



FORO MÉXICO- EEUU 2025

COMERCIO,
ECONOMÍA Y
TRABAJO



UC San Diego

SCHOOL OF GLOBAL POLICY AND STRATEGY
Center for U.S.-Mexican Studies

Una agenda común para un futuro económico más fuerte

Álvaro Santos y Christopher Wilson



RECOMENDACIONES CLAVE

Restablecer el diálogo económico a nivel ministerial para institucionalizar la cooperación y fomentar el progreso entre las diversas facetas de la agenda económica bilateral.

El T-MEC establece canales para la cooperación y el arbitraje. Es necesario enfocarse primero en el fortalecimiento de la cooperación, tanto para abordar los retos como para mejorar la competitividad regional.

Fortalecer la seguridad de las cadenas de suministro regionales, por medio de la alineación de industrias esenciales y la elaboración de protocolos de respuesta urgente.

Entablar un diálogo regional acerca del desarrollo de la fuerza laboral. La tecnología está transformando el futuro laboral a un paso acelerado, situación que requiere una respuesta coordinada.

Priorizar el desarrollo sostenible y el crecimiento incluyente en el marco de la agenda económica bilateral. Para mantener el respaldo del público con respecto a la integración regional, será necesario presentar dichos retos comunes de manera adecuada.

Apoyar la participación de los gobernantes subnacionales en la relación económica binacional.

La última sección del presente reporte contiene una lista más detallada y completa de recomendaciones.

Las economías de Estados Unidos y México están profundamente vinculadas entre sí. Estados Unidos es, por mucho, el mayor socio comercial de México, mientras que México es el segundo socio comercial más grande de Estados Unidos.¹ Y aunque el volumen del comercio transfronterizo es enorme, lo que más caracteriza a la relación económica singular que existe entre Estados Unidos y México es la profunda integración de su manufactura. La mitad del comercio bilateral consiste en los insumos de producción, refacciones y materiales que se trasladan por la frontera en ambos sentidos, pues ambas naciones participan en la coproducción de toda clase de productos, desde automóviles hasta cerveza.² La integración económica y productiva —fomentada primero por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y después por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)— ha sincronizado las economías de Estados Unidos y México, las cuales ya suelen experimentar sus ciclos de auge y recesión de manera conjunta. Más profundo aún es el vínculo de competitividad que existe entre nuestras economías; gracias a la integración, Estados Unidos y México pueden dividir la producción entre sí, con estrategias que aprovechen sus ventajas competitivas y fortalezcan a toda la región.

De este modo, los intereses económicos de México y Estados Unidos se han alineado estrechamente. Las mejoras de productividad de un lado de la frontera fortalecen la competitividad de la región en general y, a pesar de la existencia de algunos casos en los cuales un país obtiene una inversión a costo de la pérdida de inversión del otro país, lo más común —según las investigaciones— es que las empresas generan empleos en ambos lados de la frontera de manera simultánea, al ampliar su inversión en la economía regional.³ Unos 5 millones de empleos de Estados Unidos dependen del comercio con México, y una cantidad igualmente extensa de empleos en México depende del comercio con Estados Unidos.⁴

La ratificación e implementación del T-MEC actualizó el sistema regional del comercio y producción y restauró la credibilidad en el mismo, mientras que la conclusión del proceso de renegociación abrió un espacio para la elaboración de una nueva agenda bilateral (y trilateral, con la inclusión de Canadá), para la cooperación económica. El T-MEC se aprobó con el amplio apoyo de los representantes de todos los principales partidos políticos de Estados Unidos y México, asentando una base firme para futuras relaciones económicas bilaterales.

Estados Unidos y México deberán tener en cuenta —al tomar medidas para estimular la recuperación económica a nivel nacional, preparándose para la transformación económica— que la magnitud de la integración que existe en América del Norte le presta un carácter principalmente regional a la generación de empleos y al crecimiento de exportaciones. Este breve reporte analiza dichos retos, examina el impacto de los cambios en el marco económico regional a raíz del T-MEC y propone una serie de medidas que se podrán implementar conjuntamente en Estados Unidos y México durante los próximos años, para fortalecer la economía regional.

1. <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top2008yr.html>

2. <https://www.wilsoncenter.org/publication/final-report-growing-together-economic-ties-between-the-united-states-and-mexico>

3. Theodore H. Moran y Lindsay Oldenski, "Cómo las inversiones de Estados Unidos en México han aumentado las inversiones y empleos a nivel nacional" ("How U.S. Investments in Mexico have increased investment and jobs at home") en *A 20 años del TLCAN (NAFTA 20 Years Later)*. Washington, DC: El Instituto Peterson de la Economía Internacional, noviembre 2014.

4. <https://www.wilsoncenter.org/publication/final-report-growing-together-economic-ties-between-the-united-states-and-mexico>

Una perspectiva económica de diversos retos y de evolución rápida

Las economías de Estados Unidos y México, al igual que las demás economías del mundo, enfrentan enormes retos a raíz de la pandemia del Covid-19. El PIB de EE. UU. decayó en un 4.3% en el año 2020, y el FMI prevé una reducción

ocupe un lugar en la economía norteamericana del siglo XXI.

De manera similar, la necesidad de tomar acción frente al cambio climático es hoy más urgente que nunca. La atención a este reto es de relevancia particular para el sector de la energía, y el Foro EE. UU. - México cuenta con un grupo de trabajo que ha elaborado una estrategia comprensiva de desarrollo sostenible y de sistemas



... la realidad de la relación económica entre Estados Unidos y México se puede exponer en pocas palabras: juntos somos más fuertes.

mucho más pronunciada de 9% para México. La recesión económica provocada por la pandemia causará la pobreza de millones de ciudadanos de ambos países, aumentará la desigualdad interna y —debido a que la magnitud de la recesión que se prevé en cada país es distinta— seguramente generará una brecha aún más amplia hacia el desarrollo. La reactivación de la economía regional y la recuperación después de la recesión serán los principales retos económicos que enfrentarán tanto Estados Unidos como México durante muchos años del futuro cercano.

Si bien es cierto que muchas de las posibles medidas a tomar son de carácter esencialmente nacional —como el estímulo fiscal y la política monetaria, por ejemplo— existen temas trascendentes que son de interés común para ambos países, temas que implican nuevas oportunidades también.

Aunque ambos gobiernos ordenaron la cancelación temporal de aquellas actividades que no se determinaron "esenciales", la falta de coordinación transfronteriza provocó algunas interrupciones iniciales, incluso en industrias tan fundamentales como la fabricación de dispositivos médicos. De manera contrastante, los gobiernos de Estados Unidos y México colaboraron estrechamente para anunciar, en conjunto, la restricción de la circulación no esencial por la frontera. Frente al impacto de la consiguiente desaceleración económica en las ciudades y pueblos fronterizos, los gobiernos tendrán que coordinar, de manera igualmente estrecha, una estrategia segura para reabrir la frontera.

Finalmente, cabe destacar de manera especial que muchas empresas están reevaluando sus redes de producción global, priorizando la seguridad y resiliencia de sus cadenas de suministro, debido a las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China; sumado a la situación de la pandemia. Esto representa una prodigiosa oportunidad para que los países de América del Norte devuelvan la inversión a la región; sin embargo, desaprovecharían dicha oportunidad en el caso de no implementar las políticas y medidas necesarias para atraer y recibir dicha inversión.

Por otra parte, la transformación digital y la automatización han venido ensombreciendo los mercados laborales desde hace varios años, alterando rápidamente la demanda de habilidades; aunque la pandemia ha acelerado más aún este proceso. La evolución de la economía ha dejado atrás a muchos trabajadores —sobre todo en los sectores de la manufactura y energía, aunque también ha afectado a los oficinistas de manera creciente—. Estados Unidos y México deben encontrar maneras de promover mejoras, tanto con respecto a su fuerza laboral como en sus sistemas para el desarrollo de habilidades, para poder maximizar la competitividad regional y garantizar que todo trabajador

de energía. El desarrollo económico y la protección del medioambiente —incluyendo tanto la mitigación del cambio climático como la adaptación al mismo— no se pueden desvincular el uno del otro.

En la región fronteriza, el tema de mitigar la escasez de agua se volvió inmensamente importante durante este año, después de que estallara un conflicto social en la Presa Boquilla de Chihuahua. Durante ese acontecimiento, México se esforzaba por cumplir con su obligación de suministrar una parte de su reserva de agua al país vecino, deber que está estipulado en el tratado binacional de aguas. Y, si bien en este caso la cooperación entre países prevaleció, es importante señalar que los retos que acarrea la escasez de recursos tenderán a crecer en el futuro. En consecuencia, los gobernantes de las comunidades fronterizas tendrán que colaborar entre sí para elaborar e implementar estrategias que satisfagan las necesidades económicas y medioambientales de sus comunidades.

Existe un gran potencial en la región fronteriza para llevar a cabo semejante desarrollo económico, de manera transfronteriza y cooperativa. El comercio transfronterizo diario equivale a mucho más de mil millones de dólares, y el PIB de los estados fronterizos —seis del lado mexicano y cuatro del lado estadounidense— supera al PIB de casi todos los países del mundo, con la excepción de los tres más grandes. Para aprovechar al máximo esta oportunidad, los gobiernos de Estados Unidos y México tendrán que facilitar y promover una mayor cooperación transfronteriza entre los funcionarios estatales y locales de la región. Es necesario apoyar de manera sólida iniciativas tales como la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (*Border Governors Conference*) —la cual no se ha reunido desde hace varios años— y a la Asociación de Alcaldes Fronterizos (*Border Mayors Association*).

El populismo y el nacionalismo económico han crecido en todo el mundo en los últimos años —impulsados por la creciente brecha de desigualdad de ingresos— lo cual dificulta aún más la cooperación regional y global. Evidencia de ello en México es la brecha considerable de productividad que existe entre el sector de manufactura —con conexiones a nivel global— y los demás sectores de la economía. La subinversión que persiste con respecto a la región marginada del sureste, el bajo desarrollo de empresas emergentes a nivel nacional, y la insuficiente atención a la ampliación de la base nacional de suministros para las exportaciones de manufactura, son factores que han agravado este reto. En Estados Unidos, la disminución de los empleos de manufactura, desde hace varias décadas, ha contribuido de manera considerable al auge del nacionalismo económico. Las tecnologías que fortalecen la productividad y la globalización de producción —como en el caso particular de la inserción de China en las

cadenas globales de valor— han aumentado la presión que sienten los trabajadores de especialización baja y mediana que se desempeñan en el sector de manufactura.⁵ En ambos países, tales asuntos de política nacional como la tributación, la educación, el desarrollo de la fuerza laboral y la salud son algunas de las herramientas más importantes para resolver los problemas relacionados con la distribución de ingresos, y la cooperación regional en América del Norte puede desempeñar un papel importante en la protección de los trabajadores y en la generación de oportunidades para los mismos en toda la región.

No obstante, el notorio escepticismo que se expresa en ambos países con respecto al comercio, la realidad de la relación económica entre Estados Unidos y México se puede exponer en pocas palabras: juntos somos más fuertes. La profunda integración de las redes de manufactura y de otras formas de producción a lo largo de la frontera EE. UU. - México, genera un vínculo entre nuestros destinos económicos. Nuestra región actualmente enfrenta grandes retos a raíz de la pandemia del coronavirus, además de otras nuevas tendencias estructurales de mayor envergadura. Durante un momento tan complicado, resulta fácil fijar la mirada en lo interno y priorizar los temas nacionales; sin embargo, esto representaría un error para ambos países. Por el contrario, necesitamos colaborar entre sí, aprovechando plenamente las características complementarias de nuestras respectivas economías, para poder fortalecer nuestra competitividad a nivel global y construir una economía del siglo XXI que funcione para el beneficio de la población de ambos países.

Comercio, cadenas de suministro y trabajo bajo el nuevo T-MEC

El Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el cual entró en vigor el 1 de julio de 2020, puso fin a la incertidumbre que causó la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), además de las amenazas de rescindirlo. El T-MEC le da continuidad al TLCAN en muchos ámbitos, además de ofrecerles a los gobiernos y actores del mercado de América del Norte, un marco dentro del cual podrán operar con certeza.

Las estimaciones indican un impacto muy bajo del T-MEC en el crecimiento de la economía de México. La Comisión del Comercio Internacional de Estados Unidos lo calcula en un 0.35% del PIB, es decir, unos 68 mil 200 millones de dólares durante los primeros seis años. Aunque el gobierno mexicano se ha referido al tratado como un componente importante de su estrategia económica en general, no ha realizado cálculos similares del impacto económico del T-MEC. Los cálculos tan bajos reafirman la importancia de mantener expectativas realistas con respecto a la capacidad del T-MEC de generar crecimiento económico, además de dejar en claro que el T-MEC por sí mismo no resolverá todos los temas del crecimiento económico. Los gobiernos tendrán que construir sobre la base ya creada por el TLCAN,

mejorando y *tecnologicizando* aún más las redes del sector privado, la infraestructura y los trámites transfronterizos para estimular el crecimiento.

El T-MEC apareció en un contexto notablemente diferente del optimismo que reinaba con respecto al libre comercio cuando se firmó el TLCAN hace 25 años. Las inquietudes relacionadas con los efectos del comercio, la intensificación de las asimetrías entre el capital y el trabajo, y la creciente desigualdad económica, han fomentado gran parte del descontento contra los tratados de libre comercio durante las últimas tres décadas, tanto en los países pobres como en los ricos.⁶ Estados Unidos asumió una postura de oposición agresiva a la política comercial "globalista": se retiró del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), inició una guerra comercial con China a base de aranceles, renegoció el TLCAN junto con varios otros tratados comerciales bilaterales, y aplicó aranceles de seguridad nacional en contra de sus socios comerciales. Si bien estos cambios se llevaron a cabo durante la presidencia de Trump, tanto Hillary Clinton como Bernie Sanders prometieron, durante sus respectivas candidaturas, retirar al país del TPP y renegociar el TLCAN en el caso de ganar las elecciones. La agenda de la campaña de Biden —y, por tanto, la de su gobierno entrante— deja en claro que los cambios en la política de Estados Unidos no son nada pasajeros. Se prevé bastante continuidad con respecto al enfoque en la generación de empleos en Estados Unidos: el bienestar del trabajador estadounidense y el rechazo a la deslocalización (*offshoring* en inglés); a la inversión en el extranjero; a la promoción de la relocalización (*onshoring* en inglés); y a la inversión en el país.

Aunque el TLCAN alcanzó la integración económica inusitada de América del Norte, su impacto general en el bienestar quedó muy corto en comparación con lo que se preveía. Si bien los flujos de comercio e inversión entre Estados Unidos y México aumentaron drásticamente, su impacto en el crecimiento resultó desalentador. Entre 1994 y 2016, el PIB per cápita de México creció en un promedio de apenas 1.2 por ciento cada año, siendo una de las tasas más bajas de América Latina.⁷

En México los salarios no crecieron al mismo paso que la productividad, incluso en el caso de las más exitosas empresas de manufactura para exportación.⁸ De hecho, el aparente contraste paradójico entre el programa de liberalización que México encabezó con el TLCAN, y el carácter decepcionante de su impacto general en la economía nacional, sirve como advertencia sobre la relación entre el comercio y el crecimiento.⁹ En lugar de verse en convergencia con Estados Unidos, México ha experimentado mayor divergencia en las áreas más importantes. El PIB per cápita de México no ha superado sus niveles en los años previos al TLCAN, a comparación con el PIB de Estados Unidos, y la brecha entre la tasa de productividad laboral de México y Estados Unidos está más pronunciada ahora que antes del TLCAN.¹⁰ Aunque no se le pueden atribuir todos los males de la economía

5. David Autor, David Dorn, Gordon Hanson, "El Síndrome China: El impacto de la competencia de importación en el mercado laboral local en Estados Unidos" ("The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States"), Reporte Preliminar No. 18054 de la Agencia Nacional de Investigación Económica (National Bureau of Economic Research), Cambridge, MA: NBER, mayo 2012, pp. 20-21. <http://www.nber.org/papers/w18054>.

6. Ver, por ejemplo, UNA REIMAGINACIÓN DEL COMERCIO GLOBAL Y EL DERECHO DE INVERSIÓN: UNA AGENDA PROGRESISTA PARA LOGRAR UNA GLOBALIZACIÓN INCLUYENTE (TRADE AND INVESTMENT LAW REIMAGINED: A PROGRESSIVE AGENDA FOR AN INCLUSIVE GLOBALIZATION) (Álvaro Santos, David Trubek y Chantal Thomas eds., Anthem Press 2019).

7. "¿El TLCAN le ayudó a México? Una actualización a los 23 años" ("Did NAFTA Help Mexico? An Update After 23 Years") de Mark Weisbrodt et al. Centro de Investigación Económica y Estratégica (Center for Economic and Policy Research (marzo 2017) <https://www.cepr.net/images/stories/reports/nafta-mexico-update-2017-03.pdf?v=2>

8. Robert A. Blecker, Juan Carlos Moreno-Brid y Isabel Salat, "La Renegociación del TLCAN: La Agenda Clave Que Quedó Pendiente" en *La Reestructuración de Norteamérica a Través del Libre Comercio: Del TLCAN al TMEC* (Oscar F. Contreras, Gustavo Vega Cánovas y Clemente Ruiz Durán eds. 2020).

9. Ver Dani Rodrik, "El problema del crecimiento de México" ("Mexico's Growth Problem"), Project Syndicate, Nov. 13, 2014 <https://www.project-syndicate.org/commentary/mexico-growth-problem-by-dani-rodrik-2014-11>. Ver también Nancy Birdsall, Dani Rodrik y Arvind Subramanian, "Cómo ayudar a los países pobres" ("How to Help Poor Countries"), FOREIGN AFF., julio y agosto 2005, p. 138.

10. Robert A. Blecker, "La integración, productividad e inclusión en México: Una perspectiva a nivel macro" ("Integration, Productivity, and Inclusion in Mexico: A Macro Perspective"), en *La innovación e inclusión en América Latina: Estrategias para evitar la trampa del ingreso medio* (Innovation and Inclusion in Latin America: Strategies to

mexicana al TLCAN, ni todas sus virtudes, está claro que el TLCAN reconfiguró la economía mexicana y los siguientes gobiernos del país no pudieron adelantar políticas para aprovechar sus oportunidades ni para moderar las resultantes asimetrías.

No cabe duda de que el nuevo T-MEC y los cambios en la política de Estados Unidos implican ciertos retos. Sin embargo, presentan también la oportunidad de fijar la atención en las consecuencias distribucionales del comercio e inversión —la mayoría de las cuales no se habían tomado en cuenta— y, de igual manera, en su efecto económico general. Esto representa una oportunidad para que México elabore su propia estrategia de desarrollo, sin esperar los resultados del T-MEC. Si una sola lección ha dejado en claro el TLCAN, es que aumentar los flujos de comercio e inversión —y mantener los mismos— no es equivalente a tener una estrategia de crecimiento. El T-MEC permitirá que ambos países se enfoquen en sus políticas económicas nacionales, al mismo tiempo que se mantendrán los potenciales beneficios de la extensa integración regional. Por el momento, los cambios que acarrea el T-MEC con respecto a las normas de origen, inversión y trabajo podrían augurar una nueva orientación de la política de Estados Unidos para futuros tratados comerciales. Además, aunque el T-MEC conserve gran parte de las medidas del TLCAN de momento, es posible que siga cambiándose en el futuro debido a otros ciclos de revisiones que se prevén, los cuales quedan plasmados intencionalmente entre las modalidades del T-MEC. Examinamos a continuación los cambios más relevantes que el T-MEC introduce.

producirán completamente dentro de la región, y el 70% del contenido de aluminio y acero tendrá su origen en la región.¹³

Las normas de origen para los automóviles y refacciones automotrices que se pactan en el T-MEC se contrastan considerablemente con aquellas que se habían negociado en el TPP, las cuales eran notablemente más bajas que las del TLCAN. Esto brinda cierta atenuación a los fabricantes mexicanos de automóviles, con respecto a la competencia prevista con otros países del TPP en el mercado de Estados Unidos. Sin embargo, el elevado requisito de contenido, conforme al T-MEC, también conlleva notables retos, dado el hecho de que una parte importante de entradas en la producción mexicana provenía desde afuera de América del Norte.¹⁴

Existe un tema importante, de ahora en adelante: ¿podrán los fabricantes de autos en Estados Unidos y México cumplir con el elevado requisito de contenido que contempla el T-MEC?

El nuevo valor de contenido regional de 75% pretende incentivar una mayor producción en América del Norte en lugar de otras cadenas de valor globales, en particular las de Asia. Esto podría representar una oportunidad para México, si los proveedores mexicanos de refacciones automotrices extendiesen su rango de producción para incluir entradas adicionales, como las que se importan actualmente desde otros países fuera de la región. Como alternativa, los proveedores globales de refacciones automotrices podrían trasladar su producción a México, para que sus refacciones se configuren como parte de la



Los cambios que introduce el T-MEC en materia de derechos laborales son favorables para los trabajadores de Estados Unidos ...

1. Reglas de Origen

Cabe señalar que se mantienen las normas de origen para la mayoría de los sectores, como la electrónica y textiles, lo cual asegura la continuidad sin interrupción de la mayoría de las cadenas de valor regionales. Los cambios más notables se ven en la industria automovilística, donde destacan tres aspectos:

- El requisito del valor de contenido regional (RVC, por sus siglas en inglés) sube del 62,5% al 75%, lo cual significa que decayó el porcentaje de contenido no regional permitido en un 33,3%.¹¹
- Un requisito del valor de contenido laboral (LVC, por sus siglas en inglés) exige que el 40% del valor del vehículo se fabrique con un salario mínimo de \$16 dólares por hora.¹²
- Ciertas refacciones y componentes de autos se

producción de América del Norte. Los analistas estiman que un 68% de la producción de México ya cumple con los nuevos requisitos de contenido.¹⁵ Sigue pendiente la cuestión de si aquellas empresas que actualmente no cumplen con dichos requisitos ajustarian su producción, o si más bien optarían por desvincularse del T-MEC y ajustarse al arancel de Nación Más Favorecida (MFN por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, el cual es del 2,5% para los automóviles.

El nuevo valor de contenido laboral de 40% pretende asegurar que Estados Unidos se beneficie de una parte considerable del aumento de producción. De este 40%, el 15% podrá ser producto de investigación y desarrollo y de trabajos de informática, mientras que el 25% restante le corresponderá al costo de fabricación. En México el salario promedio de montaje de autos oscila entre los \$5 y \$7 dólares por hora;¹⁶ mientras que los trabajos de ingeniería e investigación y desarrollo ya se remuneran con el salario

Avoid the Middle Income Trap (Alejandro Foxley y Barbara Stallings eds. 2016) pp. 175- 204.

11. Departamento del Representante Comercial de EE. UU., Departamento Ejecutivo de la Presidencia, *Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá, al 30 de mayo de 2019, texto (2018) [en adelante, "T-MEC"]*, Cap. 4, app. al apéndice 4-B, Reglas de origen para bienes automotrices de acuerdo con el producto, art. 3

12. *Id.* art. 4-B.7.

13. *Id.* arts. 4-B.3.7, y 4-B.6

14. Enrique Dussel Peters, *Efectos del TPP en la Economía de México: Impacto General y en las Cadenas de Valor de Autopartes-Automotriz, Hilos-Textil-Confección y Calzado*, Cuaderno de Investigación TPP-04, Senado de la República, 2017, p.24 <https://dusselpeters.com/115.pdf>

15. "T-MEC: Provisiones de automóviles y temas relacionados" (USMCA: Motor Vehicle Provisions and Issues), Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service), 19 de diciembre 2019, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11387>

16. "Únicamente 269 mil mexicanos perciben más de \$16 dólares, o 308 pesos, por hora" ("Only 269,000 Mexicans earn more than US \$16 per hour, or 308 pesos"), *del Mexico News Daily*, 30 de agosto 2018, <https://mexiconewsdaily.com/news/only-269000-mexicans-earn-more-than-16-per-hour>.

obligatorio de \$16 dólares por hora, o están cerca del mismo. Esto implica que sería prácticamente imposible que las empresas mexicanas de autos cumplan con dicho requisito de \$16 dólares por hora, con respecto al 25% de su producción, la cual tendría que provenir de Estados Unidos o Canadá.

Los análisis del impacto de las nuevas normas de origen expresan inquietud con respecto al posible aumento del precio de los automóviles, a raíz de la sustitución de refacciones más económicas provenientes de otras cadenas de suministro por refacciones más costosas de América del Norte. Un alza en el precio al consumidor podría reducir la demanda y, por consiguiente, provocar una caída en la producción y una posible pérdida de empleos.¹⁷

2. Derechos y paneles laborales

El T-MEC incluye tres elementos importantes con respecto a los derechos laborales. Primero, el capítulo laboral incluye nuevas obligaciones del estado, entre ellas la prevención de violencia contra los trabajadores, la prohibición de la discriminación de género y la protección de los trabajadores migrantes. También incluye el reconocimiento expreso del derecho a la huelga como componente del derecho a la libertad de asociación.

Segundo, por medio del Anexo al capítulo laboral, México asume la obligación de reformar sus propias instituciones y leyes laborales. México adoptó su nueva ley del trabajo el 1 de mayo de 2019 y actualmente se encuentra en la fase de implementación. La reforma establece i) un nuevo sistema de arbitraje sujeto a la jurisdicción de los tribunales mexicanos, eliminando los consejos administrativos de conciliación y arbitraje laboral, ii) un centro autónomo de registro y conciliación laboral, el cual se encargará de registrar los sindicatos y convenios colectivos, función que dejará de ser del gobierno, y iii) a dicho centro se le encarga la verificación de que las elecciones sindicales —para elegir a los dirigentes del sindicato y para aprobar, por mayoría, los acuerdos colectivos— se lleven a cabo de manera personal, libre, directa y secreta.

Finalmente, el Protocolo de Enmienda estableció un nuevo mecanismo de aplicación de normativa expedita, denominado “los Paneles de Respuesta Rápida”. Dicho mecanismo permite la revisión y remediación de un caso de negación de derechos dentro de un plazo relativamente corto (120 días). Los panelistas podrán verificar la existencia o inexistencia de una violación por medio de una visita a las instalaciones en cuestión. Cuando se confirme la existencia de una violación y ésta no se rectifique, el país querellante podrá aplicarle sanciones a los bienes producidos durante la violación del tratado, incluyendo aranceles más elevados, multas e incluso el rechazo del producto.

Los cambios que introduce el T-MEC exigen ajustes importantes de parte de México. Si se implementa la Ley Federal del Trabajo de manera eficaz, los trabajadores podrán asociarse, formar sindicatos independientes y participar en negociaciones colectivas, algo que no han podido hacer desde hace décadas. Esto podría ponerle fin a la amplia falsificación que se ha dado en forma de “contratos de protección”, los cuales se firman entre los dirigentes sindicales corruptos y las empresas; en estos casos, los trabajadores no pueden seleccionar su propio sindicato e incluso ignoran su afiliación al sindicato mismo. De igual manera, se acabaría con la intervención del gobierno en la administración de los sindicatos, así como también el uso de la intimidación —e incluso de violencia

descarada— para afectar la votación sobre decisiones vitales, además del sistema sesgado de arbitraje. En resumen, la reforma es algo sumamente favorable para la democracia sindical en México.

Un aspecto notable de la economía mexicana es que los salarios no sólo bajaron en las empresas en declive ni en los sectores no integrados, sino también en las empresas más exitosas dirigidas a la exportación, aquellas que se integraron altamente en el mercado norteamericano, en las cuales los salarios no crecieron al mismo paso que la productividad.¹⁸ La reforma laboral podría abrir paso paulatinamente a mejores salarios para los trabajadores mexicanos. Un salario más alto incentivaría a los empleadores de varios sectores de exportación a que dejen de depender de la mano de obra barata como su ventaja competitiva principal y, en su lugar, se esfuercen para darle un valor agregado a la cadena de producción por medio de la innovación de sus productos, del proceso de producción o de las estrategias comerciales. Además, una fuerza laboral que perciba mayores ingresos estimulará la demanda a nivel nacional. Aunque es muy pronto para saberlo a ciencia cierta, hasta ahora parece haber indicaciones de que la reforma procede de acuerdo con lo previsto a nivel federal, mientras que a nivel estatal podría haber más obstáculos y menos voluntad política.

Las declaraciones del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés) y de la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO por sus siglas en inglés), los cuales indican que prevén el uso de paneles de respuesta rápida contra México, sugieren que dicho mecanismo se pondrá a prueba en un futuro cercano. Tal y como ha aclarado la Organización Mundial del Comercio, una fijación excesiva en el arbitraje y litigación estratégica podría paralizar los intentos de abordar problemas sistémicos. Si bien la adjudicación puede resolver ciertos casos específicos, y tiene que proceder de manera eficaz, es apenas una de las diversas herramientas que se emplean para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de ambas partes.

Los cambios que introduce el T-MEC en materia de derechos laborales son favorables para los trabajadores de Estados Unidos, por dos razones principales: primero, porque responden a la inquietud del movimiento sindical de Estados Unidos con respecto al “*dumping social*”; además, legitiman su inquietud acerca del efecto distribucional del comercio. Segundo, porque demuestra que las inquietudes de las organizaciones sindicales de Estados Unidos se pueden incluir en las políticas y negociaciones del comercio en vez de excluirse de ellas.

3. Cambios en el régimen de inversiones y la reducción de derechos del inversor

La T-MEC introduce cambios importantes en el sistema de arbitraje de diferencias estado-inversor (ISDS por sus siglas en inglés). El alcance de los derechos del inversor se redujo con una versión “diminuta” del ISDS, la cual conserva la protección frente a la expropiación directa y el trato discriminatorio, mientras que elimina otros derechos que incluía el TLCAN. Un nuevo requisito exige que el inversor agote todos los recursos locales antes de poder recurrir al arbitraje. Sin embargo, en el caso de los inversores con un “contrato gubernamental protegido” en ciertos sectores —entre ellos, los del petróleo y gas natural, generación de electricidad, telecomunicaciones, transporte e infraestructura— gozarán del abanico completo de

17. Ver, por ejemplo: “T-MEC: Provisiones de automóviles y temas relacionados” (USMCA: Motor Vehicle Provisions and Issues) del Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service), 19 de diciembre de 2019. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11387>

18. Graciela Bensusán, Empleos en México bajo presión: con o sin TLCAN, en LA REESTRUCTURACIÓN DE NORTEAMÉRICA A TRAVÉS DEL LIBRE COMERCIO: DEL TLCAN AL TMEC (Oscar F. Contreras, Gustavo Vega Cánovas y Clemente Ruiz Durán).



Existen diez sectores en los cuales México podría beneficiarse, incluyendo el electrónico, las refacciones automotrices, el automotriz, el calzado y la ropa ...

derechos y podrán recurrir al arbitraje sin acudir primero a los tribunales nacionales.

La reducción de los derechos responde a las crecientes inquietudes relacionadas con el sistema de arbitraje estado-inversor (ISDS, por sus siglas en inglés), tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en vías de desarrollo.¹⁹ El T-MEC podría indicar una nueva tendencia de los acuerdos comerciales con respecto al ISDS. El beneficio para Estados Unidos y México es que se evitará la reticencia de los estados de adoptar regulaciones (regulatory chill en inglés), por temor a posibles reclamaciones de parte de inversores del área pública como salud y medioambiente, además de prevenir elevados gastos de responsabilidad y litigación por regulación legítima.

4. Mecanismo de evaluación

Si bien la propuesta original de Estados Unidos de aplicar una cláusula de caducidad de cinco años no quedó en la versión final del texto, el T-MEC sí estará en vigor durante un plazo de dieciséis años, sujeto a renovación (Artículo 34.7). A los seis años de la entrada en vigor del Tratado (2026), la Comisión del Libre Comercio se reunirá para realizar una "evaluación conjunta" y las partes podrán confirmar si desean renovar el tratado con un plazo adicional de dieciséis años. Si una parte no renueva el tratado a los seis años, entonces la comisión se reunirá y convendrá llevar a cabo una evaluación anual durante los siguientes diez años, durante los cuales las partes podrán confirmar, en cualquier momento, su deseo de renovar el tratado con un plazo adicional de dieciséis años.

Este elemento del T-MEC que establece los plazos podría generar incertidumbre con respecto al alcance del tratado a largo plazo, reduciendo los incentivos para invertir en proyectos de gran escala que requieren de desembolsos grandes por adelantado, dependiendo del futuro rendimiento que se anticipa a lo largo de varios años. Sin embargo, el presente mecanismo —a diferencia del TLCAN— ofrece la oportunidad de evaluar la operación y el impacto del Tratado y actualizarlo o enmendarlo en conformidad con lo mismo. Al institucionalizar el proceso de evaluación, las partes podrán aclarar sus interpretaciones cuando surge alguna duda, haciendo las debidas correcciones si algún elemento no funciona como se preveía.

Cómo podrán colaborar Estados Unidos y México para aprovechar este nuevo marco

1. Colaborar para atraer la inversión automovilística a la región

El mayor reto para la industria consiste en el posible aumento de los costos de producción, el cual conllevaría precios de autos más elevados, reduciendo la demanda del consumidor en América del Norte y la competitividad en los mercados de exportación. Recientemente, Estados Unidos y México adoptaron períodos de transición alternativos

para el régimen de escalonamiento, para ofrecer mayor flexibilidad a aquellas empresas que tengan la intención de cumplir con la nueva normativa. Ambos países podrán emplear los datos que reciben a través de las solicitudes de las empresas, para evaluar el posible impacto de la normativa y así afinar sus estrategias. Esto podría ayudar a los gobiernos a que minimicen el posible impacto negativo de los requisitos, contemplando períodos de transición más extendidos y posibles excepciones. La evaluación del impacto de esta normativa de origen debe ser una prioridad durante el proceso de evaluación que se realizará después de seis años.

2. Una estrategia coordinada frente a China: Atraer inversiones, minimizar riesgos y ampliar exportaciones

La transformación de cadenas de valor globales:

Podemos anticipar la continuación de una notable transformación en las cadenas de valor globales (GVC, por sus siglas en inglés). La competitividad que existe en la economía digital, y en su infraestructura de telecomunicaciones, seguirá moldeando las GVC y seguirá siendo una fuente de tensión entre Estados Unidos y China. Al mismo tiempo, las tensiones generales entre EE. UU. y China, ejemplificadas por la guerra comercial, y la pandemia del Covid-19, podrán incrementar la relevancia del tema de la externalización de servicios en un país cercano (*nearshoring* en inglés) para Estados Unidos y América del Norte.

México en el contexto de las tensiones entre Estados Unidos y China:

De acuerdo con el T-MEC, México se comprometió a continuar y profundizar su integración económica en América del Norte. Por otro lado, México tiene una relación comercial importante con China (su segundo socio comercial más grande, después de Estados Unidos). Idealmente, México debe mantener, de manera paralela, una relación profunda y de largo plazo con Estados Unidos, además de mantener un espacio independiente para relacionarse con China. El Artículo 32.10 del T-MEC prevé que si una parte firma un acuerdo de libre comercio con una economía que no es de mercado —a saber, con China— las demás partes podrán rescindir el T-MEC y reemplazarlo con un tratado bilateral entre sí. Es otro ejemplo más de la influencia de las crecientes tensiones entre EE. UU. y China en los tratados comerciales. Sin embargo, se anticipa que México podrá seguir desarrollando su relación comercial y sus inversiones con China sin necesidad de un tratado de libre comercio formal.

México ha experimentado una ventaja provisional en su relación comercial con Estados Unidos, al convertirse en el principal socio comercial del país vecino debido a las tensiones con China. El posible beneficio de México, proveniente de la guerra comercial actual, dependerá de la participación de China en las importaciones de Estados Unidos. Existen diez sectores en los cuales México podría beneficiarse, incluyendo el electrónico, las refacciones automotrices, el automotriz, el calzado y la ropa, entre otros (Dussel). Sin embargo, hasta ahora las ganancias comerciales de México en términos de mayores exportaciones a Estados Unidos han sido mínimas, y la

19. Ver por ejemplo, Robert Howse, "Derecho internacional de inversión y arbitraje: un marco conceptual" (*International Investment Law and Arbitration: A Conceptual Framework*) en *Derecho internacional y litigación (INTERNATIONAL LAW AND LITIGATION)* (H.R. Fabri ed., 2017) <https://www.ijl.org/publications/international-investment-law-arbitration-conceptual-framework/>

inversión extranjera directa (FDI por sus siglas en inglés) de Estados Unidos (o de China) no ha aumentado. Para poder aprovechar esta posible oportunidad, habría que contar con una estrategia intencional de parte del gobierno mexicano, además de una estrategia coordinada de parte del sector privado, cosa que no se ha visto hasta el momento. Si Estados Unidos persiste en aplicar aranceles, también existe la posibilidad de que la inversión china en México logre entrar —desde ciertas áreas— al mercado estadounidense, circunvalando así los aranceles de Estados Unidos. Como ya se expresó, la cuestión de la posible materialización de esta inversión, en el sector automovilístico o en otro, podría depender no solamente de los incentivos que los nuevos aranceles de Estados Unidos crean para las empresas chinas, sino también de la estrategia intencional del gobierno mexicano.

Oportunidades para la relocalización (*reshoring*) en América del Norte y mayor integración con Estados Unidos:

Es posible que el gobierno de Biden logre apaciguar la actual guerra comercial con China (aunque no hay garantías al respecto). Dicho conflicto ha ocasionado el aumento considerable del déficit comercial de Estados Unidos. Aunque Estados Unidos llegase a eliminar los aranceles, no se puede vislumbrar en qué momento lo haría ni en cuáles sectores. Una medida más previsible es la ejecución de un plan de "Suministros Estadounidenses" ("*Supply America*") de parte del gobierno de Biden, para localizar las cadenas de suministro esenciales en el territorio nacional (*onshoring*) y reducir la dependencia de China. Es parte de un plan más amplio relacionado con la manufactura e innovación, el cual incluye notables inversiones en investigación y desarrollo. El programa pretende fortalecer las cadenas de suministro nacionales de equipos y suministros sanitarios; además procurar abarcar áreas más allá las emergencias sanitarias, incluyendo también las "tecnologías de energía y resiliencia de red, semiconductores, electrónica clave y tecnologías relacionadas, infraestructura de telecomunicaciones y materia prima clave".²⁰ El gobierno llevará a cabo, además, una iniciativa —en colaboración con el sector privado— para monitorear y evaluar vulnerabilidades y abordarlas de acuerdo con la evolución de la tecnología y los mercados.

En consecuencia, la tendencia de disminuir la dependencia de la manufactura china —la cual ya se puede apreciar en el T-MEC con respecto al sector automovilístico— podrá representar una oportunidad para las cadenas de suministro de América del Norte, y en especial para México, ya que asumirían parte de la producción correspondiente. De este modo, si México implementa su reforma laboral de manera eficaz y sus exportaciones de manufactura dejan de definirse como "*dumping social*", entonces la proximidad entre México y Estados Unidos. Entonces la relación entre los países se afianzará al emplear una infraestructura sólida de cadenas de suministro, una fuerza laboral de manufactura bien capacitada y una mano de obra con un precio competitivo; estos son los factores que podrían convertir a México en una alternativa atractiva, muy parecida a la relocalización nacional (*onshoring*), en aquellos casos en que los precios perderían competitividad, de llevar a cabo la producción en Estados Unidos.

3. Aprovechar el Comité de Competitividad para una mayor institucionalización de la cooperación trilateral

El Comité de Competitividad de América del Norte, el cual se establece en el marco del T-MEC en su Capítulo 25, consiste en representantes gubernamentales de las tres Partes, y se programa una reunión anual del mismo. La autorización del Comité es amplia, con el objetivo de "promover un ambiente de competencia" que promueva el desarrollo, la integración económica regional, el comercio

y la inversión. Pretende ampliar la base de sujetos que se beneficiarán del comercio regional, ayudando a que los comerciantes de cada país participante puedan identificar más oportunidades, además de aumentar "la participación de los PyMEs y de empresas de propietarios de los sectores demográficos subrepresentados, los cuales incluyen las mujeres, los pueblos indígenas, los jóvenes y las minorías étnicas, entre otros". Asimismo, se propone plantear políticas para elaborar una infraestructura física y digital del comercio e inversión, de última generación, además de promover la cooperación en materia de la tecnología e innovación.

Tal y como es el caso de cualquier comité, su rendimiento dependerá de las expectativas de las Partes. El comité podrá ser un mecanismo institucional útil, con la participación prevista de "personas interesadas" que podrán ofrecer sus propias contribuciones. Estados Unidos, México y Canadá podrán aprovechar este comité para crear un foro amplio entre las tres naciones, atrayendo la participación del sector privado, trabajadores y la sociedad civil para recibir retroalimentación importante y garantizar el apoyo continuo del tratado. Sin embargo, esto no sucederá por sí solo; asimismo, puede obrar cierta inercia, o incluso resistencia, en su contra. Por lo tanto, habrá que tomar medidas intencionales para promover dicho comité, para que se convierta en un foro de relevancia para los gobiernos y la sociedad civil.

El T-MEC establece múltiples comités, todos los cuales se sujetan a la supervisión de la Comisión del Libre Comercio (Capítulo 30). Si bien algunos se dedican a ciertas áreas

LA IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD EN LAS RELACIONES ENTRE EE. UU. Y MÉXICO

Estados Unidos y México han tenido una relación extremadamente compleja y amplia, la cual no solamente abarca elementos tradicionales de la política exterior sino también asuntos de carácter nacional, entre ellos la construcción de vialidades urbanas para facilitar el acceso a los puertos de entrada fronterizos. Para progresar, se requiere la coordinación de esfuerzos de parte de los actores locales, estatales y federales de diversas agencias de ambos países. Para dirigir dicha coordinación y superar los obstáculos burocráticos, es necesario contar con la participación del liderazgo del nivel más alto, además de grupos de trabajo con la capacidad técnica de resolver problemas. Tales organismos como el Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN) generan sinergia entre ambos niveles de operación, con gobernantes que ofrecen el ímpetu necesario para superar a los embotellamientos burocráticos; mientras tanto, los grupos de trabajo se empeñarán en identificar los proyectos importantes y darles seguimiento para que los gobernantes puedan percibir el resultado productivo de su participación constante.

específicas del comercio (por ejemplo, la agricultura, la propiedad intelectual y los servicios financieros, entre otros), otros son de carácter más general y participan en varios sectores. Existe, por ejemplo, el Comité de Competitividad, además del Comité de Asuntos de PyMEs (Capítulo 25), el cual está compuesto por representantes gubernamentales; se programa una reunión anual del mismo. En el caso de este último comité, se prevé un diálogo trilateral acerca de

20. <https://joebiden.com/supplychains/>

las PyMEs con actores no gubernamentales. Estos comités de carácter más general representan un espacio y un mecanismo para el trabajo; sin embargo, aún no cuentan con las necesarias partes interesadas. Para garantizar la eficacia de la estructura institucional del T-MEC, será importante definir claramente la relación que existe entre los diversos comités, aprovechando estos mecanismos para promover la cooperación trilateral en los temas que son de prioridad.

4. La facilitación del comercio y la infraestructura transfronteriza

Existen 55 puertos de entrada a lo largo de la frontera EE. UU. - México, por los cuales se tramita más del 80% del comercio bilateral. Es la frontera más transitada del mundo, con más de un millón de personas y 447 mil vehículos que circulan por ella cada día. Estados Unidos y México se encuentran frente a la oportunidad de agilizar su comercio, por medio de la implementación de las nuevas obligaciones que consagra el T-MEC en su capítulo sobre la Administración Aduanera y la Facilitación del Comercio. Asimismo, deben invertir en la infraestructura, tanto física como digital, para reducir los tiempos de espera en la frontera, los cuales acarrearán pérdidas equivalentes a miles de millones de dólares.²¹ La actualización de los puertos de entrada para construir una frontera inteligente y eficiente —frontera que refleje los dinámicos flujos comerciales entre ambos países— representa una forma sencilla de alcanzar una inversión de rendimiento considerable para ambos países.

Más allá del T-MEC: una agenda para la cooperación económica

Tal y como se expuso arriba, el T-MEC juega un papel vital en la labor de garantizar el futuro de la integración del comercio y la manufactura en América del Norte. Ofrece la oportunidad de atraer la inversión a la región y abordar eficazmente el conflicto en los sectores más sensibles. No obstante, el tratado por sí solo no representa una estrategia de crecimiento ni una agenda económica bilateral adecuada. Efectivamente, la intensidad de las renegociaciones del TLCAN durante los últimos años llegó a distraer tanto a los legisladores, que éstos dejaron de prestarle atención a otros elementos de la agenda económica EE. UU. - México. El Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN), el cual coordinó una agenda más amplia, no sobrevivió al cambio de poder en Washington con la llegada de Trump a la presidencia y la puesta en marcha de negociaciones para promulgar el T-MEC. Ya con la aprobación e implementación del T-MEC, es hora de **crear un nuevo mecanismo para institucionalizar y administrar la cooperación económica**. No obstante, para que tenga eficacia, tendrá que ser más que una mera recreación del pasado. Habrá que construir instituciones capaces de responder a los retos económicos urgentes de nuestros tiempos y a las oportunidades que se vislumbran en el horizonte.

El nuevo diálogo económico de América del Norte bien podrá ser de carácter bilateral o trilateral. En cualquiera de las configuraciones, habrá que implementar tres componentes para garantizar su eficacia. El primero consiste en el liderazgo: el mecanismo tendrá que contar con el respaldo de los gobernantes, a nivel ministerial, con suficiente visión y energía para superar los embotellamientos burocráticos y generar valiosos resultados, mejorando así la vida de la ciudadanía de

ambos países. En segundo lugar: hay que crear una serie de grupos de trabajo y consejos binacionales para ayudar con la elaboración de la agenda y la promoción de ésta durante los plazos entre las reuniones de nivel ministerial. Estos grupos tendrán que contar con la representación de un amplio rango de agencias que coordinarán sus esfuerzos. El tercer componente, y más importante, consiste en la necesidad de crear mecanismos sólidos y convocar a las partes interesadas y a los gobiernos subnacionales a que participen en el diálogo. El Diálogo de Ejecutivos EE. UU. - México jugó un papel importante en la generación de ideas, y ayudó a apoyar las iniciativas del DEAN. En esta ocasión, será importante volver a contar con la participación comprometida del sector privado; sin embargo, habrá que hacer aún más promoción con la sociedad civil, grupos sindicales, comunidades fronterizas y gobiernos

EL PAPEL CLAVE DE LOS GOBERNANTES ESTATALES Y LOCALES

Existen cada vez más oportunidades para que los gobernadores, alcaldes y otros gobernantes subnacionales interactúen con sus pares del país vecino de tal manera que produzcan resultados tangibles para sus electores. A lo largo de los años, con sus altibajos, tales organizaciones como la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, la Asociación de Alcaldes Fronterizos, la Asociación Nacional de Gobernadores de Estados Unidos y la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) de México han participado en importantes iniciativas transfronterizas. Han trabajado SYN para administrar el agua de manera sostenible, reducir la contaminación, incrementar el comercio, coordinar el desarrollo de la infraestructura y compartir mejores prácticas en materia del desarrollo de la fuerza laboral y la educación.

Debido al sistema de gobernación federalista que existe en Estados Unidos y México, los gobernantes estatales y locales tienen suficiente competencia para participar en aspectos clave de la relación bilateral. Efectivamente, aunque las relaciones exteriores sean del claro dominio de los gobiernos federales, la participación estatal y local es vital cuando se trate de temas como la construcción de sistemas interconectados de vialidad y el creciente intercambio estudiantil (el cual debe contar con el apoyo de las cancillerías). Cuando todo ello se administra de manera exitosa, los gobernantes estatales y locales podrán incluso abordar temas que resultan demasiado complicados para el gobierno federal, desde un punto de vista político, como la inmigración y la administración del agua, por ejemplo.

La importancia de la participación local en las relaciones bilaterales es particularmente aparente en las comunidades fronterizas, donde cada tema incluye un elemento binacional, desde el servicio contra incendios hasta el desarrollo económico. Sin embargo, los alcaldes de todas las regiones de ambos países podrán apreciar, a su vez, el valor de las misiones comerciales y colaboraciones universitarias de carácter transfronterizo.

subnacionales, tanto en la región fronteriza como en otras áreas. Sería imposible exagerar la importancia de la

21. Ver, por ejemplo: "El impacto económico del tiempo de espera en la frontera entre San Diego y la Baja California" ("Economic Impacts of Wait Times at the San Diego-Baja California Border.") Asociación de Gobiernos de San Diego del Departamento del Transporte de California, Distrito 11 (San Diego Association of Governments, California Department of Transportation, District 11), 19 de enero 2006.



La migración y la política antidrogas son temas que, tradicionalmente, son de la competencia de los funcionarios de seguridad, en la medida en que forman parte de la agenda bilateral; sin embargo, cada tema incluye importantes dimensiones económicas, y la inclusión, en el diálogo, de economistas podría abrir nuevas áreas de cooperación.

participación de las comunidades fronterizas y gobiernos subnacionales, de ambos países, en el desarrollo e implementación de la cooperación económica EE. UU. - México.

La primera labor consiste en la elaboración de la agenda. Tendrá que ser ambiciosa, respondiendo a las necesidades económicas de la población general de toda la región, además de incluir temas que los presidentes de ambos países podrán platicar fácilmente, ya sea en el Jardín de Rosas (en el Capitolio en Washington) o en el Palacio Nacional (en la Ciudad de México). Los temas preeminentes —como la generación de empleos, reducción de la desigualdad o la crisis climática— tendrán que impulsar labores más específicas y discretas, como el mejoramiento de la infraestructura comercial, la alineación de la regulación y la ampliación de la colaboración en materia de educación e investigación, entre otras.

El primer componente de cualquier agenda económica actualizada entre EE. UU. y México tendrá que ser una respuesta a los retos (y oportunidades) que representa la pandemia del Covid-19 y la consiguiente recesión económica. La integración de las cadenas de suministro transfronterizas ha creado un profundo grado de interdependencia entre Estados Unidos y México; intercambiamos suministros y aparatos médicos que nos han brindado seguridad durante estos tiempos, además de intercambiar productos alimenticios vitales y refacciones y materiales que permiten el continuo funcionamiento de las fábricas en ambos países. Por lo consiguiente, Estados Unidos y México tendrán que crear mecanismos de garantía para que, en el caso de que se adopten medidas de emergencia en el futuro que impactan la producción o capacidad de logística, éstas se comunicarán e, idealmente, se coordinarán con los funcionarios del país vecino. En la medida en que los gobiernos de América del Norte puedan alinear sus definiciones de las industrias esenciales, podrán aumentar la probabilidad de atraer inversiones de aquellas empresas que quieran fortalecer la resiliencia y seguridad de sus cadenas de suministro. Las empresas ya se están esforzando para acortar sus cadenas de suministro y mejorar su confiabilidad, debido a las interrupciones en la cadena de suministro ocasionadas por la pandemia y al aumento de tensión comercial entre Estados Unidos y China. Debido a que Estados Unidos sigue siendo el mercado consumidor más atractivo del mundo, estas dinámicas crean un fuerte incentivo para aprovechar, en mayor medida, la plataforma productiva de América del Norte. En la medida en que los gobiernos de América del Norte puedan garantizar al inversor que se cuenta con sistemas elaborados para minimizar las interrupciones durante las crisis del futuro, los inversores se posicionarán para aprovechar esta tendencia al máximo.

Tal y como sucedió con la globalización en general, los críticos del TLCAN lo pintaron como un tratado que le convenía a la élite empresarial, pero no a los obreros ni a las comunidades marginadas. Si bien la realidad puede ser complicada, no cabe duda de que esta representación sesgada dejó al TLCAN vulnerable ante los ataques, convirtiéndolo en una medida intrínsecamente inestable. El fortalecimiento de los componentes laborales y medioambientales del TLCAN, los cuales se incluyen en

el marco del T-MEC, promoverá la mitigación de estos ataques en el futuro; sin embargo, Estados Unidos y México tendrán que elaborar una estrategia de cooperación para lograr un crecimiento incluyente. Esto comprende acciones para promover una mayor participación de las PyMEs en el comercio regional. La proliferación del comercio en línea, y la facilidad de los envíos de urgencia, hacen que su participación se vuelva más factible que nunca. Sin embargo, la dificultad para encontrar clientes en el extranjero —y para lidiar con los temas de aduana y logística que conlleva el envío internacional— no dejan de representar grandes barreras. Las comunidades fronterizas, donde persisten algunos de los niveles más elevados de pobreza en Estados Unidos, tendrán que contar con el apoyo de los gobiernos de Estados Unidos y México, para que desarrollen e implementen estrategias de desarrollo económico binacional, estrategias que entiendan la ventaja que implica su ubicación en la frontera —y su población binacional, bilingüe y bicultural— la cual se podrá aprovechar para el desarrollo de dichas comunidades. Habrá que actualizar y revitalizar los programas binacionales de apoyo a las emprendedoras, del desarrollo de ecosistemas de innovación y de pasantías transfronterizas.

La medida más importante que se podrá tomar para promover el crecimiento incluyente de la economía regional es la renovación de los **sistemas de capacitación de trabajadores**. El acelerado cambio tecnológico ha transformado el panorama del mercado laboral, más que cualquier otro factor, aumentando el valor de la educación superior y de las habilidades técnicas relacionadas con el manejo de nuevas tecnologías que fortalecen la productividad. Al mismo tiempo, los trabajadores que no cuentan con dichas habilidades ni con semejante nivel educacional han visto una notable reducción de oportunidades. El programa de Asistencia por el Ajuste del Comercio (TAA, por sus siglas en inglés) ha jugado un papel importante en el apoyo a los trabajadores que perdieron sus trabajos debido al aumento de competencia de importaciones, pero se necesita una estrategia más amplia y comprensiva para mitigar la presión que ejercen, de manera simultánea, la automatización, la robótica y la competencia global sobre muchos trabajadores. No cabe duda de que la educación y el desarrollo de la fuerza laboral representan un reto nacional, tanto para Estados Unidos como para México. Sin embargo, existen formas importantes en que ambos países podrán colaborar entre sí, dado su alto grado de integración económica. Tony Wayne y Sergio Alcocer han expuesto una serie de recomendaciones para un diálogo sobre el desarrollo de la fuerza laboral regional a nivel bilateral o trilateral que incorpora los siguientes puntos:²²

- Ampliar los programas de aprendizaje laboral y otros tipos de aprendizaje en el medio laboral (WBL, por sus siglas en inglés) además de la educación técnica, incluyendo los internados, tutorías y programas de formación a mitad de carrera
- Abordar las cuestiones clave relacionadas con la acreditación, incluyendo el reconocimiento y la transferibilidad, para fortalecer la transparencia
- Mejorar la transparencia y recopilación de datos en el mercado laboral, y dar pasos hacia normas aceptadas

22. Citar capítulo venidero

para la recopilación de datos relacionados con las habilidades, empleo y educación, y para promulgar dichos datos

- Identificar mejores prácticas para prepararse frente a la "Cuarta Revolución Industrial", con la llegada transformativa de las nuevas tecnologías que representan el futuro del trabajo

Respaldamos ampliamente sus recomendaciones, y consideramos que es particularmente oportuno incluir el desarrollo laboral en la agenda bilateral, por tres razones principales. Primero, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ya le dio prioridad al tema, al fundar un destacado programa de pasantías para jóvenes, "Jóvenes Construyendo el Futuro". Sería lógico agregarle un componente binacional que promueva la participación de los jóvenes mexicanos y estadounidenses en pasantías en el país vecino, componente que también contribuiría, de manera importante, a la generación de una fuerza laboral regional, con habilidades interculturales, en América del Norte. Segundo, debido al carácter descentralizado de la educación superior, el cual es notorio en Estados Unidos, pero también existe en México, el desarrollo de la fuerza laboral es un gran tema para abordar la participación estatal y local en las relaciones bilaterales que recomendamos ampliamente. Finalmente, este tema le da un protagonismo central al trabajador, el cual contribuye a una estrategia más incluyente de relaciones económicas bilaterales. Desde luego que mejora también la competitividad regional; sin embargo, lo logra de una manera muy contrastante con la representación de la globalización y la integración regional como un fenómeno de la élite exclusivamente.

Por razones muy similares a las que detallamos arriba, Estados Unidos y México deben enfocarse en la **ampliación de oportunidades para la investigación binacional y colaboraciones educacionales**. En 2014, Estados Unidos y México pusieron en marcha el Foro Bilateral México-Estados Unidos sobre Educación Superior, Innovación e Investigación (FOBESII), el cual se diseñó para complementar y dirigir las iniciativas existentes de Estados Unidos y México para lograr una más amplia extensión de los intercambios de estudiantes e investigación.²³ Los promotores de la iniciativa dentro de las instancias gubernamentales y académicas han descubierto que los programas de intercambio de corto plazo (de un semestre o menos) tienen más probabilidad de atraer el interés de los alumnos y profesores, al mismo tiempo que ensanchan las oportunidades para poblaciones tradicionalmente marginadas. Tal y como es el caso con el desarrollo de la fuerza laboral, convendría incluir este tema en la agenda para tales foros subnacionales de cooperación como la Conferencia de Gobernadores Fronterizos y la Cumbre de América del Norte.²⁴

Los avances tecnológicos impulsan enormes cambios en la forma en que las fábricas y oficinas llevan a cabo sus negocios en todo el mundo. El análisis de datos está mejorando la eficiencia de la producción y logística; los sistemas de inteligencia artificial (los cuales se administran, con frecuencia, desde la nube) ya son el primer punto de contacto para muchas áreas de servicio al cliente y de informática; hoy en día las reuniones se llevan a cabo de manera virtual con la misma frecuencia que las presenciales. La **transformación digital** ya es un hecho, y seguirá reestructurando la economía y el ámbito laboral durante muchos años. Tanto Estados Unidos como México están bien posicionados para aprovechar estas tendencias, pero ambos países tendrán que hacer esfuerzos destacados para garantizar la preparación de

su fuerza laboral, su infraestructura y sus sistemas de gobernación frente a la economía del futuro. De manera particular, el estado actual de la economía digital de México se encuentra atrasado, en comparación con otras naciones de un estado de desarrollo similar.²⁵ La baja proporción de su población que cuenta con una cuenta bancaria, con acceso débil al internet de banda ancha y con correo poco confiable, impide el crecimiento del comercio digital y la venta de servicios digitales. No obstante, lo anterior, la región de América del Norte se encuentra bien preparada para un destacado crecimiento en el comercio digital; por lo mismo, una iniciativa dirigida para mejorar estas bases de la economía digital en México podría resultar muy eficaz para generar oportunidades de exportación para las pequeñas empresas. Asimismo, es necesario hacer hincapié en las oportunidades de financiamiento para los emprendedores de México, área que se puede mejorar en parte con el fortalecimiento de los vínculos entre el capital emprendedor de Estados Unidos y las empresas emergentes en México.

Debido al hecho de que el TLCAN ya eliminó los aranceles para la mayoría de los productos de América del Norte, las barreras no arancelarias —las diferencias entre los estándares y regulaciones que garantizan la seguridad de los productos y alimentos, por ejemplo— actualmente representan las mayores barreras al comercio. Las iniciativas para coordinar la creación de una regulación compatible, a nivel regional de América del Norte, servirán para mejorar la competitividad regional, al permitir que las empresas diseñen y fabriquen productos para venderse en toda la región. Estados Unidos ha participado en colaboraciones bilaterales para **armonizar la regulación**, tanto con Canadá (Consejo de Cooperación Regulatoria EE. UU. - Canadá) como México (Consejo de Alto Nivel de Cooperación Regulatoria EE. UU. - México). Hay que revitalizar tales iniciativas y darles un carácter trilateral. La primera prioridad de estas iniciativas debe ser la cooperación para elaborar nuevas normativas, antes de abordar la tarea más difícil de ajustar las regulaciones existentes para mejorar la compatibilidad.

El gobierno de Biden tiene un plan ambicioso para abordar el tema del cambio climático, área en la cual existen importantes oportunidades de colaboración transfronteriza. El Foro EE. UU. - México cuenta con un grupo específico que ha elaborado una serie de valiosas recomendaciones en materia de energía y desarrollo sostenible. En el presente reporte, nos limitaremos a agregar que las iniciativas de **desarrollo sostenible** y energía tendrán que incorporarse plenamente al diálogo económico entre Estados Unidos y México. La prioridad y el desarrollo de la región fronteriza entre Estados Unidos y México servirá como ejemplo, para todo el mundo, de los logros que se pueden realizar, en materia de cooperación internacional, para alcanzar un desarrollo sostenible. Es necesario formar un consejo, dirigido por funcionarios de alto nivel de las dependencias económicas y medioambientales de ambos países, con autorización para elaborar una estrategia comprensiva de desarrollo sostenible para la región fronteriza, integrando las estrategias de administración de agua, desarrollo económico, energía y movilidad.

La migración y la política antidrogas son temas que, tradicionalmente, son de la competencia de los funcionarios de seguridad, en la medida en que forman parte de la agenda bilateral; sin embargo, cada tema incluye importantes dimensiones económicas, y la inclusión, en el diálogo, de economistas podría abrir nuevas áreas de cooperación. En el caso de la migración, el vínculo es aparente, pues la mayoría de los migrantes de la región se trasladan buscando mejores oportunidades laborales, por

23. <https://Mexico.usembassy.gov/education-culture/education/the-u-s-mexico-bilateral-forum-on-higher-education-innovation-and-research/>

24. <https://www.nga.org/news/press-releases/subnational-leaders-gather-at-2018-north-american-summit/>

25. <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/how-mexico-can-become-latin-americas-digital-government-powerhouse#>

lo menos en un sentido parcial. La cooperación entre Estados Unidos y México —y entre los países de América del Norte en general— para promover el desarrollo económico de América Central, podrá llegar muy lejos para mitigar las causas básicas de la emigración desde el Triángulo Norte, y el diálogo regional acerca del movimiento temporal de los trabajadores podrá abrir espacios para contemplar posibles acciones legislativas relevantes en Estados Unidos. Por otro lado, la marihuana es un producto cuya compraventa se ha limitado tradicionalmente al mercado negro, más allá del alcance de los reguladores económicos. Sin embargo, esa dinámica se está transformando en toda América del Norte. Canadá ya legalizó la marihuana con fines recreacionales; México está en el proceso de hacer lo mismo; y a pesar de las restricciones federales, varios estados de Estados Unidos también han creado sus propios mercados legales de marihuana. Aunque no será posible crear un mercado regional de marihuana en América del Norte, hasta que se cambie la ley federal de Estados Unidos, puede haber oportunidades de entablar el diálogo y compartir mejores prácticas relacionadas con el marco normativo, con miras a un futuro que incluya a dicho mercado en el comercio internacional de la región.

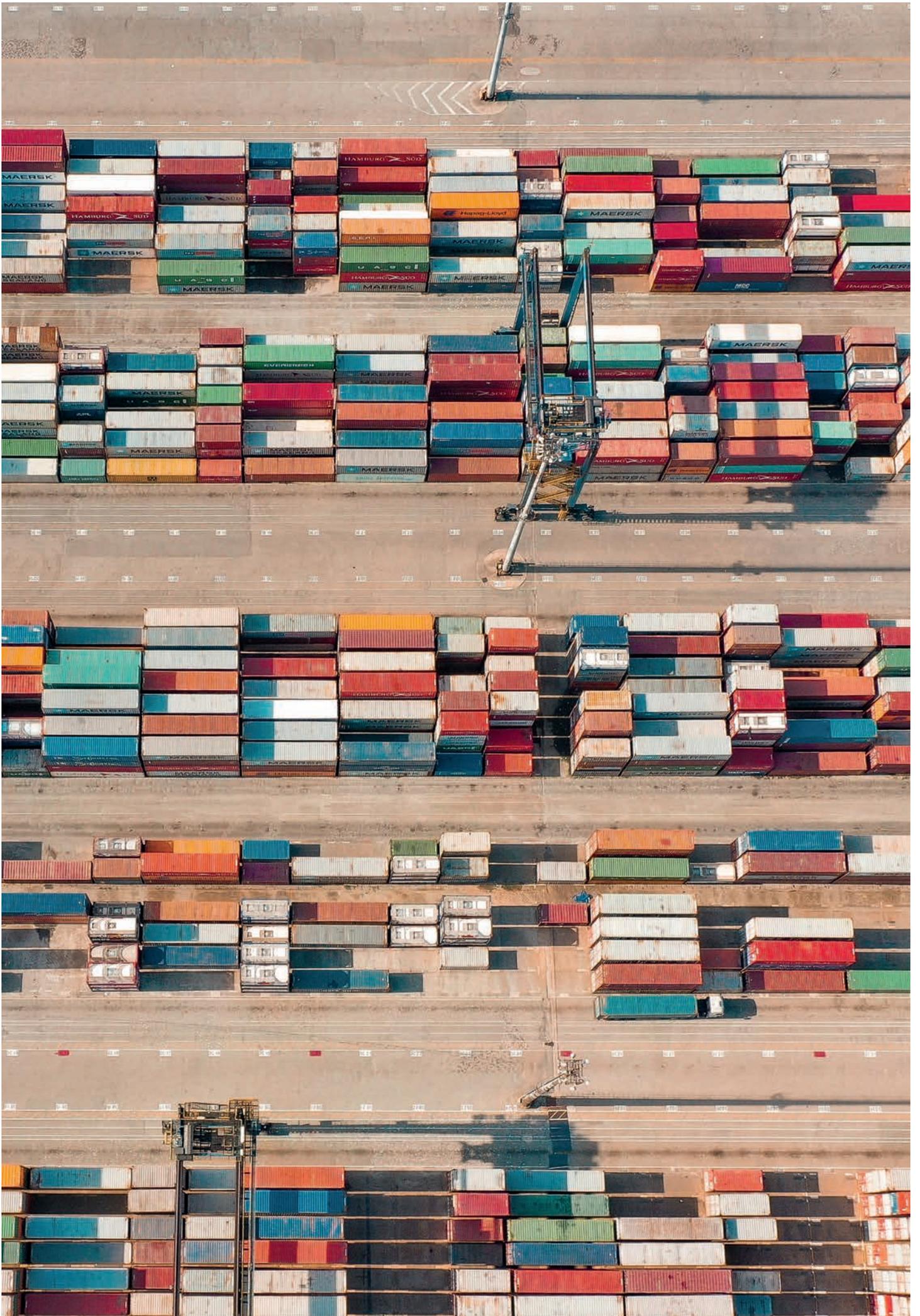
Conclusión y resumen de recomendaciones

Estados Unidos y México se encuentran frente a un panorama económico marcado tanto por los retos como por las oportunidades que implica. Con la entrada en vigor del T-MEC y el proceso de vacunación contra el Covid-19 en marcha, ya se están resolviendo dos de las principales fuentes de incertidumbre económica en la región. Ya se percibe la esperanza de que el consumo y la inversión, hasta ahora suprimidos, pronto se podrán vislumbrar en el horizonte. Aun así, el Covid-19 ha dejado terribles repercusiones: clausura de negocios, desajustes pendientes y elevados niveles de pobreza. Actualmente existen fuerzas políticas en ambos países que promueven una postura miope, una priorización de temas nacionales que resulta por demás atentado en estos tiempos; sin embargo, sería un error seguir por este camino, sacrificando la cooperación regional en América del Norte. Existe una sola manera en que los países de América del Norte podrán enfrentar el reto que representa la creciente competencia internacional: asumiendo ese reto de manera conjunta. Las políticas económicas estructurales de ambos países podrán ocupar un lugar complementario con respecto a la colaboración económica regional, y deben hacerlo. Estados Unidos y México ya comparten una economía regional, en diversos sentidos. Frente a las repercusiones de la crisis, ambos países tendrán que colaborar entre sí para reconstruir la región de manera más sólida, más incluyente y competitiva.

Grupo de comercio, economía y trabajo

Álvaro Santos	Gordon Hanson
Christopher Wilson	María Ariza
Sergio Alcocer	Patricia Armendáriz
Juan Carlos Baker	Renee Bowen
Earl Anthony Wayne	Augusto Arellano
Enrique Dussel	Viridiana Ríos
Beatriz Leycegui	Santiago Salinas
Antonio Ortiz Mena	Javier Treviño

Este documento ha sido desarrollado a través de un proceso colaborativo y no refleja necesariamente las opiniones de ningún participante individual o de las instituciones en las que trabaja.





FORO MÉXICO- EEUU 2025

UC San Diego

SCHOOL OF GLOBAL POLICY AND STRATEGY
Center for U.S.-Mexican Studies

USMEX.UCSD.EDU