablemente a las empresas locales en cuanto a número promedio de trabajadores permanentes, casi tres veces más.

Las empresas domésticas y extranjeras tienen similares porcentajes de trabajadores que reciben capacitación formal. De acuerdo a esta información, más del 50% de trabajadores, tanto en el 2006, como en 2010, recibieron algún tipo de capacitación. Para 2010, el porcentaje de trabajadores que recibió algún tipo de capacitación en empresas con IED fue de 71.2% y en empresas nacionales 63%.

### **Las mujeres en las empresas nacionales y extranjeras<sup>41 42</sup>**

Hay poca información estadística sobre el trabajo de mujeres vinculado a la IED y/o exportación que es la más directamente vinculada a los TLC o TBI.

Las estadísticas oficiales en Ecuador indican mala calidad de empleo de las mujeres. En un alto porcentaje es considerado precario o inadecuado (Mancero, 2013, basado en el Censo Económico de 2010). Probablemente entre las mujeres ecuatorianas hay, como hemos mostrado en México, mucho desempleo invisibilizado y seguramente mucho trabajo no reconocido y sin remuneración (no sólo en trabajo del hogar y de cuidado, sino incluso en pequeñas empresas familiares). Según datos obtenidos del INEC, en el año 2011, a nivel nacional, la tasa de subempleo femenino fue 66.4%, frente al 59.8% masculino; pero ofrece información diferenciando entre empresas con IED y/o exportadoras y las nacionales orientadas al mercado interno.

Sin embargo, varios estudios académicos han documentado los pocos impactos positivos de la inversión extranjera sobre las

---

41 No se contó con la información agregada oficial necesaria para analizar la creación y calidad de empleo femenino de las empresas de inversión extranjera y/o exportadoras. Sin embargo, se consigna lo que fue posible y además aprovechamos la bibliografía referida al final: los trabajos de Todaro (2003, pp. 387-404) y García y Cortez (2012).

42 Incluso, en Ecuador la participación de la mujer en el mercado laboral ha tenido un crecimiento muy moderado. A principios de la década de 1990, la participación laboral de las mujeres se ubicaba en el 35.3% y en 2011 aumentó sólo 2.6 puntos porcentuales para llegar a un 38.9% (García y Cortez, 2012, pp. 23-24). Aunque es muy probable que, como analizamos para el caso de México, haya mucho desempleo de mujeres invisibilizado.

condiciones de género (Braunstein, 2000; Todaro, 2003; CEPAL, 2013). Una parte significativa de la IED orientada a la exportación o en el sector extractivo está localizada en lugares donde las mujeres tienen bajo salario (Todaro, 2003).

Muchas de estas inversiones extranjeras se concentran “en procesos productivos con alta segregación sexual del trabajo” como la minería y el petróleo (Todaro, 2003). Al revisar la información de la Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo (ENEMDU) de Ecuador, correspondiente a junio de 2011, citada por Mancero (2013), el porcentaje de participación laboral de las mujeres en la rama de actividad “minas y petróleo” fue de apenas 5.3%, frente al 94.7% de participación laboral de los hombres.

Hay también estudios de caso, en zonas como la Amazonía, donde se concentra significativamente la IED de empresas extractivas y para la exportación. Como contexto estadístico, es importante resaltar que en dicha zona el desempleo femenino es de 6.1%. Otras formas de subempleo femenino: 43.6% (INDEC para 2013).

La situación de las mujeres amazónicas se refleja en sus testimonios cuando relatan su situación a partir de la presencia de las petroleras y las mineras. Afirman que se han destruido importantes zonas, afectando a la vida de las y los pobladores, no sólo por la tala de árboles de la selva virgen, sino también por los efectos en la salud, debido a la contaminación de tierra y ríos, hecho en el que se destacó la empresa norteamericana Texaco, cuyas acciones devastadoras aún se dejan sentir. Destrucción de la vida comunitaria que permitía una armónica división del trabajo ancestral. Con la presencia de las petroleras y las mineras, los hombres acceden al trabajo asalariado, asumen costumbres y vicios propios de la nueva experiencia, entre ellos, el consumo de alcohol, con la derivación de violencia contra la mujer, que pasa a ser discriminada y colocada en una situación de vulnerabilidad y exclusión.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

Como mencionamos en la introducción, no vamos a repetir las conclusiones que fuimos fundando en las distintas partes de este ensayo. Trataremos más bien de explicar por qué la lógica misma de los TLC y los contenidos concretos de la negociación de estos tratados hacían esperar el que no se logre el objetivo declarado por los promotores de los TLC y TBI, de que el sector externo fuera el motor del crecimiento de la economía nacional, y para el tema que nos ocupa, que se logran más y mejores empleos.

Los TLC no son propiamente tratados de comercio, no es lo esencial el facilitar el comercio entre países; sino desregular todo el proceso

económico, debilitar la capacidad del Estado Nacional, no sólo de regular, sino de consensuar, impulsar o conducir un proyecto de desarrollo. El “libre comercio” es una corriente de teoría económica, “el liberalismo” u hoy, el neoliberalismo, que plantea dejar, lo más posible, toda la dinámica económica a las “solos fuerzas del mercado”. Es decir, en palabras llanas, convertir el neoliberalismo en una obligación legal, más allá de una orientación de un gobierno o de sucesivos gobiernos en turno. Dejar la dinámica económica (en fondo socioeconómica) al mercado, es dejarla a la ley del más fuerte. No se necesitaba ser muy sabio para saber quién ganaría y quién perdería. Sin embargo, hay que aclarar, que no se trata de qué país gana y cuál pierde: ganan las oligarquías de todos los países y pierden los pueblos. Por supuesto en cada país y en la zona de libre comercio en su conjunto unos pierden más que otros.

Todo empezó antes de este tipo de tratados, con el neoliberalismo. En Chile con el golpe de Pinochet, en México en 1982 con la crisis de la deuda. La diferencia es que después de firmar TLC o TBI, cambiar de rumbo ya no es asunto de la correlación de fuerzas al interior del país o de lograr elegir un gobierno con una orientación distinta. Se vuelve ley supranacional. Incluso los conflictos económicos entre los países partes ya no se dirimirán según las leyes nacionales y en tribunales internos; sino en un arbitraje internacional que sólo definirá cuál de las partes en conflicto está o no cumpliendo con las obligaciones firmadas en estos tratados.

En realidad, los TLC y TBI son una especie de seguro contra cambios democráticos de orientación. Al capital extranjero y sus aliados nacionales ya no les preocupa (aunque prefieren que no suceda) el que suba al poder una nueva élite política con orientación distinta. De hecho, como se ha documentado en otros capítulos de este mismo libro, cualquier medida gubernamental que consideren que “viola lo que ellos consideran derechos adquiridos con estos tratados”, tratarán de revertirla en arbitraje internacional que ha costado a nuestros países millonarias cantidades por laudos internacionales. Es decir, son un instrumento de sometimiento de gobierno llamados “no amigos”. Son una pérdida extrema de soberanía.

Pero veamos en concreto, aunque muy brevemente, ya que probablemente son temas que se abordan en capítulos específicos de ese libro, los 5 elementos principales de estos tratados que están más directamente involucrados en estos pobres o negativos resultados en el empleo y su calidad.

a) Hay una simplificación al pensar que los empleos son fruto automático de la inversión. Es cierto que sin inversión no hay empleo, pero no cualquier inversión tiene la misma capacidad de generar nuevos y buenos empleos, incluso pueden significar pérdida de empleos.

Por ejemplo, la inversión de cartera (especialmente los bonos pueden no generar empleos: es deuda, a veces para pagar otra deuda. La compra de empresas nacionales por extranjeros no genera nuevos activos, pueden incluso generar despidos por modernización.

b) La gran empresa, que es donde llega gran parte de la IED, y que además son los grandes exportadores, tiene poca capacidad de generar empleos. O, como decantamos, tanto para México, como para Ecuador y el conjunto de América Latina, la IED llega a sectores intensivos en capital que generan relativamente pocos empleos.

c) Donde se podrían generar más empleos son en los proveedores de estas industrias con IED o exportadoras; pero como vimos, tienen poco contenido nacional, es decir genera poco empleo indirecto. Le compran o no insumos en el país se deja a la decisión o conveniencia de la empresa y, esto, aunque no lo tratamos ahora, se da por dos razones: 1) prefieren comprarse a sí mismos en países de su propia cadena productiva internacional. Pueden tener un proveedor de calidad y buen precio en el país, pero no hay mejor negocio que comprarse a sí mismos. 2) No se exigen en las reglas de origen para ser beneficiarios de bajos o nulos aranceles, que tengan que cumplir con un porcentaje de contenido del país del que sale la exportación, sino de la región que cubre el tratado. Incluso en el T-MEC se llega a extremos de que hay sectores como el automotriz en que dentro del contenido de la región sí se exige un contenido de origen estadounidense, pero no de los otros países. No hay incentivos para que estos sectores busquen insumos en el país receptor de la inversión o donde se termina el producto exportable. Se presume que México, con los TLC, se convirtió en parte de cadenas productivas globales, pero todas las reglas de los TLC y TBI están hechas para la integración intra-firma, es decir integrar sus diversas plantas alrededor del mundo en una fábrica global.

d) Prácticamente se prohíbe exigir requisitos de desempeño al inversionista extranjero. Por ejemplo, no se le puede pedir que compre en el país sus insumos, o que transfiera tecnología o que capacite a su personal, etc. De nuevo no hay nada que incentive que emplee insumos nacionales del país anfitrión o mejore la calidad del poco empleo directo que genera.

e) Los TLC y/o TBI no tienen instrumentos para que el país receptor privilegie que la IED llegue donde considera que le conviene, guiado por un proyecto de nación. Estas inversiones llegan a donde les conviene a los accionistas mayoritarios, para optimizar sus ganancias y dentro de su propia estrategia global, y no donde le conviene al país. Como analizamos, apoyados por investigaciones de la CEPAL, los criterios con los que los grandes inversionistas deciden en qué país invertir, nada tiene que ver con las prioridades del país receptor. Por



ello la IED logra pocos cambios en la estructura productiva de los países a los que llegan. Por ejemplo, la investigación de la CAITISA en Ecuador demuestra que no cambió la estructura productiva extractivista como el gobierno se propuso. Lo mismo pasó en otros países.

En fin, estos pobres o negativos resultados en términos de cantidad y calidad de los empleos, tienen que ver con las reglas pactadas en los TLC y TBI.

No se plantea un nacionalismo extremo o cerrado, pero hay diversas formas de integrarse en el mundo. Dejarlo todo a la ley del más fuerte (al mercado) no es la mejor forma. No se puede actuar como lo hizo México, dicho por el jefe mexicano negociador del TLCAN, quien planteó que el “mejor proyecto de país, es no tener proyecto de país y dejar que el mercado modele el México posible”. Corea del Sur, país subdesarrollado, lo hizo con una estrategia propia y planificó, a largo plazo, el país que quería y se convirtió en el más exitoso del los Tigres Asiáticos. Claro que la estrategia debe ser realista y aprovechar cada uno sus posibilidades y ser consciente de sus límites<sup>43</sup>. O el caso de China, que se ha convertido en una potencia mundial con una apertura de su economía planificada. Por supuesto las condiciones de China son muy distintas a las de nuestros países.

## APÉNDICE

### LA DIMENSIÓN LABORAL EN EL TEXTO DEL T-MEC (QUE SUSTITUYE AL TLCAN)<sup>44</sup>

Una demanda fundamental desde la negociación del primer tratado de libre comercio que fue el TLCAN en 1994 y las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), fue que incluyeran protecciones reales, obligatorias y sancionables a los derechos

---

43 Véase la Tesis de Doctorado en París de Valencia (1996) que compara el modelo mexicano y el Coreano.

44 El tema laboral en el T-MEC está tratado en diversos capítulos y anexos: El capítulo 23 (laboral); el Anexo 23-A, sólo aplicable a México, titulado “Representación de los trabajadores en la negociación colectiva en México” que indica los contenidos mínimos que debe tener una reforma a la ley laboral de México; el capítulo 31 sobre solución de controversias que incluye el anexo 31-A (México- Estados Unidos) y 31-B (México-Canadá) que es un mecanismo rápido de solución de controversias en materia de derechos laborales en instalaciones específicas; además el apéndice 4-B.7 del capítulo 4 sobre Reglas de Origen que establece una regla de origen laboral sobre salarios en el sector automotriz. En todos estos textos hay que tener en cuenta los cambios del Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (diciembre 2019).

El análisis y las citas se hacen sobre un texto oficial del T-MEC incorporando los cambios que se hicieron en el protocolo modificatorio de diciembre de 2019.

laborales y ambientales. Durante la lucha contra el ALCA se dio una gran discusión en el movimiento social sobre si un buen capítulo laboral dentro de los TLC bastaría para apoyar su aprobación. La respuesta mayoritaria fue que no, como se expresó en el documento *Alternativas para las Américas* (ASC, 4ª versión, 2002, –capítulo laboral–).

Esta discusión se resucitó fuertemente en Estados Unidos, y en menor medida en Canadá y México, durante las negociaciones del T-MEC. En este contexto es importante analizar, aunque sea brevemente, los textos del T-MEC en materia laboral. Podemos reconocer que hay grandes novedades, ya que se trata de compromisos verdaderamente vinculantes y sancionables e incluyen derechos colectivos de los trabajadores; pero ¿eso hace ya bueno al T-MEC para los pueblos? Pensamos que no. Sin embargo, esa pregunta rebasa el ámbito de este escrito; pero ello es ampliamente fundamentado en el conjunto de este libro.

Analizaremos las novedades, avances y a la vez límites del T-MEC en materia laboral. Lo hacemos en un apéndice porque el T-MEC aún no entra en vigor y por tanto no tiene influencia en lo negativo que han sido los TLC para los trabajadores<sup>45</sup>.

### **EL PRINCIPAL COMPROMISO VINCULANTE PARA MÉXICO EN ESTA MATERIA ES CAMBIAR LAS LEYES LABORALES SEGÚN LOS PARÁMETROS QUE SE MARCAN EN EL T-MEC<sup>46</sup>**

La obligación fundamental en materia laboral del T-MEC es que se cumpla la ley<sup>47</sup> laboral y para México el que cambie sus leyes para garantizar la democracia sindical. Este positivo cambio en México no es un regalo del T-MEC, menos aún de Donald Trump, sino es fruto de una larguísima lucha mexicana que ahora fructifica por tres factores nuevos: 1) el triunfo de Andrés Manuel López Obrador y Morena; 2) la alianza entre sindicatos de América del Norte que desde hace tiempo luchan juntos en dicha dirección; 3) la coyuntura electoral en Estados

---

45 Algunas precisiones más técnicas del texto del T-MEC las abordaremos en notas a pie de página.

46 La reforma constitucional en materia laboral en México fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2017, todavía bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto, y la nueva Ley Federal del Trabajo el 2 de mayo de 2019.

47 El artículo 23.5 especifica las condiciones que debe garantizar cada país para hacer cumplir sus leyes laborales, aclarando que ello no se puede interpretar en el sentido de que las autoridades de otro país pudieran tener atribuciones para aplicar la ley en territorio del otro. Aunque, como veremos, el mecanismo de solución de disputas laborales sí pretende determinar si un gobierno está haciendo cumplir la ley o no.

Unidos<sup>48</sup>. Para ello, el T-MEC da lineamientos detallados sobre lo que debe contener la ley mexicana<sup>49</sup>. Estos cambios a la legislación no son una sugerencia vinculante<sup>50</sup>.

En esencia la propuesta busca: a) garantizar la democracia interna de los sindicatos vía voto universal, directo, personal y secreto de sus afiliados para elegir a su dirección; b) lo mismo para la aprobación o modificación periódica de los contratos colectivos; c) Igualmente crear órganos independientes e imparciales para registrar y atender posibles ilegalidades en elecciones sindicales, resolver controversias respecto a contratos colectivos y el reconocimiento o registro de los sindicatos<sup>51</sup>.

La principal objeción de Donald Trump al TLCAN era que los bajos salarios y condiciones laborales en México estaban llevándose empleos de estadounidenses hacia México. Esto ha sido sólo parcialmente cierto. Ciertamente la estrategia de México para competir en el mundo se ha basado en los bajos salarios y malas condiciones de trabajo. Es verdad que algunas empresas estadounidenses se vienen a México para aprovechar los bajos salarios, pero también es cierto que el crecimiento de las exportaciones de Estados Unidos a México genera empleos en dicho país y la entrada de importaciones a México desde Estados Unidos ha llevado, sobre todo en los primeros años, a la quiebra de muchas Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) que son las que más capacidad tienen de generar empleo.

Sin embargo, no es materia de un TLC legislar directamente sobre salarios en otros países<sup>52</sup>. Por ello el T-MEC, en su aspecto laboral, se centra en propiciar el acabar con los sindicatos fantasma, los

---

48 Trump planteó desde la campaña electoral que el TLCAN es malo para Estados Unidos por la competencia desleal que significan las condiciones laborales en México. Los demócratas aprovechan su mayoría en una de las Cámaras para forzar cambios en el texto del T-MEC negociado por la administración trumpista especialmente en materia laboral debido al fuerte peso que los grandes sindicatos tienen en su base electoral.

49 Anexo 23-A –México-Estados Unidos– y 23 B –México-Canadá–, principalmente en el párrafo 2.

50 En el párrafo 3 de dicho artículo incluso dice: “Se entiende además que la entrada en vigor de este Tratado podrá retrasarse hasta que dicha legislación entre en vigor”.

51 En México los conflictos laborales se resolvían en Juntas de Conciliación, en que los trabajadores estaban representados en minoría y el registro de nuevos sindicatos y/o el reconocimiento legal de nuevas direcciones sindicales estaban sujetos a la llamada toma de nota del gobierno, que arbitrariamente reconocía o no sindicatos y direcciones sindicales.

52 Aunque, como veremos más adelante, el T-MEC encontró una ingeniosa manera de hacerlo sólo para el sector de exportaciones automotrices al poner una regla de origen laboral.

contratos de protección y en general en avanzar en la democratización sindical en México. A la larga con ello los sindicatos mexicanos podrán lograr mejorar las condiciones laborales y que no sigan siendo una competencia desleal en el comercio y la inversión internacional. Esto es bueno para México, pero sus efectos reales dependerán de la lucha de los sindicatos mexicanos apoyados en alianzas con sindicatos de Estados Unidos y Canadá.

Una primera limitación del T-MEC, es que, a diferencia del capítulo paralelo del TLCAN en materia laboral, en que las demandas se originan en un sindicato de otro de los países, en el T-MEC las demandas se originan en las empresas o el Estado extranjero que considera que hay una competencia desleal basada en las malas condiciones laborales del otro país. Las empresas extranjeras que tienen inversiones en México o exportan a Estados Unidos desde México, no estarán interesadas en demandar sobre esta materia, lo estarán sólo las que les afectan las exportaciones mexicanas, por ello su efecto será limitado.

Por supuesto esta nueva legislación laboral en México también tiene críticas. La principal es que introduce desde la Constitución (realizado durante el periodo del presidente Enrique Peña Nieto) la figura del *outsourcing* o tercerización en la contratación de personal (aunque con algunas limitaciones o acotaciones).

Como sabemos, esta figura se usa para violar derechos laborales y evadir impuestos, lo que es ilegal. Actualmente en el Poder Legislativo se discute reglamentar el *outsourcing*, dejando claras las formas ilegales y poner fuertes sanciones a las que se hacen acreedores quienes las usan<sup>53</sup>.

---

53 En enero de 2020, la secretaria del Trabajo presenta un estudio sobre formas ilegales de *outsourcing* y un programa de verificaciones y castigos muy severos a quien utilice lo que llaman *outsourcing* ilegal. Junto al presidente López Obrador, plantea que algunas normas fiscales contra la evasión de impuestos que se pueden considerar crimen organizado, ya que hay organizaciones o empresas que se dedican a ofrecer este servicio violatorio tanto de las leyes laborales como fiscales. Se establece una coordinación estrecha entre la Secretaría de Hacienda, La Unidad de Inteligencia Financiera, las instituciones de seguridad social y otras, para detectar quien utiliza formas ilegales de *outsourcing*. Se plantea iniciar una campaña disuasiva que muestre los delitos y penas de cárcel en que pueden caer los que usan, organizan u ofrecen estas formas de *outsourcing* ilegal a las empresas. Se continuará con inspecciones a empresas en que se detecten signos de utilización de formas ilegales de contratación terciarizada. Además, en la Cámara de Senadores, de mayoría morenista, se habla de impulsar una nueva ley para regular y sancionar el *outsourcing*. Por supuesto este planteo desató toda una reacción en el empresariado. Ya veremos qué se logra.

## **LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES COLECTIVOS EN EL T-MEC**

El T-MEC aborda y pretende proteger los derechos colectivos de los trabajadores. El TLCAN, aunque en el preámbulo habla de los derechos colectivos de los trabajadores, sólo es litigable en tres materias (y ello con la condición de que sea un factor de competencia desleal): pagar por debajo del salario mínimo, el trabajo de menores de edad y las condiciones de higiene y seguridad. Además, aunque se puede litigar internacionalmente, difícilmente llegará a sanciones y en todo caso las sanciones no benefician a los trabajadores<sup>54</sup>.

El T-MEC, en cambio, desde el Artículo 1° (Definiciones), del Capítulo 23 (Laboral) se compromete a proteger los siguientes derechos:

- a) la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva y en la nota al pie aclara que ello incluye el derecho de huelga;
- b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) la abolición efectiva del trabajo infantil, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y otras protecciones laborales para niños y menores;
- d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; y
- e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad y salud en el trabajo.

## **EN LOS HECHOS HAY LIMITACIONES EN LOS DERECHOS QUE REALMENTE PROTEGE**

El Artículo 1° del T-MEC suena maravilloso y se refuerza por las referencias a la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, igual que el Acuerdo Transpacífico, aclara que la referencia a la OIT es exclusivamente a la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo *relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998)*<sup>55</sup>, ello es una acotación tramposa. Como Estados Unidos no ha firmado todos los acuerdos de la OIT, se refiere no directamente a los acuerdos fundamentales de la OIT, sino a esta declaración que es general y no incluye la obligación a todos los anexos técnicos que son los que los concretan y permiten su aplicabilidad. La Declaración no incluye los 8 convenios fundamentales, ni las

---

54 Para el análisis del acuerdo laboral en el TLCAN véase el texto de Quiroz sobre el Capítulo 23, en Arroyo (1993).

55 Esta acotación se repite varias veces a lo largo del Capítulo.

4 normas administrativas que regulan la actividad de las autoridades laborales de inspección. Tampoco las 177 normas “técnicas”. El término “técnico” suena como algo neutral y de menor importancia. Sin embargo, son de gran alcance ya que regulan una serie de derechos individuales, como por ejemplo, el derecho a protección de despidos en general y para determinados grupos, como mujeres embarazadas; el derecho a vacaciones pagadas; el derecho a seguro de enfermedad, cesantía, incapacidad y seguro previsional; el derecho a protección de accidentes laborales (por sustancias químicas, radioactivas, ruido, sacudidas, etc.); el derecho a compensación en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; el derecho a un horario laboral regular, a pausas y regulación del trabajo nocturno; derecho a subcontratación regulada; reglas para el trabajo doméstico, los trabajadores de pueblos originarios y migrantes; deberes y derechos de agencias de colocación privadas. Lo anterior no es solo una interpretación, sino que se hace explícito en el Artículo 23.1 “Derechos Laborales”, se consignan sólo 5 derechos, no todos los protegidos por la OIT y menos sus normas técnicas de aplicación que acabamos de referir (Arroyo, 2016<sup>56</sup>, apoyado en Federación Alemana de Sindicatos, 2015).

Estas limitaciones en los derechos que protege se expresan desde el artículo 23.3 en que se reduce la lista de derechos de los que se habla en el Artículo 1°. Repite esta misma lista de derechos con excepción del último, “condiciones aceptables de trabajo y salario”.

Además, como veremos en los mecanismos para resolver disputas con empresas específicas, el T-MEC sólo sanciona sobre tres derechos: el derecho a sindicalizarse y participar democráticamente en la vida sindical incluyendo la elección de sus dirigentes; la contratación colectiva y para que estos dos sean reales; el derecho a la huelga<sup>57</sup>.

---

56 El artículo referido se hace un análisis de conjunto de lo laboral en el Tratado Transpacífico.

57 Además, los artículos 23.6 al 23.9 hablan de derechos muy importantes y dan la impresión de que el T-MEC puede sancionar su violación, pero un análisis más minucioso pone en duda su fuerza, sobre todo, como hemos dicho, que el T-MEC sólo es aplicable si su violación se convierte en una competencia desleal. El artículo 23.6 plantea evitar el trabajo forzado u obligatorio, incluido el infantil, so pena de que los otros países de este tratado no permitirán la entrada a su territorio de dichas mercancías. Esto parece fuertemente vinculante dada la sanción; sin embargo, en el párrafo 2 de este mismo artículo deja el descubrir esta situación a la cooperación entre los países. El artículo 23.7: Violencia contra los trabajadores, en el que se plantea que es responsabilidad de los gobiernos velar porque los trabajadores puedan ejercer los derechos protegidos en este tratado en un clima de no violencia, cuando ello pueda afectar el comercio o la inversión. La nota 13 explica cuando se considera que ello afecte al comercio o la inversión y en la nota 14 afirma que ello lo decidirán los paneles de solución de disputas. artículo 23.8: Trabajadores Migrantes. Los derechos

Evidentemente los derechos que protege de forma efectiva no son poca cosa, sí hay verdaderos y reales sindicatos democráticos, ellos se encargarán de que se respeten todos sus derechos y de mejorar sus salarios y condiciones de trabajo.

Sin embargo, la obligación de respetar estos derechos se limita a cuando esto afecte el comercio o la inversión internacional<sup>58</sup>. No interesan como tal los derechos de los trabajadores, sino evitar la competencia desleal.

### **MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE DISPUTAS EN MATERIA LABORAL**

Los Artículos 23.13 al 23.17 formalizan y detallan mecanismos de un variado y complejo proceso de diálogo para resolver las diferencias en las materias que cubre este capítulo laboral, antes de llegar al panel de solución de disputas. Y luego en el Anexo 31 (vinculado al mecanismo general de resolución de disputas) se establece un mecanismo laboral de respuesta rápida en instituciones específicas.

---

establecidos en el capítulo deben ser iguales para trabajadores migrantes. Cada Estado se asegurará que los trabajadores migrantes tengan derechos conforme a sus leyes laborales. En total en este capítulo sólo hay 3.5 renglones sobre el tema y se deja a la responsabilidad de cada gobierno, es decir no hay mecanismo de forzamiento. El artículo 23.9: Plantea la no discriminación en el centro de trabajo. Se plantea como un objetivo que cada gobierno “apoyará el objetivo de la igualdad de género”. Igual que en el asunto de la migración, esto queda como un objetivo que deben buscar los Estados sin ningún mecanismo del tratado para asegurarlo. El artículo 23.10 detalla las garantías procesales; El 23.11 establece los mecanismos de comunicación; el 23.12, desarrolla la necesidad de cooperación y se detallan campos en que hay que establecerla.

58 El artículo 23.4 (no derogación). En la nota al pie aclara que quiere decir que “afecta al comercio o la inversión”: si involucra a una persona o industria que comercia con los otros países miembros del tratado o afecta a un competidor y que, en el mecanismo de solución de controversias, el panel determinará si se cumplen estas condiciones. De nuevo estos derechos se pueden violar si no afecta la competencia con extranjeros.

Textualmente la nota 4 dice: Una violación de una obligación conforme a los párrafos 1 o 2 debe ser de una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes. Para mayor certeza, un incumplimiento es “de una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes” si involucra: (i) a una persona o una industria que produce una mercancía o suministra un servicio comercializado entre las Partes o tiene una inversión en el territorio de la Parte que ha incumplido con esta obligación; o (ii) a una persona o una industria que produce una mercancía o suministra un servicio que compite en el territorio de una Parte con una mercancía o un servicio de otra Parte.”; y la nota 5 dice: “Para efectos de la solución de controversias, un panel asumirá que un incumplimiento es de una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes, a menos que la Parte demandada demuestre lo contrario.”

El Artículo 23.13 Diálogo Cooperativo Laboral, es la primera de las formas propuestas para resolver un conflicto. Se establece que cualquiera de los países miembros puede solicitar un diálogo formal sobre cualquier asunto cubierto por este capítulo y se establecen reglas o procedimientos para ello. Este diálogo puede llegar a decisiones de común acuerdo, incluyendo un plan de trabajo con cronogramas para superar las dificultades o conflictos. Incluso se puede acordar una verificación independiente (por ejemplo, la OIT) de los acuerdos o plan de trabajo.

El Artículo 23.14, Consejo Laboral, como otra forma de resolver un conflicto, se establece un Consejo Laboral con funcionarios de alto nivel (preferiblemente de nivel ministerial) de los tres países que se reunirán durante el primer año de vigencia del tratado. Este Consejo puede tratar cualquier asunto referente a este capítulo (párrafo 3) y decidir soluciones por consenso (párrafo 6). Además, este Consejo Laboral implementará a los 5 años una revisión del funcionamiento de este capítulo y luego cada año subsecuente (párrafo 5). Nada sobre que ésta evaluación sea participativa e independiente. Las decisiones e informes serán por consenso y se harán públicos a menos que el Consejo acuerde algo diferente.

En todo este proceso de diálogo no existe verdadera participación pública, ni siquiera de los sindicatos<sup>59</sup>.

El Artículo 23.17 Consultas Laborales, es un tercer mecanismo opcional para solucionar cualquier controversia antes de recurrir a un panel de solución de controversias. Una de las Partes puede solicitar una consulta laboral sobre cualquier asunto de este capítulo. Si no se ha podido resolver el asunto en disputa, una de las Partes puede solicitar que los Ministros relevantes de las Partes consultantes, o las personas que ellos designen, se reúnan para considerar el asunto en cuestión y procuren resolver, de ser conveniente pueden incluir expertos independientes elegidos de común acuerdo.

Si no se resuelve el asunto dentro de 30 días posteriores a la Solicitud de Consulta Laboral o en otro plazo acordado, la parte solicitante podrá solicitar una reunión de la Comisión de conformidad con el Artículo 31.5 (Comisión, Buenos Oficios, Conciliación y Mediación) y posteriormente solicitar el establecimiento de un panel conforme al Artículo 31.6 (Establecimiento de un Panel). Es decir, hay cuatro

---

59 El artículo 23.16 "Participación Pública". Plantea crear en cada país un órgano laboral consultivo o asesor (o algo similar), para la participación ciudadana incluyendo organismos laborales y empresariales para que opinen sobre asuntos de este capítulo. Es el único artículo en que habla de la participación consultiva o como asesor del público en general, incluidos organismos laborales (nunca usa la palabra "sindicato"), para dar su opinión. Es increíble que la participación ciudadana se reduce a un artículo con 5 renglones.



instancias para resolver cualquier conflicto (no son consecutivas, son opciones que no se excluyen).

Únicamente, si no se puede resolver en estas instancias, se podrá recurrir a un panel de solución de controversias que se aborda en el capítulo 31 de solución de controversias. Se trata del mecanismo general de solución de disputas que ahora también puede abordar temas laborales. En dicho capítulo hay además el Anexo para conflictos con empresas específicas, “Mecanismo Laboral de respuesta rápida en instituciones específicas”, que analizaremos a continuación.

### **ANEXO 31-A Y 31-B. MECANISMO LABORAL DE RESPUESTA RÁPIDA EN INSTITUCIONES ESPECÍFICAS<sup>60</sup>.**

Ámbito de aplicación.

El propósito de este mecanismo, incluida la capacidad de imponer medidas de reparación, es garantizar la reparación de una denegación de derechos de trabajadores de una instalación cubierta. Para no restringir el comercio las medidas de reparación se levantan inmediatamente después que se repara tal denegación de derechos (Artículo 31.1<sup>61</sup>). Instalaciones cubiertas significa una instalación que está en competencia con otra de algunos de los países miembros del T-MEC (31.15).

Los sectores prioritarios en realidad no están definidos. A la letra dice mercancías manufacturadas, suministra servicios, o involucra minería; pero en el caso de las manufacturas dice “incluye, pero no está limitado” a lo siguiente: componentes aeroespaciales, autos y autopartes, productos cosméticos, mercancías industriales horneadas, acero y aluminio, vidrios y cerámica, plásticos, forjas y cemento (Artículo 31.15, Definiciones).

Dado lo anterior, podemos decir que éste mecanismo se puede aplicar a cualquier producto o servicio que compite o puede competir en el mercado de otro país miembro del T-MEC. Más aún, el Artículo

---

60 Se trata de un anexo que ya no pertenece al capítulo 23 (Laboral); sino al capítulo 31 sobre resolución de disputas. Son dos anexos, uno negociado entre Estados Unidos-México (31-A) y otro Canadá-México (31-B). Son casi idénticos, la mayoría de los cambios son de redacción y frases que se añaden o cambian que dan mayor precisión; en general el acuerdo México-Canadá es más preciso. Cuando sea relevante indicaremos las diferencias entre ambos.

61 La numeración de los párrafos en el texto oficial está precedida por una A o una B, según se encuentre en el Acuerdo México - Estados Unidos o México - Canadá, respectivamente. Cuando no hay diferencias significativas no pondremos ni A ni B, indicando con ello que se refiere a ambos textos.

31.13 plantea que los países miembros cada año revisarán la lista de los sectores prioritarios, pudiendo agregar nuevos. Sin embargo, hay que hacer notar que no incluyen, por lo pronto, al sector agrícola que es quizá donde México podría demandar a las empresas agroexportadoras estadounidenses que contratan muchos migrantes en condiciones deplorables.

El Artículo 31.4 establece el procedimiento previo y los tiempos de cada paso para intentar resolver el conflicto por el diálogo, antes de pedir el establecimiento de un Panel<sup>62</sup>.

¿Qué derechos protege?

Solamente dos: el derecho de libre asociación y de negociación colectiva (que en el Artículo 23.1 aclara que lo anterior no es posible sin el derecho de huelga).

Recordemos que al principio de este análisis veíamos que el Artículo 23.1 (Definiciones) hablaba de derechos en 5 rubros laborales. Este mecanismo para resolver incumplimientos ya sólo se aplica en uno de esos apartados de derechos<sup>63</sup>.

El Mecanismo se aplicará cuando uno de los países miembros considere de buena fe que a los trabajadores de una instalación cubierta les ha sido negado el derecho de libre asociación y la negociación colectiva, conforme a las leyes del país demandado (31.2)<sup>64</sup>.

---

62 El demandado puede aceptar hacer su propia investigación, aceptar o no que hubo la denegación de derechos. En el primer caso, llegar a un acuerdo para reparar el daño; en el segundo caso, se puede intentar una mediación amistosa, o pedir una verificación presencial en el establecimiento. Sólo después de no lograr un acuerdo y, en su caso la forma de reparar el daño, pedir la instalación del Panel de respuesta rápida. Cada uno de estos pasos están minuciosamente formalizados con tiempos máximos muy cortos para realizarlos.

63 Excluye los siguientes: eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y otras protecciones laborales para niños y menores; la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo, y seguridad y salud en el trabajo.

64 Con respecto a Canadá, una reclamación únicamente puede presentarse con respecto a una presunta Denegación de Derechos debida a los trabajadores en una instalación cubierta bajo una orden de ejecución de la Junta de Relaciones Industriales de Canadá. Con respecto a México, una reclamación únicamente puede presentarse con respecto a una presunta Denegación de Derechos conforme a la legislación que cumple con el Anexo 23-A (Representación de los Trabajadores en la Negociación Colectiva en México).

### **Nombramiento y requisitos para ser panelistas**

El Artículo 31.3 establece que cada país nombrará tres panelistas y se nombrarán en consenso con los otros países otros tres que no podrán ser del país que los propone. En las reglas de procedimiento se determinará cómo operar estos paneles, en el caso de que un país no haya nombrado ambos tipos de panelistas. Seis meses después de la entrada en vigor cada país ampliará su lista a por lo menos 5 panelistas (31.3). Estos panelistas serán nombrados por un mínimo de 4 años (y podrán ser re-electos) o hasta que los países miembros integren nuevas listas.

El punto 4 de este mismo Artículo 31.3, establece los requisitos para ser panelista que resumidamente son: conocimiento y experiencia, objetividad, confiabilidad y buen juicio e independencia. Además, cumplir con el Código de Conducta establecido por la Comisión para la Solución de Conflictos.

El Artículo 31.4, establece el procedimiento previo y los tiempos de cada paso para intentar resolver el conflicto por el diálogo antes de pedir el establecimiento de un Panel<sup>65</sup>.

### **Sanciones**

El demandante puede retrasar la liquidación final, las mercancías o servicios mientras dura este proceso amistoso, de mediación o el panel internacional de resolución obligatoria. Los pagos retenidos se liquidarán inmediatamente resuelto el litigio. Si la parte demandada no acepta u obstaculiza la verificación presencial en el establecimiento, el panel podrá determinar la sanción, no sin antes oír a las partes involucradas.

El Artículo 31.10, nos plantea las posibles sanciones que, sobre todo si se trata de empresas que reincidan, puede llegar a ser la suspensión de los beneficios arancelarios preferenciales o incluso la negación de venta de dichas mercancías o servicios en el territorio de la parte demandante.

---

65 El demandado puede aceptar hacer su propia investigación, aceptar o no que hubo la denegación de derechos. En el primer caso, llegar a un acuerdo para reparar el daño; en el segundo caso, se puede intentar una mediación amistosa, o pedir una verificación presencial en el establecimiento. Sólo después de no lograr un acuerdo y en su caso la forma de reparar el daño, pedir la instalación del Panel de respuesta rápida. Cada uno de estos pasos están minuciosamente formalizados con tiempos máximos muy cortos para realizarlos.

### **Reflexión sobre este mecanismo**

La gran importancia positiva es que está hecho para sancionar a empresas concretas que usan la violación de derechos laborales como un mecanismo de competencia desleal.

Ciertamente las sanciones son fuertes y disuasivas, pero castigan a la empresa y no benefician a los trabajadores, incluso puede perjudicarlos en términos de pérdida de empleos. Celebramos que la violación de los derechos laborales colectivos sea duramente castigada, ello protege a los trabajadores, pero si las empresas, a pesar de ello no cumplen, el castigo se puede revertir contra los trabajadores.

Un problema crucial de este mecanismo es que su ámbito de aplicación es limitado, son sólo empresas exportadoras y/o con inversión extranjera. Se trata de un sector muy importante en cuanto su peso en el Producto Interno Bruto (PIB), pero no es así en la generación de empleos (como hemos visto en la primera parte de este escrito). Además, El T-MEC, como hemos visto no está interesado en los derechos laborales, sino en evitar la competencia desleal. Sólo se aplica en conflictos sobre democracia sindical si ello es considerado por una empresa competidora el que la violación de derechos en este ámbito se convierte en una competencia desleal.

Entendemos que es lo que podría incluirse en un TLC. El respeto a los derechos laborales es una tarea que los sindicatos deben garantizar, por ello son importantísimos los cambios que se han dado en la Ley Federal del Trabajo. El TLC y la nueva Ley Federal del Trabajo no son sino puede ser un contexto favorable, pero el respeto de todos los derechos laborales (no sólo los cubiertos realmente por el T-MEC) sólo se logrará por la lucha de los trabajadores y sus organizaciones renovadas.

### **REGLAS DE ORIGEN LABORAL EN EL SECTOR AUTOMOTRIZ (CAPÍTULO 4 DEL T-MEC)**

Por primera vez en la historia, un TLC legisla para evitar que los bajos salarios sean el factor de competitividad internacional, aunque sólo lo hacen para el sector automotriz. Aunque, indirectamente, también lo propicia para otros sectores por la exigencia de respetar los derechos de democracia sindical y contratación colectiva que ya hemos analizado.

El Artículo 4-B.7 del Apéndice sobre Reglas de Origen para mercancías automotrices específicas, plantea “Reglas de origen laboral”.

Aquí se establece que paulatinamente un porcentaje de los distintos tipos de productos automotrices debe estar elaborado con salarios altos (16 dólares americanos o más por hora de trabajo). Los porcentajes varían según el tipo de producto automotriz (vehículos ligeros, camiones pesados, etc.) y según el tipo de gastos (materiales, tecnología, ensamble, etc.).

Por ejemplo, en el caso de los vehículos de pasajeros se inicia con un 30% y a los 3 años termina en 40%. Además, especifica que dicho 40% debe estar compuesto por 25 puntos porcentuales en los materiales y gastos de manufactura, no más de 10 puntos porcentuales en los gastos de tecnología y no más de 5 puntos porcentuales en gastos de ensamble.

Esto será muy positivo para los trabajadores del sector. Sin embargo, en el balance empírico de los resultados en materia laboral del TLCAN, hemos analizado el poco peso en el empleo general de la economía mexicana que tiene el sector automotriz mexicano que es parte de cadenas productivas globales. Ello nos permite prever que estos efectos positivos beneficiarán a muy pocos trabajadores y tendrán limitados efectos positivos en salario del conjunto de los trabajadores mexicanos.

## BIBLIOGRAFÍA

Nota: Las fuentes de la información estadística se encuentran a pie de página. Las citas de los textos de los TLC se refieren por número del capítulo seguido por el número del párrafo.

Arroyo, Alberto y Calderón, Jorge. (Coords.). (1993). *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, Crítica y Propuesta*. México: Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.

Arroyo, Alberto. (2014). *La Inversión Extranjera Directa entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, Alianza Social Continental, Ecuador Decide, y Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.

\_\_\_\_\_. (2016). El Capítulo Laboral del TTP no garantiza los derechos fundamentales de los trabajadores. *Revista Foro Universitario (STUNAM)*, 5a Época, 48-57. Publicado también en la Revista *Alternativas* de la RMACL, 106, 12 septiembre de 2016. Recuperado de <http://www.rmalc.org/boletin-electronico-alternativas-106> y un resumen en Revista *América Latina en Movimiento*, Quito Ecuador, 13 septiembre de 2016. Recuperado de <http://www.alainet.org/es/articulo/180231>.

Bortz, Jeff y Pascoe, Ricardo. (1975). Salario y clase obrera en la acumulación de capital en México. *Revista Coyoacán*, 2, 79-94.

Braunstein, Elissa. (2000). Engendering Foreign Direct Investment: Family Structure, Labor Markets and International Capital Mobility. *Word Development*, 28(7), 1157-72. Pergamon/Elsevier Science Ltd.

CEPAL. (2013). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/>

- publicaciones/36805-la-inversion-extranjera-directa-en-america-latina-y-el-caribe-informe-2013
- Federación Alemana de Sindicatos. (2015). Transpazifisches Freihandelsabkommen TPP: Augenwischerei bei den Arbeitsrechten. *DGB Gegenblende* (publicación bimensual). Recuperado de <http://www.gegenblende.de/34-2015/++co++48531aaa-9f55-11e5-b148-52540066f352> (Traducción del alemán; Raúl Claro).
- García, Juan Carlos y Cortez, Patricia. (2012). Análisis de la participación laboral de la mujer en el mercado ecuatoriano. *Analítika*, Revista de análisis estadístico, Quito. 4(2), 27-53.
- Ghioto, Luciana y Latorra Patricia. (Eds.). (2020). *25 Años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina. Análisis y perspectivas críticas*. Argentina: Fundación Rosa Luxemburgo y Plataforma “América Latina Mejor sin TLC”.
- Mancero, Piedad. (2013). Visibilización de género en las tendencias macroeconómicas. *Revista Análisis Económico*, 25, Cambio de la matriz productiva. Quito: Colegio de Economistas de Pichincha.
- México-Estados Unidos-Canadá. (2019, junio). *Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC)*. Recuperado de <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>
- México-Estados Unidos-Canadá. (2019, diciembre). *Protocolo modificador al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/516595/Protocolo\\_Esp\\_BIS\\_COTEJO\\_SE\\_SRE.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/516595/Protocolo_Esp_BIS_COTEJO_SE_SRE.pdf)
- Todaro, Rosalba. (2003). El impacto laboral de la Inversión Extranjera Directa: la importancia de análisis de género. En Paloma de Villota. (Ed.) *Economía y género: Macroeconomía, política fiscal y liberación. Análisis de su impacto sobre las mujeres*, (pp. 387-404). España: Icaria Editorial, S.A.
- Valencia, Enrique. (1996). *Deux ajustements, deux trajectoires: les politiques d'ajustement de la Corée du Sud et du Mexique*. (Tesis doctoral). Universidad de París.
- World Bank. (2011). *World's Bank Enterprise Survey Understanding the Questionnaire*. Recuperado de [http://espanol.enterprise-surveys.org/~/\\_media/GIAWB/EnterpriseSurveys/Documents/Methodology/Questionnaire-Manual.pdf](http://espanol.enterprise-surveys.org/~/_media/GIAWB/EnterpriseSurveys/Documents/Methodology/Questionnaire-Manual.pdf)



## **SOBRE LOS AUTORES**

### **ARROYO PICARD, ALBERTO**

Licenciado en Filosofía, Estudios de Doctorado en Ciencias Sociales. Investigador Jubilado de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (México). Miembro de la Red Mexicana de Acción frente a al Libre Comercio, de la Plataforma América Latina mejor sin TLC. Formó parte de la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones CAITISA (Ecuador). Miembro del Grupo de Trabajo “Fronteras, regionalización y globalización” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

### **CALDERÓN SALAZAR, JORGE ALFONSO**

Profesor Titular de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X). Académico de número de la Academia Mexicana de Economía Política. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).  
jcalderon\_salazar@hotmail.com



**GHIOTTO, LUCIANA**

Investigadora de CONICET (Argentina) con sede en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y Magister en Investigación en Ciencias Sociales (UBA). Especializada en comercio e inversiones. Miembro de la Sociedad de Economía Política Latinoamericana (SEPLA) y Coordinadora regional de la Plataforma América Latina mejor sin TLC.  
luciana.ghiotto@gmail.com

**OLIVARES LÓPEZ, DOLORES**

Historiadora por la Universidad Nacional Autónoma de México.  
dolores.olivares13@gmail.com

**OROZCO CONTRERAS, MARCELA DE LOURDES**

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora de la Facultad de Economía de la UNAM; miembro del Grupo de Trabajo “Fronteras, regionalización y globalización” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y de la Red Mexicana frente al Libre Comercio (RMALC). Actualmente cursa un programa de posgrado en Ciencias Sociales en la Universidade Federal do Maranhão, en la ciudad de São Luís Maranhão, Brasil.  
fesamaroc@gmail.com

**ORTIZ VELÁSQUEZ, SAMUEL**

Doctor en Economía por la UNAM, maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y licenciado en Economía por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Desde 2017 es profesor asociado C de tiempo completo en la Facultad de Economía de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I.  
samuel.ortiz.v@gmail.com

**QUIROZ SORIANO, ALEJANDRO**

Biólogo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sindicato de Pesca y miembro fundador de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC).  
alequirozs@yahoo.com.mx

**SANDOVAL PALACIOS, JUAN MANUEL**

Doctorado en Antropología (UCLA) y Doctorante en Ciencia Política (UNAM). Investigador Titular C de la Dirección de Etnología y Antropología Social del Instituto Nacional de Antropología e Historia

(DEAS-INAH). Miembro de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC). Coordinador del Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras (SPEChF) y del Grupo de Trabajo “Fronteras, regionalización y globalización” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (2016-2022).  
juanmanuel.san.pal@gmail.com



---

## COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

A partir de la firma y puesta en vigor en 1993-1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), éste jugó un importante papel tanto en la reconfiguración geográfica del capitalismo mediante la cual surgieron Espacios Globales para la Expansión del Capital Transnacional (EGECT) y Zonas Específicas de Intensa Acumulación (ZEIA) en América del Norte y en el resto del continente, como en las relaciones políticas y económicas globales, considerando su articulación con los avances y retrocesos de la agenda comercial internacional condensada en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la evolución del contenido en dicha agenda que avanzó hasta la negociación de una nueva generación de acuerdos conocidos como megaregionales, cuya esencia se manifiesta de manera sintética en la nueva versión del TLCAN renegociado a partir de 2018, al que se denomina como Tratado México, Estados Unidos y Canadá o T-MEC.



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

