

LA FRAGILIDAD DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL SIN RESPALDO SOCIAL EN MÉXICO

POST SCRIPTUM*

MARÍA TERESA GUTIÉRREZ-HACES**

INTRODUCCIÓN

Durante el gobierno del presidente López Obrador se llevó a cabo la fase final del proceso de aprobación legislativa e instrumentación del T-MEC (2019-2024). De acuerdo con la normatividad establecida en el nuevo tratado, durante su sexto año de funcionamiento (2026), el T-MEC tendrá que pasar por un proceso de revisión y escrutinio a cargo de las autoridades designadas por los tres gobiernos de América del Norte; y en caso de desacuerdo respecto a los resultados del tratado, éste podrá ser modificado con la anuencia de las partes o si alguna de las contrapartes decidiera unilateralmente su desvinculación, podrá recurrir al mecanismo *ad hoc* contemplado en el T-MEC. Cabe mencionar que el proceso de revisión se llevará a cabo bajo la administración de tres nuevos mandatarios, ya que durante el año 2024 habrá un cambio de estafeta presidencial tanto en México, como en los Estados Unidos, y en Canadá se contempla la celebración de elecciones federales y el eventual relevo del actual primer ministro Justin Trudeau.

El remplazo presidencial en México que tendrá lugar en octubre del 2024, es sin duda un buen momento para hacer un balance sobre los cambios, avances y retrocesos que se llevaron a cabo durante este sexenio en el ámbito de la política económica internacional; y en particular sobre los resultados de la instrumentación del libre comercio como una política de Estado desde 1994.

* Post scriptum al capítulo “La fragilidad de una política económica internacional sin respaldo social en México” (Gutiérrez-Haces, 2018).

** Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Este análisis busca determinar si la política económica internacional durante el sexenio de López Obrador mantuvo la línea de continuidad con el proceso de apertura económica, así como su consolidación en 1994 con el TLCAN, el cual convirtió al libre comercio en el referente preponderante de la política económica de México; o sí, por el contrario, se trata de un sexenio en que las prioridades económicas se enfocaron más en el fortalecimiento del mercado interno en un proceso complejo de cohabitación con el libre comercio a través del T-MEC.

ANÁLISIS DEL PERIODO 2018-2024

Conforme el sexenio del presidente López Obrador avanzó (2018-2024), una de las decisiones más importantes que se tomaron fue utilizar una mayor cantidad de los recursos del gobierno para estimular ciertas actividades que estarían conectadas simultáneamente con el mercado interno y con las actividades comerciales internacionales. Para lograr estos objetivos, se buscó financiar sin una limitación presupuestaria precisa, la construcción de ciertas obras, como la refinería Dos Bocas en el estado de Tabasco; el Tren Maya en la península de Yucatán y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. Cabe mencionar que estos proyectos, dada su envergadura, significaron una gran apuesta de parte de López Obrador, puesto que ninguna de estas obras podrá dar resultados en su sexenio presidencial y por lo tanto arrojar algunos indicios de una cierta recuperación financiera del gasto erogado, sobre todo cuando estas quedarán inconclusas. Simultáneamente se instrumentó una política asistencialista con resultados desiguales y difícil de evaluar, por medio de diversas estrategias basadas en el uso del gasto público a ultranza y la transferencia del presupuesto de todas aquellos fideicomisos e instancias gubernamentales que fueron disueltas por el Poder Ejecutivo.¹

Paulatinamente, conforme el sexenio avanzó, el gobierno fue dejando claro que sus intereses no se enfocaban prioritariamente a dar continuidad a la agenda internacional de los sexenios anteriores, ni en los aspectos diplomáticos, ni en los asuntos vinculados con la política económica internacional.

Hasta 2024 el T-MEC funcionó bajo una lógica reactiva del lado mexicano, que se dedicó a responder las continuas agresiones, amenazas y requerimientos del gobierno estadounidense a través de las diversas instancias de su gobierno, entre las que destacan el Departamento de Estado, la Representación Comercial de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) y la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos (USIT).

Sin duda, este fue un sexenio en que el sector empresarial estadounidense presionó incesantemente a algunos de sus congresistas para que a su vez forzaran al presidente mexicano a una rectificación respecto a aquellas decisiones que afectaban directamente la inversión y el comercio estadounidense: en las áreas del petróleo, la electricidad, el gas, la minería en aguas profundas y las exportaciones de maíz transgénico a México, entre otras.

Esta situación obedeció en gran medida al hecho de que el presidente mexicano, motivado por su estrategia interna, decidió llevar a cabo diversas iniciativas políticas y económicas que trastocaban las normas del T-MEC y de alguno de los acuerdos bilaterales de protección a la inversión. Este fue un sexenio en el cual las demandas de las empresas extranjeras contra el gobierno mexicano escalaron exponencialmente y superaron en número y en monto de indemnización a las cifras de anteriores sexenios.

De la misma manera que ocurría en México, donde todo parecía indicar que las iniciativas gubernamentales estaban encaminadas a una suerte de regreso al nacionalismo, también en Estados Unidos se gestaron importantes cambios económicos y políticos que afectaban directamente las relaciones con México. En este sentido, cabe mencionar que tanto el gobierno mexicano como el estadounidense en múltiples oportunidades demostraron en los hechos su indiscutible decisión de proteger sus intereses económicos por encima de lo estipulado en el T-MEC, aun en detrimento de sus relaciones con sus contrapartes.

Durante la presidencia de Trump (2017-2021), se instrumentó una estrategia económica de corte chauvinista que machaconamente repetía el estribillo de “America First” y “Make America Great Again”, que en los hechos hacía referencia a una política comercial que exigía el regreso de las empresas estadounidenses a su país y la protección a ultranza del comercio exterior por medio de la aplicación de medidas de retorsión, entre las cuales el uso de los aranceles como un instrumento de presión era moneda de cambio. Asimismo, durante la presidencia de Joseph Biden (2020-2024), también se insistió en instrumentar la estrategia conocida como “Buy American”, que en el fondo se trataba de la recuperación de las viejas estrategias utilizadas en el pasado por los presidentes Nixon y Carter durante sus gobiernos.

A lo largo de su mandato, AMLO no consideró crucial emprender viajes internacionales para estrechar lazos comerciales, ni tampoco para hacer avanzar una agenda diplomática específica como había sido el caso desde los años setenta del siglo pasado en que México impulsó una agenda multilateral a través de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados; la creación de la Asociación de los Países Exportadores de Materias Primas, o

su presencia activa en los foros internacionales desde la Organización de las Naciones Unidas hasta el Movimiento de Países No Alineados.

En seis años de gobierno, el presidente mexicano asistió a contadas reuniones internacionales y las que realizó fueron principalmente encuentros con el gobierno estadounidense. Entre 2018 y 2024, la narrativa dominante sobre el libre comercio paulatinamente se fue degradando y en su lugar se dio mayor espacio a un discurso oficial que se concentró en dar mayor respuesta a los aspectos domésticos de la política mexicana que a aquellas acciones que ostensiblemente erosionaban la política económica internacional como resultado del proteccionismo estadounidense.

En cierto sentido, la política internacional de México vivió un proceso de autoaislamiento que implicó la no negociación de nuevos acuerdos comerciales, más allá de la renegociación de algunos ya activos como fue el caso del correspondiente con la Unión Europea y el de la Alianza Pacífico. A diferencia de lo ocurrido bajo la presidencia de Peña Nieto, en que México llevó a cabo el número más relevante de negociaciones comerciales de los últimos 20 años, entre los cuales destaca la negociación del TLCAN que dio nacimiento al T-MEC y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTTP), el gobierno mexicano se concentró en administrar primordialmente los acuerdos que heredó de la administración de Peña Nieto: el T-MEC, el CPTTP, y el TLCUEM y la Alianza Pacífico.

Más allá de una evaluación de carácter meramente cuantitativo sobre el número de instrumentos comerciales rubricados, resulta ser mucho más relevante considerar el hecho de que en este sexenio el gobierno no consideró genuinamente importante hacer una revisión de la política económica internacional que había prevalecido en México al menos desde 1994, sobre todo por tratarse de un gobierno que se destacó por ser reiteradamente crítico del pasado.

Por el contrario, durante estos años, la Secretaría de Economía —encargada entre otras muchas responsabilidades de dar puntual seguimiento a la política doméstica e internacional de México— utilizó capital humano y cantidades enormes de su presupuesto, a través de su área jurídica, en la solución de las nuevas controversias empresa-gobierno en materia de inversión del TLCAN/T-MEC y de algunos Acuerdos Bilaterales de Protección a la Inversión Extranjera. Asimismo, esta secretaría también concentró una gran cantidad de sus recursos en tratar de resolver los conflictos comerciales surgidos de la relación con Estados Unidos en diversos sectores, como la agricultura, el petróleo, gas y electricidad y automotriz, principalmente. Cabe mencionar que dar solución a estos disensos, ya sea con las empresas extranjeras o con los gobiernos de otros países, necesariamente implicó la

contratación de importantes despachos privados de abogados nacionales y extranjeros especializados en litigio internacionales relacionados con comercio e inversión.

Paralelamente, el gobierno mexicano a partir de 2019 decidió finiquitar diversas dependencias gubernamentales, entre los que destacan un gran número de fideicomisos, por considerarlas innecesarias para los objetivos del presidente López Obrador. Uno de los primeros en ser objeto de estas decisiones fue Pro México (Secretaría de Economía, 2011), un fideicomiso sectorizado a la Secretaría de Economía, fundado en 2007 y destinado a promover las exportaciones mexicanas, atraer la inversión extranjera directa, y apoyar la internacionalización de las empresas mexicanas para contribuir al desarrollo económico de México. Este fideicomiso hasta el momento de su disolución en 2019, contaba con 46 representaciones fuera de México.²

LA ESTRATEGIA ANTICLÍMAX: ARANCELES Y MIGRACIÓN INDOCUMENTADA

En el año 2018, el gobierno estadounidense instrumentó una nueva estrategia para sacar mayor ventaja comercial de la relación con México y Canadá, aprovechando la situación de incertidumbre que ofrecía el proceso de renegociación del TLCAN. El presidente Trump, haciendo uso de las estipulaciones contenidas en la ley de Expansión Comercial de 1962, argumentó que por razones de seguridad nacional impondría un gravamen del 25% en acero y un 10% en aluminio a las importaciones de estos países como una medida de retorsión. Cabe mencionar que esta sanción arancelaria fue impuesta simultáneamente a México y Canadá y que sólo fue levantada hasta 2019.

Con esta disposición, Trump no hizo más que echar a andar uno de los mecanismos que de manera más recurrente se han servido todos los gobiernos de los Estados Unidos para alinear a determinados países a sus propias prioridades. Dada la vecindad de Estados Unidos tanto con México como con Canadá y la enorme dependencia económica de estos países respecto a la economía estadounidense, existen múltiples ejemplos del uso indiscriminado de la forma como han manipulado las presiones arancelarias a lo largo de la historia de las relaciones comerciales en América del Norte.

Cuando el problema migratorio en la frontera norte de México se convirtió en una bomba de tiempo, de nuevo el presidente Trump amenazó a México con la imposición de un arancel incremental del 5% a todas las exportaciones mexicanas, apoyado en la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional, argumentando que México debía resolver el problema migratorio porque éste era un problema de seguridad nacional para Estados Unidos.

Por medio de la amenaza de la imposición de aranceles graduales, Trump trasladó al gobierno mexicano la entera responsabilidad de la presencia de personas indocumentadas procedentes de diversos países dentro y fuera de las Américas, que habían sido detenidas en la frontera por pretender trabajar en Estados Unidos, ninguno entre los miles de migrantes varados tenía por objetivo asentarse en México y si algunos finalmente así lo decidió fue por default.

Adicionalmente, en 2018 se inició la construcción de la valla fronteriza entre México y Estados Unidos, también durante el gobierno del Trump. Este hecho implicó el envío de 28,000 soldados de la Guardia Nacional, a pesar de que inicialmente tal propuesta había sido rechazada por el gobierno mexicano. Un año después, con el propósito de evitar de nuevo las amenazas de Trump, México envió a la frontera norte 15,000 agentes y soldados de la Guardia Nacional para ayudar a frenar la llegada de los migrantes; y un número similar también se trasladó a la frontera sur. Hasta el fin del sexenio de AMLO, el flujo migratorio en la frontera norte no ha podido ser resuelto, ni siquiera parcialmente.

Mientras tanto, han surgido otros problemas que han opacado el asunto migratorio, y que están afectando directamente a la economía estadounidense, mientras que paradójicamente han favorecido a México. Con esto nos referimos a la presencia económica de China en América del Norte, un país que a pesar de haber sido objeto de un capítulo de carácter preventivo y a su vez punitivo, dentro de la normatividad del T-MEC, referente a la prohibición de celebrar tratados con aquellos países que no tienen una economía de mercado como es el caso de Corea del Norte, Laos, Cuba, China y Bielorrusia, entre otros, no ha cambiado su proyecto de aumentar su presencia económica en el norte de México.

Sin embargo, parte del actual superávit de México con Estados Unidos puede atribuirse a la contundente presencia de la inversión china en aquellos sectores productivos que exportan a Estados Unidos por medio de actividades vinculadas con el *nearshoring*.

El gobierno mexicano ha aprovechado esta circunstancia, a pesar de las recientes amenazas de Estados Unidos relacionadas con la imposición de aranceles a todas aquellas exportaciones que no puedan probar que fueron hechos con insumos provenientes de los países del TLCAN, en especial el acero y el aluminio, insumos de gran importancia en la producción electrónica y automotriz.

De acuerdo con la normatividad del T-MEC, las reglas de origen estipuladas para la industria automotriz deben contener entre el 70% y el 74% de contenido regional para beneficiarse de la exención arancelaria, y en el

caso del acero y aluminio utilizados deberán provenir de los tres países. Así mismo, 40-45% de un automóvil deberá ser fabricado por trabajadores que ganen un salario mínimo de 16 US dólares por hora.

El punto de ruptura respecto a la actitud agresiva de Estados Unidos puede ser el cambio de prioridades de México ante la importancia creciente de China en la economía mexicana. El gobierno entrante, a partir de octubre 2024 tendrá que sopesar si está dispuesto a continuar alineándose al proteccionismo estadounidense y seguir siendo parte de la inercia tóxica impuesta por la política arancelaria de Estados Unidos o construir una política económica internacional más proactiva que se relacione con otras contrapartes.

NOTAS

¹ En octubre de 2020, la Cámara de Diputados aprobó la extinción de 109 fideicomisos, lo que permitió al gobierno federal reasignarse 60 mil 400 millones de pesos. Con este dictamen se eliminaron fideicomisos clave como el FONDEN, dedicado a atender desastres naturales como el provocado por el huracán Otis en el puerto de Acapulco, así como el Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; el Fondo para Deporte de Alto Rendimiento, el Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología, el Fondo de Innovación Tecnológica, el Fondo Sectorial de Conacyt y la Secretaría de la Energía, el Fondo de Financiación Rural, el Fondo para los extrabajadores migratorios, entre muchos otros. Esta acción fue replicada en varias ocasiones posteriormente hasta dejar al gobierno mexicano desprovisto de la estructura que implicó décadas de construcción.

² En Estados Unidos, Canadá, China, Hong Kong, Alemania, Suiza, Rusia, España, Bélgica, Japón, y Colombia entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- Gutiérrez-Haces, María Teresa (2018), “La fragilidad de una política económica internacional sin respaldo social en México”, en Calva, José Luis (coord.), *Mercado interno e inserción de México en el mundo*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/mercado-interno-e-insercion-de-mexico-en-el-mundo/>
- Secretaría de Economía (2011), *ProMéxico inversión y comercio*, México, en: <http://www.promexico.gob.mx/>