

América del Norte después del TLCAN

North America After NAFTA

Journal of Economic Literature (JEL):

F, F13, F15

Palabras clave:

Libre comercio
Reglas de origen
Controversias
Salarios
Renegociación

Keywords:

Free Trade
Rules of Origin
Controversies
Wages
Renegotiation

Fecha de recepción:

14 de febrero de 2018

Fecha de aceptación:

16 de abril de 2018

El subdesarrollo es una deformación estructural, y no se sale de él por el impulso de las simples fuerzas del mercado.¹

Resumen

El presente trabajo aborda el proceso de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), promovido por el actual gobierno de los Estados Unidos de América, a partir del déficit comercial que, en los intercambios que resultan de la operación de este instrumento, ha experimentado la economía de ese país. Se examina el propio déficit y las propuestas oficiales estadounidenses para mitigarlo. Se analizan las propuestas puntuales de reformar las reglas de origen, de establecer la cláusula de caducidad del TLCAN, de protección laboral y homologación salarial regional, de eliminar el capítulo XIX del mismo instrumento y se termina con un cuerpo de conclusiones relativas a los efectos predecibles de la terminación del TLCAN.

Abstract

The present work deals with the process of renegotiation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), promoted by the current government of the United States of America, from the trade deficit that, in the exchanges that result from the operation of this instrument, has experienced the economy of that country. The deficit itself and the US official proposals to mitigate it are examined. It analyzes the specific proposals to reform the rules of origin, to establish the NAFTA expiration clause, labor protection and regional wage homologation, to eliminate Chapter XIX of the same instrument and to conclude with a body of conclusions regarding the predictable effects of the termination of NAFTA.

Federico Novelo U.

*Profesor de la Universidad
Autónoma Metropolitana
(UAM, México).*

[<fjnovelo@correo.xoc.uam.mx>](mailto:fjnovelo@correo.xoc.uam.mx)

54

¹ Furtado, Celso, *Los vientos del cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 175.

Presentación

A casi 25 años del inicio de operaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), este instrumento de integración regional está sometido a una revisión profunda, en lo fundamental, por lo poco satisfactorio que resulta su saldo para el actual gobierno de Estados Unidos (EU), que percibe el considerable déficit comercial de su economía como efecto de una conducta abusiva de sus socios comerciales: Canadá y, muy especialmente, México. En la querrela estadounidense se aprecia una pequeña porción de verdad, particularmente visible en la política salarial de los gobiernos mexicanos durante el neoliberalismo (1982-?) que, al lado de exenciones fiscales y disponibilidad irrestricta de abundantes (y baratos) recursos naturales, ha atraído a las empresas multinacionales que explican más de dos terceras partes del comercio que cobija el TLCAN (intraindustrial y, enfáticamente, intrafirma) y que se han apropiado de los superávits que imagina Trump *en poder de México*. Estados Unidos han perdido empleos y producción –que ahora importan desde México y, mucho más, desde China–, pero quien promueve y se beneficia de esas circunstancias son empresas multinacionales cuyas matrices se ubican en los propios Estados Unidos, y que relocalizan sus inversiones con arreglo a la búsqueda de los menores costos salariales, fiscales, sociales y ambientales.

En su apología del TLCAN, a los gobiernos mexicanos posteriores al surgimiento de este déficit estadounidense les ha parecido conveniente presentar el saldo de esos intercambios –entre matrices y filiales de las mismas empresas extranjeras– como superávit a favor del país, como evidencia irrefutable de la promoción oficial de *cadena global de valor*, y de la disponibilidad de plausibles *ventajas competitivas*, cuando sólo se trata de las tradicionales y ricardianas *ventajas comparativas* –costo dramáticamente menor del factor trabajo, de manera destacada–. La conveniencia señalada les es propia por cuanto permite imaginar dos supuestos éxitos gubernamentales: el superávit mismo y el desarrollo preferente de la exportación manufacturera desde México, una diferencia estratégica con el resto de América Latina, que sigue especializándose en la exportación de materias primas y alimentos, que sigue especializándose en *ser pobre*.² El complemento de esta estrategia, si así se le puede llamar, es el crecimiento de las importaciones temporales, con lo que las exportaciones desde México, con destino más que preferente hacia Estados Unidos, se componen de lo que se importa (44% proveniente de aquel país para la industria automotriz en 2017) más las miserables remuneraciones al factor trabajo.

En el presente artículo, se pretende presentar el panorama de la integración de América del Norte que habrá de producirse *después* de la renegociación del TLCAN, si este sobrevive a las presiones que los socios comerciales desarrollados imponen al gobierno mexicano o, caso alternativo, si perece en tal proceso. Se presentan y examinan las razones y propuestas de revisión que, en calidad de animador principal, plantea el actual gobierno estadounidense; se analiza la viabilidad de las propuestas más adversas al programa y políticas del gobierno mexicano (particularmente, las

² Reinert, Erik S., *La globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos... y por qué los países pobres siguen siendo pobres*, Crítica, Barcelona, 2007, pp. 150-151.

contrarias a la política salarial vigente desde 1982), se propone el escenario que corresponde a un TLCAN sin estadounidenses (que equivale a imaginar un acuerdo sin acuerdo), en el que la eutanasia del instrumento de integración no significa la fatal supresión del comercio binacional en términos muy similares a los actuales, y se concluye con la propuesta de alternativas plausibles para México, a partir de 2018.

I. El déficit comercial de Estados Unidos El tránsito de un sistema económico con un bajo coeficiente de apertura económica y comercial,

representado por las importaciones más las exportaciones divididas por el PIB ($M + X / PIB$) a uno fuertemente abierto y deficitario, entre los años sesenta del siglo pasado y los que ahora corren, corresponde a una circunstancia histórica estadounidense, en la que se presentan notables incrementos en la productividad de sus competidores (Japón, Alemania y, más recientemente, China), acompañados de incrementos mucho menos que proporcionales en los salarios, así como a elementos monetarios de, en teoría, menor robustez en la pérdida de competitividad exportadora, que en este caso se han mostrado de enorme importancia, tal como propone la *paradoja de Triffin* (la expansión del dólar como equivalente internacional, al tiempo que resulta inestable para aportar la liquidez internacional suficiente, va debilitando... al dólar) que describe las razones por las que la relación oro-dólar se volvería –y se volvió– insostenible. La apreciación sostenida del dólar le fue convirtiendo en una moneda muy buena para comprar y muy mala para vender en el mercado internacional, especialmente frente a competidores que mostraron enorme habilidad para lograr que la productividad de sus economías creciera considerablemente más, y más rápidamente, que sus salarios. Vigencia plena del *Teorema de las ventajas comparadas*. Son éstas las causales fundamentales de la ruptura estadounidense de los compromisos de Bretton Woods, particularmente los referidos a la convertibilidad del dólar a oro, a partir de la crisis de 1971.

Tabla 1
Déficit comercial de Estados Unidos global y con México (mmd)

| Año | Total | Con México | % del total |
|------|--------|------------|-------------|
| 1995 | 174.2 | 16.6 | 9.5 |
| 2000 | 446.7 | 25.4 | 5.7 |
| 2008 | 832 | 68.4 | 8.0 |
| 2009 | 509 | 18.4 | 3.6 |
| 2014 | 752.4 | 69.0 | 9.17 |
| 2017 | 2209.9 | 300.5 | 13.6 |

Fuente: Noriega, A., Eduardo, *Prospectiva del TLCAN 2017-2018*, mimeografiado, México, 2017, pp. 24-26.

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, los ejércitos de Japón y Alemania retornaron a la condición de clase trabajadora de los países derrotados, con calificación similar a la de Estados Unidos, con condiciones laborales singulares, por adversas,

y compartiendo el apremio de sus naciones por obtener divisas (dólares), útiles en el financiamiento de las indispensables importaciones e insustituibles en la liquidación de sus diversos endeudamientos. A partir de las reformas domésticas, iniciadas en 1978, surge una nueva potencia (China) que, también, compite en el comercio internacional mediante los bajos salarios, a los que –paulatinamente– va sumando una creciente calificación de la fuerza laboral. En paralelo, Alemania concentra su actividad económica en consolidar el liderazgo sobre su entorno regional, la Unión Europea, y en su propio desarrollo, mientras Japón ha padecido, desde su crisis financiera de 1990, un severo proceso deflacionario de extraordinaria duración, que no se ha podido paliar con medidas monetarias como unas tasas de interés reales negativas:

El problema fue especialmente grave en la década de 1990 en Japón, donde el colapso de la burbuja bursátil Nikkei descubrió todo tipo de malos préstamos inmobiliarios de los bancos, cooperativas de crédito y otras firmas financieras, cargando al gobierno con la responsabilidad de decidir cuánta carga debían poner sobre el contribuyente. Si los contribuyentes no se lo cargaban, los dueños de bonos y acciones incurrirían en pérdidas muy grandes debido a que los precios de esos títulos se reducirían aún más. En este contexto fue especialmente preocupante el estado catatónico del gobierno de Japón, lento para decidir cómo enfrentar la crisis y aún más para actuar.³ Ambos autores recuerdan que: “En aquel momento siete u ocho de los diez bancos más grandes del mundo eran japoneses” (p. 7).

Con estas alteraciones en la economía mundial, y con el paso del tiempo, las cosas se han modificado considerablemente. La potencia emergente de Asia ha alcanzado una dimensión global; en un lapso sumamente corto, y en el déficit comercial estadounidense actual, China ocupa el sitio de mayor relevancia, por encima de Japón, Alemania, México e Irlanda, en una proporción que le coloca a gran distancia del resto:

| País | % |
|----------|------|
| China | 47.1 |
| Japón | 9.3 |
| Alemania | 8.8 |
| México | 8.7 |

Fuente: *US Census Bureau*, 2017.

El actual gobierno de Estados Unidos ha establecido que la reducción del déficit comercial es imperativo de su política económica y comercial e, incluso, que deberá ser un propósito colectivo en la renegociación del TLCAN; la vías que propone son:

³ Kindleberger, Charles P. y Robert Z. Aliber, 2012, *Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras*, Ariel Economía, Barcelona, 2012, p. 35.

1. El endurecimiento de las reglas de origen, de forma tal que se complique la situación comercial de países no miembros, predominantemente asiáticos y fundamentalmente China, y se favorezca una mayor presencia de mercancías estadounidenses dentro del flujo comercial de la región;
2. El establecimiento de una cláusula de vigencia del TLCAN, por cinco años, que permitiría la ampliación de vida del instrumento sólo si los países signatarios así lo acuerdan periódicamente, caso contrario, el instrumento deja de existir;
3. La disposición de protecciones laborales y salariales que se encaminen a homologar los ingresos de los trabajadores de los tres países signatarios. Es ésta, una demanda en la que el gobierno de Canadá comparte posición con el de Estados Unidos, y
4. La cancelación del Capítulo XIX del texto del TLCAN, que trata sobre la “Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias”⁴

En el frente interno, y en el ánimo de evitar las salidas de nuevas inversiones a México (y al resto del mundo), el gobierno de Estados Unidos ha logrado establecer un *dumping fiscal*, que reduce el impuesto corporativo (directo) de 35 a 21%; un nivel de recaudación a la actividad empresarial corporativa con el que, en teoría y hasta el momento, el gobierno mexicano no podría competir, principalmente por la pequeñez de su base fiscal. El efecto de esta reducción de tributos para las empresas domiciliadas fiscalmente en Estados Unidos, más que producir un flujo de empleos a esa nación, incentivará el cambio de domicilio fiscal, y de pago de impuestos, desde donde las tasas son más altas hacia donde ahora se han reducido; en paralelo, este tipo de reducción impositiva, desde los tiempos de Margareth Thatcher y Donal Reagan (años setenta y ochenta del siglo xx) promueven, desde México, una suerte de imitación competitiva, en la que buena parte de los empresarios mexicanos ya se empeñan, muy a pesar de la anémica base fiscal existente en el país (si se pagaran por gusto, seguramente los impuestos tendrían otro nombre –y muy difícilmente se pagarían–. Del mismo modo, la repatriación de capitales por filiales de empresas estadounidenses y los plazos (inmediatos) de depreciación de activos fijos ha sido objeto de sendas rebajas fiscales que afectan adversamente al anfitrión actual y ya no tan potencial (México) de estas inversiones.

Debe destacarse el hecho consistente en que, en el desahogo de la agenda de cuatro rondas completas de renegociación, al 19 de octubre de 2017, la representación estadounidense no había logrado que avanzara ninguna propuesta de reforma en lo relativo a las reglas de origen, a la caducidad del TLCAN ni al tratamiento de controversias. Con el proceso electoral de numerosos cargos en México, incluida la sucesión presidencial, en el 2018, el tiempo se pone a favor del principal interlocutor, Estados Unidos, de modo que el agotamiento del total de la agenda de renegociación, prevista para el 31 de enero de ese año, comportaba una fuerte presión sobre el gobierno de México para firmar acuerdos parciales contrarios a su interés o para la postponición de decisiones hasta el año 2019. Lo acordado hasta ahora es la reca-

⁴ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, 1994, pp. 524-554.

lendarización de la quinta ronda, celebrada en México del 17 al 21 de noviembre de 2017; en diciembre se desahogó la ronda correspondiente a enero de 2018, para ventilar en febrero asuntos distintos a los más complejos de la agenda de renegociación.

En su manifiesta oposición a las reglas del libre comercio, desde el inicio de la cuarta ronda el representante del gobierno de Donald Trump, Robert Lighthizer, presentó la propuesta de un arancel estacional, cuando algunos productos agrícolas perecederos (espárrago, tomate, brócoli y los *berries*) se cosechan simultáneamente en México y los estadounidenses para reducir la exportación desde el primero; es una propuesta contraria a las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y a las aún vigentes en el TLCAN que debe resultar inadmisibles. Del mismo tipo, se ha presentado la intención estadounidense de fijar un porcentaje de *contenido nacional* (50% del contenido norteamericano, propuesto en 85% del total), y no sólo regional, en la industria automotriz (*la industria* de América del Norte), como reforma fundamental a las reglas de origen, así como la inclusión de una cláusula de terminación automática del TLCAN a cinco años, si no se acuerda antes su renovación.

II. Las reglas de origen, el contenido nacional y la caducidad del TLCAN

En ocasiones, los problemas que surgen con las normas de origen se atribuyen a fallos técnicos, pero la frecuencia con la que sucede indica que se utilizan de manera deliberada como medida proteccionista.⁵

En la nada reciente reflexión de Jacob Viner, relativa a la posibilidad de que los Acuerdos Regionales de Integración (ARI) sirvan al libre comercio o sirvan al proteccionismo, en los casos respectivos de *crear* o *desviar* comercio, los mecanismos de exclusión diseñados para los países no signatarios del ARI (*reglas de origen* para las áreas de libre comercio y *arancel único* para ARIs de mayor densidad –Unión Aduanera, Mercado Común, Unión Monetaria y Unión Política–) toman un sitio destacado en la implantación de límites al libre comercio. Por reglas de origen se entiende a las diversas leyes, reglamentos y prácticas empleados para asignar un país de origen a los productos comercializados y el principio fundamental en que descansan es que los bienes deben tener alguna transformación sustancial en el país miembro que los presenta como originarios. Los métodos convenidos, y más usados, para determinar tal transformación son el cambio de clasificación arancelaria (el bien transformado tiene una clasificación distinta a la que corresponde a los insumos empleados en su producción), la misma *transformación sustancial*, el porcentaje de contenido regional y la determinación de procesos productivos.

Para el caso del TLCAN, el cambio de clasificación arancelaria y, de manera complementaria, el método de valor agregado regional son los que se aplican mayorita-

riamente.⁶ El cambio de clasificación arancelaria permite otorgar la condición de bien originario del país en el que se realizó la transformación sustancial que hace diferir la clasificación entre el producto y los insumos. Para el caso del porcentaje de contenido regional, se considera la proporción de insumos regionales empleados en la fabricación del bien que se trate, con base en su costo neto.

Como se puede apreciar, los bienes originarios corresponden inicialmente a productos transformados en el ámbito regional, o complementariamente, a los insumos regionales comprometidos en los procesos productivos correspondientes.

En el inicio de la cuarta ronda de renegociaciones, el día 12 de octubre, la prensa publicó la manifiesta preferencia del presidente Trump por acuerdos bilaterales con Canadá o con México (“Es posible que no podamos llegar a un acuerdo con uno o con otro, pero llegaremos a un acuerdo con alguno de los dos”), sobre la posible supervivencia del TLCAN reformado, insistiendo en que *si no se convierte en justo, será liquidado*. Por justo, se entiende un instrumento que reconozca la asimetría de los intercambios, hasta ahora desfavorable a los estadounidenses, y que apruebe mecanismos y acciones (las reformas propuestas) que favorezcan la reducción de ese déficit. Canadá se encuentra en la antesala de una controversia relevante por la propuesta de un arancel de 300%, presentada por el Departamento de Comercio de Estados Unidos el día 6 de octubre de 2017, a la importación de los aviones C Series de la empresa Bombardier (canadiense), bajo la acusación de ofrecerlos a precio subsidiado; a México se le pretende reducir un superávit de 64 mil millones de dólares, supuestamente alcanzado durante 2017.⁷ También se dio a conocer, como filtración privilegiada el viernes 13 de octubre, la intención del representante estadounidense de proponer la elevación del porcentaje de contenido regional para los automóviles de 62.5% actual a 85% y el establecimiento en 50% de los componentes de Estados Unidos, dentro de ese contenido regional.⁸ El mismo día 12 de octubre, el gobierno estadounidense propuso formalmente poner fecha de caducidad al TLCAN –cinco años si los países firmantes no acuerdan lo contrario–, con la abierta oposición de los gobiernos de Canadá y México.⁹

La primera propuesta, acuerdos bilaterales en el sitio que ahora ocupa el TLCAN, complicaría mucho el poder de negociación de Canadá y evaporaría el de México. Está demostrado que, en la medida en la que las relaciones económicas y comerciales se alejan del multilateralismo, el poder gobierna estas relaciones por encima de los principios.¹⁰ La asimetría visible entre México y Estados Unidos abarca todos y cada uno de los espacios de comparación económica y política; en una relación bilateral, los gobiernos mexicanos abultarían considerablemente más la, de suyo abulta-

⁶ Hernández R., Noemí, “Reglas de origen en el TLC”, en el libro: Cardero, María Elena (compiladora), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, Siglo XXI y UNAM, México, 1996, pp. 92-95.

⁷ Diario *El País*, México, 12/10/2017, p. 2.

⁸ Diario *El Financiero*, México, 12/10/17, p. 4.

⁹ Diario *El País*, México, 13/10/2017, p. 6.

¹⁰ Stiglitz, Joseph E., *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, México, 2006, pp. 354-357.

da, carga de concesiones, incluso contrarias a ordenamientos constitucionales. Basta comparar las letras del Artículo 27 Constitucional y las del Capítulo 11 del TLCAN y, muy especialmente, la forma y el costo en los que los gobiernos de México se han sometido a fallos de tribunales internacionales, cuando el artículo 27 lo prohíbe y cuando la Suprema Corte estableció que la Constitución prima sobre los acuerdos internacionales. Estos acuerdos, negociados por el Poder Ejecutivo y aprobados por la Cámara de Senadores, normativamente tienen el grado de *Ley Suprema*, por encima de las constituciones de los estados de la Unión y por debajo de la Constitución de la república. La realidad de lo *prioritario* en el TLCAN ha sido notablemente distinta. Sobre este tema, la política seguida por la representación oficial estadounidense es la de poner a competir a los gobiernos de Canadá y México, por la vía de alternar sus preferencias: “EU se acerca a México y se aleja de Canadá. TLCAN. Según el representante comercial de EU, Robert Lighthizer, la renegociación con los mexicanos avanza”, es el encabezado, en primera plana, de un diario mexicano.¹¹

Sobre la segunda cuestión, consistente en revisar al alza, a 85%, las reglas de origen regionales y establecer el *contenido nacional estadounidense* en 50% del nuevo contenido regional, en el caso de los automóviles, debe aclararse que el solo enunciado de tal propósito está reñido con el libre comercio; significaría la subordinación de dos de tres países a los imperativos de uno solo, además de comportar un significativo incremento en costos y precios que afectarían a los consumidores y a las ventas de automóviles *norteamericanos*. El siguiente cuadro permite apreciar las características del contenido de origen regional norteamericano y estadounidense de los automóviles:

| Tabla 3 | |
|---|------------------------|
| Contenido de origen regional norteamericano y estadounidense en algunas marcas de automóviles (%) | |
| Marca | % |
| Chrysler | 77 (Estados Unidos 57) |
| Ford | 60 (Estados Unidos 45) |
| General Motors | 58 (Estados Unidos 44) |
| Honda | 55 (Estados Unidos 54) |
| Mazda | 33 (Estados Unidos 3) |
| Nissan | 32 (Estados Unidos 22) |
| VW | 30 (Estados Unidos 9) |
| Toyota | 20 (Estados Unidos 20) |

Fuente: Automakers & Andc. Panivia y Oica, citado en Diario *El Financiero*, México, 12/10/2017, p. 4.

La misma fuente informa que, en la producción mundial de automóviles, los productores principales son los siguientes:

| Tabla 4 | |
|--|----------------------|
| Producción mundial de vehículos (Millones de Unidades) | |
| Productor | Millones de Unidades |
| China | 28 |
| TLCAN | 18 |
| Japón | 9 |
| Alemania | 6 |
| India | 4 |
| Corea del Sur | 4 |
| España | 3 |
| Brasil | 2 |

Fuente: Automakers & Andc. Panivia y Oica, citado en Diario *El Financiero*, México, 12/10/2017, p. 4.

Suplementariamente, y en la misma cuestión automotriz, también se ha informado de la intención oficial estadounidense de incorporar al listado de bienes originarios, sujetos a las reglas de origen, algunos insumos producidos en ese país útiles en la fabricación de automóviles, tales como aluminio, acero, resinas y cobre.

La teoría de la integración económica internacional plantea que un ARI *crea* comercio, cuando premia al proveedor más eficiente, en la lógica del menor precio, y *desvía* comercio al premiar a un proveedor distinto al más eficiente. La propuesta de la representación de Estados Unidos plantea una fuerte desviación de comercio y, en su caso, sirve la mesa para una guerra comercial con proveedores y competidores de bienes terminados, fundamentalmente asiáticos, y para incentivar la división de intereses entre los gobiernos de Canadá y México que muy probablemente, y en espera de convertirse en el primer convocado al acuerdo bilateral, comenzarán a metamorfosear la intención de *cooperar* unidos en la renegociación por la de *competir* en soledad por los favores del presidente Trump.

Sobre la conclusión en cinco años del TLCAN, para –en su caso– reaprobar otros tantos de vigencia si lo acuerdan los tres países, debe mencionarse que al pactar la caducidad de un ARI, se está convocando a su conclusión. La analogía que se ha hecho con los contratos matrimoniales que incluyen cláusulas de divorcio resulta acertada. El plazo propuesto para la caducidad es menor al que corresponde a la vida útil *real* (obsoletos o amortizados y, simultáneamente, productivos) de los bienes de inversión e incomparable con la correspondiente a infraestructura y otras instalaciones complementarias del equipo industrial. Si un instrumento de integración, que incluye –como es hasta ahora el caso– la libertad de inversión, pretende promover el crecimiento de la planta productiva regional, debe otorgar predictibilidad a la operación del libre comercio y cualquier cláusula de caducidad, casi no importa el cuándo de la misma, no hace sino engrosar la densa nube de incertidumbre que enfrenta la economía en todas las regiones del planeta. El más avanzado, exitoso e incluyente instrumento de integración regional, que ha alcanzado la densidad, para un muy relevante número de sus integrantes, de Unión Monetaria, la Unión Europea, muy difícilmente hubiese alcanzado los elevados y ejemplares niveles de integración

que desde hace tiempo muestra, si sus promotores originales (Jean Monet, Robert Schumann, Alcide de Gasperi, Konrad Adenauer, más los gobernantes de los países miembros del Benelux: Bélgica, Holanda y Luxemburgo –todos miembros de partidos demócratacristianos–) le hubieran fijado una cláusula de caducidad a la fundadora Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA).

III. Protección laboral y homogeneización salarial

La presencia de México en el comercio internacional, muy particularmente en la región de

Norteamérica, se ha incrementado considerablemente desde el comienzo de negociaciones y el inicio de operaciones del TLCAN; aumentar dicha participación y hospedar un volumen creciente de inversión extranjera directa (IED), fueron objetivos declarados del gobierno mexicano de 1988-1994,¹² signatario de ese instrumento que, en una fuerte corriente de reformas llamadas *estructurales* y favorables al mercado, ha sido la de mayor importancia, dentro de numerosas desregulaciones y privatizaciones que, en tamaño y en facultades, han empequeñecido al Estado mexicano.

Como portador de considerables novedades, el TLCAN funda la integración de un país no desarrollado con otros dos que sí lo son (*integración estratégica*, la llama el Banco Mundial); incorpora el tema ambiental y, muy especialmente, el de la libertad de inversión que se ha convertido en la variable explicativa, no solo del incremento en el volumen de las exportaciones estadounidenses, sino de la estructura misma de esas exportaciones. Sin sistema nacional de innovación, con un pequeño número de patentes; sin marcas nacionales en las más dinámicas industrias manufactureras; con infraestructura útil para la producción francamente escasa, desigualmente repartida y, en buena medida, obsoleta o amortizada, y con una fuerza de trabajo poco calificada, México tendría poco, muy poco, que ofrecer a una economía globalizada, que enfatiza la creciente importancia de producir e intercambiar bienes y servicios eslabonados con el conocimiento. La miserable retribución al trabajo, la laxitud en la aplicación de la normatividad ambiental, las facilidades fiscales y la normatividad que otorga considerables ventajas al empresario extranjero frente al nacional, en ese orden, han sido los incentivos para que la IED (y también la especulativa), se establezcan en territorio mexicano y, desde él y por medio de las filiales de muy importantes empresas transnacionales, exporten *superavitariamente* a sus matrices.

En esta producción, y en los intercambios (intraindustriales) que origina, resulta imposible exagerar la importancia estratégica de los salarios:

Tabla 5

Salario promedio anual en América del Norte (Dólares 2016 por poder adquisitivo –PPA–)

| País | Salario Anual |
|----------------|---------------|
| Estados Unidos | 60 154 |
| Canadá | 48 403 |
| México | 15 311 |

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2017.

El diferencial salarial, la historicidad, la masividad y la vecindad han sido los estimulantes y las características de la migración indocumentada de mexicanos a Estados Unidos. Hoy, cuando la migración se ha criminalizado en ese país de destino, y cuando el nativismo blanco muestra una de sus más agresivas facetas, se hace visible una reducción considerable de esos flujos, acompañada de un incremento –en apariencia paradójico– de las remesas a hogares mexicanos.¹³ En el reparto regional de tareas, a los trabajadores nacionales ha correspondido obtener la más baja remuneración, con la bendición gubernamental que califica a la combinación de sucursales de las empresas transnacionales con los bajos salarios domésticos, como *ventaja competitiva*, como singular eslabón en algunas *cadena globales de valor*.

En México, muy a pesar de la confianza gubernamental en las fuerzas del mercado, los salarios son administrados (impuestos burocráticamente), sin tener en cuenta las variaciones del resto de precios, ya sea de otros factores de la producción, ya de bienes salario y en obsequio del oráculo de la inflación, en una pretendida carrera descendente entre salarios y precios.¹⁴

En la determinación de la política salarial de los gobiernos mexicanos, desde 1982, que deviene del propósito general de la estabilización, se asume que los salarios contractuales crecerán en una proporción muy cercana al crecimiento que hayan experimentado los salarios mínimos, autoritariamente contenidos, de manera que ambos estén imposibilitados para producir una espiral inflacionaria:

Tabla 6

Sueldo mínimo por hora (Dólares/Hora)

| País | 1994 | 2017 |
|----------------|------|------|
| Estados Unidos | 4.25 | 7.00 |
| México | 0.45 | 0.40 |

Fuente: Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami), México, y Departamento del Trabajo de Estados Unidos, 2017.

El carácter *remunerador* del salario mínimo, suficiente para proporcionar vivienda, alimentación, calzado, vestido, educación y esparcimiento a una familia de cuatro miembros, se estableció en la Constitución General de la República desde 1917. La

¹³ Más de 28 mil millones de dólares durante 2017. Un nuevo record anual. BBVA Bancomer, febrero, 2018.

¹⁴ No obstante, la inflación durante 2017 superó en más de 100% al objetivo de inflación del Banco de México.

emergencia de un programa neoliberal, al comienzo de la década de 1980, ha producido una reducción real de los derechos, de los ingresos y de las organizaciones de los trabajadores, al grado de no tener ni voz ni defensa en la renegociación del TLCAN, en curso.

Si para el gobierno mexicano resultan inadmisibles las propuestas de revisión de las reglas de origen y de caducidad del TLCAN, por contrariar a los principios del libre comercio, la de protección de los derechos laborales y de homologación salarial regional, que suscribe Canadá junto a Estados Unidos,¹⁵ atenta contra la teología gubernamental, comprometida hasta el tuétano con el oráculo de la inflación. *Estabilidad a toda costa*, es el principio oficial mexicano aún cuando, desde la cuarta ronda de negociaciones y por un periodo que tendrá un avance previsiblemente significativo en el calendario de 2018 y hasta 2019, se ha tenido (y previsiblemente se tendrá) un fuerte impacto, de volatilidad e incertidumbre, sobre el tipo de cambio y, consecuentemente, sobre la inoperancia de los objetivos gubernamentales de inflación, a la que se percibe, *siempre y en cualquier momento* –tal cual dijo M. Friedman– *como un problema monetario*.

El de los empleos y salarios *decentes*, es la propuesta que –por encima del resto– significa, para la representación del gobierno mexicano, la más inadmisibles entre las propuestas inadmisibles; la ausencia de tales ocupaciones e ingresos es la variable explicativa de lo que los burócratas y los empresarios mexicanos (con o sin relación con el mercado TLCAN) se atreven a definir como “*Nuestra ventaja competitiva*”; si se elevaran los salarios de quienes trabajan en procesos productivos funcionales al consumo o a la inversión regionales, ese incremento tendría un efecto muy marcado, y en muy corto plazo, sobre el resto de salarios pagados en México.

IV. Cancelación del capítulo XIX del TLCAN

El espacio del comercio internacional está cargado de conflictos por las diversas y frecuentes

fallas del mercado. Por ello, la controversia es parte constituyente de la integración económica, y –también por ello– resulta conveniente la definición de instrumentos útiles en la revisión y eventual solución de dichas controversias. La afición del presidente Trump por amenazar con la edificación de barreras, físicas y arancelarias, a inmigrantes o a inversionistas de su propio país, al menos en el segundo caso, no es una novedad. Desde el arancel Smoot-Hawley en 1930, y mucho antes, los gobiernos estadounidenses han abrazado con fuerza medidas proteccionistas:

Aunque era coherentemente antiesclavista, Lincoln nunca había abogado antes por la abolición forzosa de la esclavitud; consideraba que los negros eran inferiores desde el punto de vista racial y estaba en contra de concederles el derecho al sufragio. Teniendo esto en cuenta, resultaba probablemente menos temible para los sureños en relación al tema de la esclavitud que en el frente arancelario tras su elección. En efecto, todavía en

¹⁵ “Si podemos elevar los estándares laborales en México, hay un menor incentivo para que las empresas se muevan allí por los salarios extremadamente bajos”, afirmó Justin Trudeau en un Coloquio en la Universidad de Chicago. *El País*, 9/02/2018, p. 6.

los primeros tiempos de la Guerra Civil, Lincoln dejó claro que era bastante partidario de permitir la esclavitud en los estados del Sur para mantener unida a la Unión. Puso en práctica la emancipación de los esclavos en el otoño de 1862 más como un movimiento estratégico para ganar la guerra que a partir de sus convicciones morales [...] De este modo, la victoria del Norte en la Guerra Civil permitió que Estados Unidos siguiera siendo el más ardiente practicante de la protección de la industria naciente hasta la Primera Guerra Mundial, incluso hasta la Segunda Guerra Mundial, con la notoria excepción de Rusia a principios del siglo xx.¹⁶

Para la relación con México, mucho más que con el de Canadá, al actual gobierno estadounidense le resulta estorbosa en su inclusión e inadmisible en su redacción, por equitativa, la presencia del capítulo XIX en el texto del TLCAN. Es la norma que impide el ejercicio impune de medidas unilaterales, en perjuicio de los llamados socios comerciales y establece procedimientos para la integración de listas de jurisconsultos y de espacios para revisar y solucionar controversias. La propuesta de cancelar ese capítulo es un anuncio que augura tiempos muy difíciles para México y Canadá, por cuanto esa cancelación dejaría en tribunales locales, y con el argumento del poder, el tratamiento de las inevitables y numerosas controversias que en todo momento acompañan a la operación de los instrumentos de integración regionales.

El obstáculo formal para poder cumplir la amenaza arancelaria, está contenido en las instituciones y los compromisos internacionales, el TLCAN y –de mucho mayor rango– la Organización Mundial de Comercio (OMC), que han suscrito –cuando no creado– distintos gobiernos estadounidenses. En el análisis de la atención a esas formalidades, conviene no perder de vista la ruptura con el Acuerdo Transpacífico de Libre Comercio (TTP), con el Acuerdo de París (sobre el cambio climático), con la UNESCO (por supuesto antisemitismo), y la descalificación a la propia OMC (a la que acusó de parcialidad, en diciembre de 2018 y en Buenos Aires, por permitir que potencias comerciales indiscutibles, como China, naveguen por el mundo con bandera de país subdesarrollado); no debe olvidarse que todas estas rupturas y descalificaciones han corrido por cuenta exclusiva del gobierno del señor D. Trump, y que, en caso de llegar a la salida de la OMC, dejaría la mesa servida para una guerra comercial, que históricamente suelen anteceder a las guerras a secas, de consecuencias incalculables.

En lo referente solo al TLCAN, las negociaciones se han movido en la extraña lógica de cambiar de tema a asuntos de casi obvia resolución, como el comercio por medios electrónicos, no previstos en la versión original del TLCAN, mientras el gobierno estadounidense no ha retirado ninguna de sus propuestas inadmisibles. El triunfo en la reforma fiscal y el adelgazamiento del *Obamacare* (con la cancelación de la obligación de los beneficiarios de contratar un seguro médico), la pérdida de neutralidad estadounidense en el conflicto entre Palestina e Israel (con el reconocimiento de Jerusalén, éste como capital del segundo), la marcha hacia la locura en las relaciones con el gobierno de Corea del Norte, son asuntos que han colocado al TLCAN y a su renegociación en un segundo término, aun cuando la mención del tema,

¹⁶ Chang, Ha-Joon, *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Catarata, Madrid, 2004, p. 69.

en la vociferante retórica del señor Trump, no ha perdido el elevado tono de amenaza para los socios comerciales en el tratado y los hiper reducidos migrantes mexicanos continúen siendo sus enemigos preferidos.

No será 2018, el año en el que los temas de reglas de origen de la industria automotriz, cancelación del capítulo XIX, protección laboral y homologación salarial, temas *sensibles*, *críticos* y –por ello– pospuestos hasta después del 2018 habrán de ventilarse en las renegociaciones, con el añadido que representa, en los asuntos laboral y salarial, colocar en minoría a la representación del gobierno mexicano, que ni siquiera aspira a hacer crecer los salarios domésticos en términos reales, y será 2019, también y previsiblemente, el año de defunción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de mayores, gravísimos problemas para el estado de salud del peso mexicano.

V. Conclusiones

¿Por qué se formulan propuestas inadmisibles en la renegociación del TLCAN? Perogrullo respondería: “*Por eso mismo, porque son inadmisibles*”. En distintos frentes se hace visible la determinación del presidente Donald Trump por dar cumplimiento a sus promesas de campaña, entre las que el deterioro de todo tipo de relaciones con México –incluido el TLCAN¹⁷– ha mostrado una rentabilidad política incuestionable, desde la edificación del muro fronterizo y la persecución de inmigrantes mexicanos indocumentados hasta la liquidación del tratado o su conversión en un instrumento de mitigación del déficit comercial estadounidense.

La *integración silenciosa* de la economía de México a la estadounidense (Weintraub, Sidney, 1990, *A Marriage of Convenience*, Oxford University Press, Estados Unidos, 1990, 11-26.) antecede con mucho a la formalización del instrumento, hoy en tensión, y el comercio entre ambas, particularmente en los casos intraindustrial y fronterizo, está en condiciones de sobrevivir a la liquidación del TLCAN, con un incremento de la libertad relativa de los gobiernos para promover formas diversas de regulación, de tributación y de establecimiento de una auténtica política industrial, libertad a la que restringe la pertenencia a la Organización Mundial de Comercio (OMC), pero libertad al fin.

Las razones por las que, incluso sin tratado, el comercio fronterizo se mantendría operando, están vinculadas al contenido y proporción de las exportaciones de los estados mexicanos que colindan con Estados Unidos, a la reciprocidad que brindan los estados sureños de aquel país, y a su relevante papel en el día a día de las respectivas poblaciones de ambos lados de la frontera:

¹⁷ El Washington Post reveló, el 18 de octubre de 2017, un documento (llamado *Informe*, sin fuentes ni estudios), distribuido un mes atrás por Robert Navarro, consejero comercial de la Casa Blanca, que establece que “... un debilitamiento del sector manufacturero, vinculado a las negociaciones con Corea del Sur y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), acarrearía a Estados Unidos no ya cierres fabriles o salarios reducidos, sino mayor mortalidad, aumento del consumo de opiáceos, más divorcios, abortos, crimen, encarcelamiento, pobreza infantil, violencia de género, infertilidad...” (Diario *El País*, México, 19/10/2017, p. 12).

Tabla 7

Proporción enviada a Estados Unidos del total de exportaciones de los estados fronterizos de México (%)

| Estado | % |
|-----------------|------|
| Baja California | 88.6 |
| Sonora | 84.2 |
| Chihuahua | 91.1 |
| Coahuila | 91.1 |
| Nuevo León | 84.0 |
| Tamaulipas | 92.3 |

Fuente: Expopymes, 2017.

En el caso del comercio intraindustrial, fundado en el flujo de IED en las manufacturas de mayor dinamismo, la razón principal de su sobrevivencia al eventual colapso del TLCAN está en el hecho consistente en que la amortización de esas inversiones y, con ella, la finalización de su propio funcionamiento e intercambio de la producción generada, llegará en fecha posterior a la conclusión del gobierno de D. Trump. El cálculo temporal (y político) y las restricciones que se imponen a la acción unilateral, siempre que Estados Unidos siga formando parte de la OMC, garantizan la continuidad de ese comercio casi con cualquier resultado de la renegociación en curso.

Para el gobierno mexicano, particularmente el de mañana, la conclusión del TLCAN abrirá, en su caso, la oportunidad de diseñar y operar una verdadera política industrial, en la que se recupere el papel estratégico de las compras gubernamentales; en la que se fortalezca al mercado interno, con la política salarial de crecimiento de este precio en términos reales y significativos; en la que se procure, como sugiere Ha-Joon Chang, alcanzar el desarrollo por medio del crecimiento y dominio de las capacidades productivas de la economía nacional, poder para organizar y transformar dichas capacidades.¹⁸ Para bien, para mal (o para peor), en el previsible futuro del TLCAN no se vislumbran, en el horizonte hoy disponible, elementos que le proporcionen un final feliz a la renegociación en curso; no para los propósitos declarados del gobierno mexicano. La imposición que ha hecho la representación oficial del presidente Donald Trump de un rosario de propuestas inaceptables –por las que se pospone hasta el 2019 cualquier decisión relevante– pulveriza la retórica empleada por la representación de México, (“*ganar, ganar, ganar*”, que imagina beneficios disponibles para las tres sociedades involucradas) y siembra la incertidumbre.

Bibliografía

- CHANG, Ha-Joon, 2004, *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Catarata, Madrid.
- CHANG, Ha-Joon, 2015, *Economía para 99% de la población*, Debate, Buenos Aires.
Diarios: *El País*, *El Financiero* y *El Universal* (2017 y 2018).
- FURTADO, Celso, 1993, *Los vientos del cambio*, FCE, México.
- HERNÁNDEZ R., Noemí, 1996, Reglas de origen en el TLC, en el libro: [CARDERO](#), María Elena (compiladora), 1996, *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, Siglo XXI y UNAM, México.
- KINDLEBERGER, Charles P. y Robert Z. [ALIBER](#), 2012, *Manías, pánicos y cracs. Historia de las crisis financieras*, Ariel Economía, Barcelona.
- NORIEGA A., Eduardo, 2017, *Prospectiva del TLCAN 2017-2018*, mimeografiado, México.
- Reinert, Eric, 2007, *La globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos... y por qué los países pobres siguen siendo pobres*, Crítica, Barcelona.
- SECRETARÍA de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), 1994, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- SERRA P., Jaime, 2015, *El TLC y la formación de una región*, Lecturas del Trimestre Económico 107, FCE, México.
- STIGLITZ, Joseph E., 2006, *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, México.
- WEINTRAUB, Sidney, 1990, *A Marriage of Convenience*, Oxford University Press, Estados Unidos.