



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



# TLCAN 2.0

8 DE SEPTIEMBRE DE 2017

**ENSAYO**



Imagen: AP-David Goldman

*El Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques comparte el presente ensayo como parte de una serie de documentos emanados de una colaboración con Foreign Affairs Latinoamérica (FAL), que edita el Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Su versión editorial se puede encontrar en la página web de FAL (<http://revistafal.com/tlcan-2-0/>).*

## Entre la probable modernización y su posible terminación

Acaso la lección más relevante de la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos —al menos para un analista de asuntos internacionales— es que la probabilidad de que un evento ocurra o no es insuficiente para evaluar su posibilidad. Con excepción del modelo, predominantemente cualitativo, diseñado por el historiador Allan Lichtman en *The Keys to the White House* (1996), la miríada de datos que se utilizó para calcular probabilidades en cada una de las entidades de Estados Unidos no consiguió anticipar el que terminaría siendo el resultado de aquella noche de noviembre de 2016.

La sucesión de resultados electorales en los estados de Michigan, Pensilvania y Wisconsin fueron el último de una serie de desengaños que marcó el análisis de la sucesión presidencial en Estados Unidos. La respuesta generalizada ante el anuncio de la candidatura de Trump en junio de 2015 fue desestimarla. Su progresivo ascenso en las elecciones primarias del Partido Republicano se concibió como susceptible de ser detenido todavía días antes de la Convención Nacional Republicana. Y durante la campaña, incluso entre estrategias y prominentes miembros de su partido, la versión que corría en cualquier conversación era la inexorable victoria de la candidata demócrata Hillary Clinton. Durante ese proceso, siempre se hizo hincapié en lo probable. Pero al final, ocurrió lo posible.

Con respecto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), uno de los principales enemigos de la retórica de la campaña de Trump, el énfasis de un buen número de analistas en “lo probable” se ha mantenido. Así, después de una primera ronda de negociaciones más o menos cordial en Washington a mediados de agosto de 2017, las declaraciones que el mandatario estadounidense ha emitido a partir de entonces —cada una más agresiva que la anterior— con la amenaza de retirarse de la mesa, han sido desestimadas como parte de una estrategia de negociación. Y no solo por parte de los analistas; sino también en los mercados de valores, que respondieron con una variación mínima en el tipo de cambio peso-dólar ante los desplantes del Presidente estadounidense. ¿Dónde, pues, se encuentra el TLCAN 2.0?

## La probable modernización del TLCAN

Desde que Trump comenzó a recurrir a las críticas contra el libre comercio norteamericano —y específicamente contra el déficit comercial de su país en la relación con México— durante su campaña electoral, altos funcionarios, empresarios y otros actores de relevancia económica en ambos países contrarrestaron los dichos del Presidente difundiendo los resultados de más de 2 décadas de libre comercio. Se sabe que el intercambio comercial trilateral ya suma más de mil millones anuales desde 2015, lo que significa un crecimiento de 250% en el comercio norteamericano desde la entrada en vigor del tratado. A su vez, esta cifra representa aproximadamente el 16% del total de flujos comerciales a nivel mundial. En el caso de la relación mexicanoestadounidense, el comercio se ha multiplicado por cinco, alcanzando los 482 000 millones de dólares en 2016, con una balanza comercial superavitaria para México en alrededor de 63 000 millones de dólares, dato sobre el cual Trump se basa para atacar el Tratado.

La evolución de la economía mexicana a partir de la entrada en vigor del TLCAN ha resultado en una transformación estructural de gran relevancia, ya que el sector externo se ha convertido en el motor económico nacional. En este sentido, no solo conviene recuperar las cifras de crecimiento del comercio sino también de los flujos de inversión extranjera directa (IED) que han llegado a México motivados por el acceso preferencial a Estados Unidos que garantiza el Tratado. Así, el promedio anual de IED que llegó a México en los 13 años previos a la introducción del TLCAN (de 1980 a 1993) fue de 2500 millones de dólares, cifra que contrasta con los 19 800 millones de dólares que se promedió anualmente para el periodo de 1994 a 2012. Y tan solo en los últimos 4 años, ese promedio se elevó a 34 000 millones de dólares. Por último, conviene destacar que los flujos de IED hacia México desde el establecimiento del área de libre comercio han provenido mayoritariamente de sus socios regionales (46% desde Estados Unidos y 6% desde Canadá).

La cuestión de la IED es de particular importancia. Por un lado, porque demuestra que la membresía de México en el TLCAN lo vuelve un destino atractivo para inversión extrarregional que busca llegar al mercado estadounidense sin pagar aranceles y disminuyendo sus costos de transporte. Por el otro, la importancia de la inversión estadounidense y canadiense en los flujos de IED refleja un proceso de creciente integración productiva entre las tres economías, y específicamente entre Estados Unidos y México. El sector automotriz es el mejor ejemplo de esta dinámica, ya que en muchos casos los automóviles que se venden en el mercado estadounidense se arman a partir de piezas producidas en distintos clústeres de Norteamérica, de tal suerte que las importaciones que Estados Unidos recibe de México cuentan con un contenido estadounidense promedio de 40%.

A pesar de la poca popularidad política del TLCAN en Estados Unidos, el tratado ha traído considerables beneficios en términos de empleos y mejores precios a los consumidores de ese país. De entrada, se estima que alrededor de 6 millones de empleos estadounidenses dependen directa o indirectamente del comercio con su vecino del sur. Adicionalmente, sectores como el agrícola y el automotriz tienen en México a uno de sus principales compradores, de modo que una hipotética terminación del TLCAN los afectaría considerablemente. Sobre este último punto, destacan los casos de entidades como Iowa, Michigan, Misisipi, Nebraska o Texas, estados potencialmente más afectados por una salida de Estados Unidos del Tratado. Y es que se trata de entidades gobernadas por el Partido Republicano y en las cuales Trump ganó la elección presidencial de noviembre de 2016. Es decir, estados donde reside parte importante de la base de apoyo del presidente Trump serían los más afectados en caso de que este decidiera cumplir su promesa de campaña y terminar el TLCAN.

Dejando de lado las consideraciones económicas, la negociación y la entrada en vigor del tratado norteamericano en la primera mitad de la década de 1990 significó una considerable modificación en la concepción que México tenía de sí y de su lugar en el mundo. La voluntad de integración económica con la región norteamericana significó, por un lado, la muestra más clara del cambio de modelo de desarrollo mexicano; y por el otro, la decisión política de asumir una nueva estrategia de vinculación con Estados Unidos.

Dada esta trascendencia dual que el TLCAN tuvo para el imaginario mexicano, no es de extrañar que se haya convertido en la piedra de toque de la nueva relación entre Estados Unidos y México. Y a pesar de la asimetría entre ambos países, comenzó a difundirse la idea de que la prosperidad regional sería compartida o simplemente no sería tal. Desde esta perspectiva, atender contra el

espíritu original del TLCAN significaría no solo tomar una decisión irracional en términos económicos, sino retroceder políticamente varias décadas de relación bilateral mutuamente benéfica.

En términos llanos, la integración comercial norteamericana propiciada por el TLCAN se convirtió en un supuesto base de la relación entre Estados Unidos y México, en el cual convergen los intereses de una amplia gama de actores en ambos lados de la frontera, a tal punto que dar marcha atrás sería inconcebible. Esta visión parecía confirmarse en la medida en que Trump comenzó a mostrar su incapacidad política para materializar algunas de sus promesas de campaña más relevantes con relación a México. Aun si el tránsito de candidato a presidente no conllevó una moderación retórica, los pesos y contrapesos del sistema político estadounidense comenzaron a hacer su trabajo.

En el caso específico del TLCAN, la filtración de una posible denuncia por parte de Trump en abril de 2016 enfrentó posicionamientos contrarios no solo de los gobiernos de la Ciudad de México y de Ottawa, sino también de sectores productivos estadounidenses y otros actores políticos que tienen un interés fundamental en mantener la libre circulación regional de bienes y servicios. Por su parte, el tono de la notificación con la que la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) informó al Congreso del inicio de la renegociación incluso motivó algo de optimismo, al asumir ese país el término de “modernización” para referirse al proceso. Y lo más relevante, las reiteradas amenazas del presidente Trump, entre la primera y segunda rondas de negociación, de activar el proceso de denuncia del TLCAN no alteraron significativamente a los mercados. Al final, parece haber confianza en “lo probable”, un tratado norteamericano modernizado.

## La posible terminación del TLCAN

Escasos meses antes de asumir la presidencia de Estados Unidos, Ronald Reagan planteó por primera vez la idea de avanzar hacia la integración de Norteamérica. Todavía candidato, dijo Reagan en 1979:

Hay un potencial incomparable para el progreso y la prosperidad en tres países [...] de modo que una creciente cercanía entre Canadá, Estados Unidos y México —un acuerdo norteamericano— permitiría la materialización de ese potencial en cada uno de los países. [...] Estoy convencido de que podemos mostrar al mundo con el ejemplo, de que los países de Norteamérica están listos para, con un compromiso irrenunciable con la libertad, buscar nuevas formas de colaboración para enfrentar un escenario global cambiante.

En última instancia, durante sus dos periodos presidenciales no se consiguió el establecimiento de mecanismos para comenzar a explorar las posibilidades de la cooperación trilateral. Sin embargo, en el transcurso de la década de 1980 comenzó a ser evidente lo que desde la academia se identificó como “integración silenciosa” entre Estados Unidos y México. A pesar de la presencia de considerables barreras al comercio bilateral, el florecimiento de la industria maquiladora en la franja fronteriza, así como la consolidación de una comunidad genuinamente binacional en dicha zona parecían dar la razón a Reagan en cuanto al potencial de una creciente cooperación regional.

El TLCAN, entonces, fue un esfuerzo de los gobiernos norteamericanos para ponerse al día con tendencias económicas que ya se encontraban en marcha. Su entrada en vigor, como ya se vio, potenció considerablemente los flujos de comercio e inversión extranjera a través de las fronteras



regionales. Y aunque estos flujos han mantenido su tendencia creciente durante las 2 décadas de libre comercio norteamericano, lo cierto es que el ímpetu en pro de una mayor integración ha quedado estancado desde hace varios años

Con motivo del décimo aniversario del TLCAN, académicos y empresarios de los tres países difundieron un documento auspiciado por el Council on Foreign Relations en el que se trazaba una hoja de ruta para la integración regional. Se hablaba de una futura Comunidad de América del Norte y del inevitable tránsito de un área de libre comercio hacia una unión aduanera. Para el vigésimo aniversario del Tratado, nada de ello se había materializado, y las propuestas que surgieron en el debate público fueron mucho más conservadoras que las referidas.

De esto se desprenden al menos dos implicaciones. Primero, que el vigor del intercambio comercial no depende necesariamente de la existencia de un marco jurídico que lo regule, sino de tendencias económicas que se mantendrán vigentes con o sin TLCAN. Y segundo, que cualquier profundización o “modernización” del acuerdo norteamericano exige —como primera condición para ser exitosa— voluntad política, marcadamente ausente en Estados Unidos hoy. Vale la pena explorar cada una de ellas.

Es tan cierto que un acuerdo más ambicioso sería definitivamente mejor para la economía de los tres países, como lo es el hecho de que su terminación tendría efectos considerablemente nocivos para las partes. Con todo, estos efectos serían diferenciados, con México como el mayor perdedor potencial. Y es que una terminación del TLCAN no solo resultaría en el tránsito hacia un comercio regido por el principio de nación más favorecida, según el cual 35% de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos entrarían sin pagar arancel, y 36% en el caso de aquellas dirigidas hacia Canadá. También los flujos de IED enfrentarían un impacto considerable, al no tener las empresas internacionales el incentivo del trato preferencial del TLCAN para asentarse en territorio mexicano. El tamaño del mercado estadounidense, la cercanía geográfica y los consecuentes bajos costos de transporte harán que, en el mediano plazo, invertir en México siga siendo rentable. No obstante, el efecto de corto plazo sí podría costar algunos puntos porcentuales al PIB mexicano, como lo han hecho notar las agencias calificadoras internacionales.

En cuanto a la necesidad de voluntad política para alcanzar un buen acuerdo, conviene recordar la incomodidad manifiesta de la Cámara de Comercio de Canadá. En un pronunciamiento a su gobierno externó que “preferiría no haber renegociado el TLCAN en este momento” al verse obligada a adoptar una posición defensiva, la cual suscriben también algunos sectores en México.

Así como no hay voluntad política del presidente Trump para alcanzar un acuerdo modernizado, sí la hay para presionar a mexicanos y canadienses hasta que alguno de ellos se levante de la mesa. Y aquí es donde se llega al punto central de esta implicación, es decir, la facultad del Ejecutivo estadounidense para denunciar el TLCAN en cualquier momento: “lo posible”. Aunque, dado el carácter inédito de una situación así en la historia jurídica estadounidense, hay actualmente una controversia entre juristas sobre si el presidente podría llevar a cabo tal acción sin la autorización del Congreso, no se puede asegurar que el legislativo promovería una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, especialmente ante la inminencia de la coyuntura electoral de 2018 —donde se renovará el Congreso estadounidense— siempre poco favorable a los temas comerciales.

## **Consideraciones finales**

En última instancia, lo más probable sigue siendo que las negociaciones sigan su curso y los tres países alcancen un TLCAN 2.0, que mantenga en términos generales las condiciones de libre comercio en la región, con algunas provisiones que permitan al gobierno de Trump presentarlo como un triunfo político ante su base de apoyo. No obstante, la posibilidad de que Washington denuncie el instrumento permanecerá como un factor de incertidumbre y presión a lo largo del proceso. Lo probable tiende a ocurrir, hasta que lo posible ocurre. Fue el propio Trump quien dio hace no mucho esa lección. No hay que subestimar su capacidad para repetirla.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

**Coordinadora General**  
Adriana González Carrillo

**Investigación y elaboración**  
Enrique Sevilla

**Septiembre de 2017**

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.

 **CGBSenado**

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>