

LA GEOPOLÍTICA DEL LIBRE COMERCIO: IMPACTO DE LA GUERRA COMERCIAL ENTRE CHINA Y ESTADOS UNIDOS EN LA RENEGOCIACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)

THE GEOPOLITICS OF FREE TRADE: IMPACT OF THE TRADE WAR BETWEEN CHINA AND THE UNITED STATES ON THE RENEGOTIATION OF THE NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT (NAFTA)

*Anthony Medina Rivas Plata**

Resumen

El presente trabajo busca analizar las causas geopolíticas de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN / NAFTA) hasta la generación del nuevo Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC / USMCA). Consideramos que el avance de China dentro de las cadenas de suministro que ingresan al área geográfica de América del Norte, las asimetrías existentes en las estructuras productivas de México y sus dos socios del norte, así como las nuevas tendencias proteccionistas en los Estados Unidos generaron las condiciones para la renegociación del acuerdo, el cual genera incentivos para priorizar la producción de material industrial dentro del espacio T-MEC frente a la competencia proveniente de productos chinos. Se hará una discusión sobre los aspectos favorables y desfavorables para la implementación del nuevo tratado y las nuevas perspectivas sobre su posible impacto en la industria automotriz, lo fue uno de los aspectos centrales que llevaron a su renegociación.

Palabras Clave: T-MEC, México, Canadá, Estados Unidos, Integración Económica.

Summary

This paper seeks to analyze the geopolitical causes of the renegotiation of the North American Free Trade Agreement (TLCAN / NAFTA) until the generation of the new United States-Mexico-Canada Agreement (T-MEC / USMCA). We consider that the advance of China within the supply chains that enter the geographic area of North America, the existing asymmetries in the productive structures of Mexico and its two northern partners, as well as the new protectionist tendencies in the United States generated the conditions for the renegotiation of the agreement, which creates

* Politólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Master in Políticas Públicas por la Universidad de Rotterdam y la Universidad de York. Director de la Escuela de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Católica Santa María de Arequipa, Investigador Asociado del Instituto de Estudios Políticos Andinos (IEPA) y representante para el Perú de la *International Association for Political Science Students* (IAPSS).

Con el presente artículo, el autor formaliza su incorporación como Miembro Asociado, conforme a lo dispuesto por el Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, mediante Acta del 17 de enero de 2022.

incentives to prioritize the production of industrial material within the USMCA space against competition from Chinese products. We will do a discussion about the favorable and unfavorable aspects for the implementation of the new agreement and the new perspectives on its possible impact on the automotive industry, which was one of the central aspects that led to its renegotiation.

Key Words: T-MEC, Mexico, Canada, United States, Economic Integration

.....

1. Introducción

El nuevo Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá-México (llamado USMCA en inglés, y T-MEC en español) entró en vigencia el 1 de julio de 2020, luego de una ardua negociación que comenzó en 2017 con múltiples amenazas provenientes del gobierno de los Estados Unidos de dar por terminado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con sus dos vecinos y principales socios comerciales. El proceso de negociación terminó efectivamente cuando la administración del ex presidente Donald J. Trump y el Congreso (entonces controlado por el Partido Demócrata) acordaron en diciembre de 2019 una serie de enmiendas al texto original del TLCAN, las cuales fueron firmadas el 30 de noviembre de 2018. Si bien debemos señalar que gran parte del contenido TLCAN se ha transferido al T-MEC, se logró una amplia modernización e innovación de su marco jurídico, lo que refleja el paso de 28 años desde que el TLCAN se negoció originalmente a inicios de los años 90's.

En general, los cambios más significativos que afectan directamente al comercio en la región de América del Norte son aquellos que impactan a la industria automotriz. Esto aplica particularmente a la nueva exigencia de que la producción de autos y camiones que se benefician del estatus de arancel cero otorgado bajo el TLCAN deben, después de tres años, aumentar el valor de su producción intrarregional del 63.5% a 75%; siendo que como mínimo el 70% del acero y el aluminio utilizado en la producción de los mismos debe ser originario del área geográfica de

América del Norte. Estas disposiciones están generando cambios significativos en las cadenas de suministro utilizadas por las docenas de plantas automotrices que operan en Estados Unidos, Canadá y México; las cuales fueron promovidas y fortalecidas por el propio TLCAN hace casi 30 años (McDougall, 2000; Kresl, 2005; Helm, Smeltz & Hitch, 2019).

Simultáneamente, varios otros factores están obligando a los fabricantes norteamericanos, incluidos, entre otros, los de la industria automotriz, a ajustar radicalmente sus cadenas de suministro, generando fuertes presiones para ‘desacoplarse’ de sus vínculos con China. En ese sentido, varios altos funcionarios de la administración Trump han abogado por el fin del ‘compromiso ciego’ con China, a la vez que criticado a los aliados de Estados Unidos por no tomar acciones para contrapesar al gigante asiático (Feng & He, 2017; Helle, 2017).

Esta tendencia proteccionista derivada de sus relaciones con China no sólo ocurre en Estados Unidos. En 2020, el gobierno japonés prometió 2.200 millones de dólares para ‘devolver’ la producción de manufacturas a Japón. Para julio de dicho año Japón anunció que se había pagado a 87 empresas para trasladar la producción de vuelta a su territorio, o, en el peor de los casos, hacia otras naciones del sudeste asiático. Aquí, como viene ocurriendo con los Estados Unidos, las salidas de capitales de territorio chino no van solamente a Japón, sino también a lugares donde haya mano de obra de bajo costo disponible, como Vietnam (Jaehyon, 2021).

En esa línea, sostenemos que la guerra comercial entre Estados Unidos y China es la más importante de las presiones existentes para alterar las cadenas de suministro existentes. A pesar de la conclusión de la llamada ‘Fase Uno’ del acuerdo comercial entre Estados Unidos y China firmado el 15 de enero de 2020, durante todo el período de gobierno restante de Donald Trump los Estados Unidos continuaron imponiendo aranceles del 7,5% al 25% sobre bienes importados de China por valor de hasta 370.000 millones de dólares (Padrón-Castillo et. al, 2020).

Consideramos que estas tarifas de penalización, impuestas originalmente para presionar a China para que mejore sus estándares de protección de la propiedad intelectual, estarán vigentes de

manera más o menos estable por un largo tiempo; por lo que se pueden esperar la imposición de nuevos aranceles dependiendo de cómo evolucionen las relaciones entre ambos países bajo Joe Biden, quien asumió funciones en enero de este año. Por lo tanto, en muchos aspectos América del Norte tiene grandes posibilidades de convertirse en la opción más atractiva para obtener diversos tipos de piezas y componentes para la gestión de grandes cadenas de suministro en general, incluso el desacoplamiento de China requiere un período prolongado (que puede ser de 3 a 5 años) para la fabricación de manufacturas de alta gama (Levite, 2019).

Más allá del impacto puramente económico del aumento de aranceles, las relaciones entre Estados Unidos con China se deterioraron profundamente durante el gobierno de Trump. Enfocado principalmente en preocupaciones de seguridad nacional, así como en responsabilizar a China por el origen de la pandemia del COVID-19, el legado del gobierno de Donald Trump ha generado importantes restricciones a la exportación, así como limitaciones a la inversión china en los Estados Unidos que se mantienen hasta el día de hoy. Diversas empresas estadounidenses vienen reportando problemas en los últimos meses para obtener ciertos insumos de China, incluso si éstas continúan produciendo bienes en territorio chino y orientados al mercado chino. Los productores de semiconductores Qualcomm e Intel, así como la industrial aviónica Boeing, que consideran a China como uno de sus mercados más importantes, vienen enfrentando dificultades para obtener acceso a ese mercado, debido a las represalias tomadas por China frente a los aranceles estadounidenses impuestos a las exportaciones provenientes de dicho país. En ese sentido, la pandemia del COVID-19 sólo reforzó aún más la determinación del presidente Trump, sus asesores clave y muchos en el Congreso de reducir en gran medida los eslabones existentes en la cadena de suministro entre los fabricantes estadounidenses y China mediante la ‘reubicación’ de su producción a territorio estadounidense o mexicano (esto último en el caso de productos intensivos en mano de obra); lo cual viene ocurriendo hasta el día de hoy. En 2018, el mercado de los EE.UU. importó USD 0.131 proveniente de productores asiáticos de bajo costo por cada USD 1.00 de producción manufacturera nacional. A la fecha, la proporción ha caído a USD 0.121.

Hace uno o dos años, este proceso habría sido aún más difícil debido a la incertidumbre que rodeaba la renegociación del TLCAN, una de las promesas de campaña de Trump. La mayoría de los potenciales inversionistas, inclinados a expandir sus actividades de manufactura y promoción del empleo dentro del área geográfica de América del Norte, simplemente no estaban dispuestos a hacerlo mientras no hubiese un marco jurídico claro y estable que reemplace al TLCAN. Aunque algunas nuevas inversiones se pospusieron en gran medida debido a la pandemia, la entrada en vigor del T-MEC ha reducido en gran medida esta fuente particular de incertidumbre para los inversores. Con el tiempo, probablemente dentro de varios años, la mayoría de las empresas que operan en América del Norte se terminen de sentir cómodas con las nuevas reglas de origen del T-MEC y, por lo tanto, tengan una mayor confianza a la hora de expandir sus operaciones. Sin embargo, cualquier aumento de la inversión dependerá, en parte, de la rapidez con que Estados Unidos y México se recuperen de la recesión provocada por la pandemia del COVID-19, el desempleo que ha causado (casi de 15% hacia fines de 2020 y bajando a un 5.4% para julio de 2021), así como la reducción masiva del PBI estadounidense. Dado que tanto México como Canadá dependen de Estados Unidos para absorber el 75% o más de sus exportaciones, una vez que la economía estadounidense comience a dar signos más claros y estables de recuperación, es de esperar que sus socios norteamericanos lo acompañen en dicho camino.

Gran parte de la discusión pública sobre la reorientación de las cadenas de suministro sugieren que, para cuando las empresas estadounidenses reduzcan sustantivamente su dependencia de China en la obtención de materiales y suministros, los Estados Unidos deberán iniciar un proceso de reindustrialización bajo procesos de producción altamente automatizados. Sin embargo, los productos, así como las piezas y componentes que siguen siendo intensivos en mano de obra, lógicamente deberían seguir produciéndose en México, donde los costos laborales promedio por hora de la mano de obra siguen siendo de entre el 15% y el 20% de su costo de los Estados Unidos. Al respecto, cabe señalar que los bienes que México suele exportar a los Estados Unidos ya contienen alrededor del 40% de contenido estadounidense, así como un 25% proveniente de Canadá, como producto de la estrecha integración de las cadenas de suministro norteamericanas.

2. Impacto de la guerra comercial entre Estados Unidos y China en la implementación del T-MEC

En términos generales, la estrategia de Estados Unidos hacia China, según la administración Trump, se ha guiado por los siguientes principios: “(1) proteger al pueblo estadounidense, la patria y el *American way of life*; (2) promover la prosperidad estadounidense; (3) preservar la paz a través de la fuerza; y (4) promover la influencia estadounidense en el mundo (Blackwill, 2019). En esa línea, la ejecución de la política comercial bajo Trump se ha realizado principalmente a través de la imposición de aranceles. Esto ha continuado bajo el gobierno de Joe Biden, siendo que los Estados Unidos continúan imponiendo aranceles elevados a varias importaciones provenientes de China, aparentemente como castigo por ‘las continuas violaciones de China a las normas internacionales de propiedad intelectual (PI)’. Sin relación con las preocupaciones sobre la propiedad intelectual, están los esfuerzos de los Estados Unidos por reducir su creciente déficit comercial anual con China; a pesar de que son otros factores (un dólar fuerte y tasas de ahorro débiles) los que explican mejor este fenómeno (Blackwill, Op. Cit.; Erikson, Lamprecht & Kakara, 2020).

Después de difíciles negociaciones entre los Estados Unidos y China a lo largo de 2019, los dos países concluyeron la llamada ‘Fase Uno’ de su acuerdo comercial bilateral el 15 de enero de 2020, con resultados moderados. El acuerdo no abordó uno de los principales problemas del comercio bilateral entre ambos países: los subsidios masivos (y a menudo ilegales, según las reglas de la Organización Mundial del Comercio) del gobierno chino a varios de sus sectores productivos (Drysdale & Hardwick, 2018). Estos sectores incluyen aquellos que forman parte del proyecto ‘*Made in China 2025*’ para convertir al país en el líder mundial en áreas como robótica, semiconductores, inteligencia artificial y automóviles eléctricos, entre otros. Además de los aspectos vinculados a la propiedad intelectual, la Fase Uno se aplica a la apertura del mercado de servicios financieros chino y establece límites a la manipulación de divisas. También incluye mecanismos detallados para establecer las normas sanitarias adecuadas para la producción de alimentos, principalmente lácteos y preparados para lactantes, aves de corral, carne de res, ganado

de cría en vivo, cerdo, carne procesada, productos acuáticos, arroz y alimentos para mascotas, entre otros. China también acordó revisar sus contingentes arancelarios para el trigo, el arroz y el maíz a fin de establecer procedimientos que permitan la importación de productos modificados genéticamente y otros productos biotecnológicos. Como parte del acuerdo, China prometió comprar USD 200 mil millones más en bienes estadounidenses en 2020 y USD 257.5 mil millones en 2021. En 2020, esta cifra incluyó una proyección de USD 77.7 mil millones en productos manufacturados, USD 32.0 mil millones en productos agrícolas, USD 52.4 mil millones en productos energéticos y USD 37.9 mil millones en servicios.

Lo que quizás sea más sorprendente sobre el acuerdo ‘Fase Uno’, y más significativo para el comercio entre Estados Unidos y China, es el hecho de que a Estados Unidos se le permite mantener los aranceles de penalización existentes del 7.5% al 25% sobre las importaciones chinas por un valor de 370.000 millones de dólares. En un principio, Estados Unidos ha prometido no imponer aranceles del 15% sobre los restantes USD 160 mil millones en productos chinos importados y reducir los aranceles existentes sobre USD 120 mil millones en importaciones chinas del 15% al 7.5%. Sin embargo, a la fecha no hay una normalización de la implementación de las medidas propuestas en dicho acuerdo a pesar de los intentos de la administración Biden en ese sentido. Si bien a mediados de 2020 parecía que tanto Estados Unidos como China esperaban la implementación de la Fase Uno de la manera acordada, nunca hubo certeza de que Estados Unidos mantuviera este punto de vista, ya sea porque China no puede o no quiere cumplir con sus cuotas de importación, o porque la administración Trump creyó que la rescisión del acuerdo era deseable para ciertos fines políticos (incluidos los de su campaña a la reelección); dejándole un grave problema con el que la actual administración Biden viene lidiando a la fecha sin solución a la vista, por lo que se hace evidente que poner fin a los aranceles adicionales que se aplican actualmente a las importaciones de origen chino por un valor de USD 370 millones aún no es posible en el corto plazo. Incluso si China mostrara pasos concretos en el cumplimiento de las obligaciones acordadas en el acuerdo de la Fase Uno, la probabilidad de una negociación exitosa de una ‘Fase Dos’ que aborde el problema de los subsidios chinos al acero y otros productos, parece realmente escasa (Runde, Sandin & Parham, 2021).

¿Qué significa esto a los efectos de la implementación del T-MEC entre Estados Unidos, Canadá y México? Que los fabricantes estadounidenses que continúan confiando en China como fuente (en algunos casos, como única fuente) de materias primas y bienes intermedios, lo hacen bajo su propio riesgo. Podría haber sido razonable a mediados de 2019 esperar que la guerra comercial finalmente se dé por concluida o que al menos se reduzca en alcance mediante un acuerdo; pero ya no lo es tanto luego de ver las notorias continuidades entre las administraciones de Trump y Biden en sus relaciones comerciales con China. Por supuesto, el costoso y lento proceso de reestructuración de las cadenas de valor globales como producto de la pandemia del COVID-19, así como la creciente inflación generada de ésta, hace que las empresas multinacionales estén desigualmente equipadas para emprender este proceso. Esto es evidente incluso si aún muchas empresas estadounidenses continúan invirtiendo en China para servir a un mercado de 1.400 millones de potenciales, a la vez que hasta el día de hoy China sigue siendo el productor preferido para el abastecimiento estadounidense de productos no sensibles.

3. Aspectos geopolíticos y de seguridad de las cadenas de suministro entre China y Estados Unidos

Directamente relacionados con los problemas de la guerra comercial, están las crecientes preocupaciones de seguridad nacional de los Estados Unidos con respecto a la dependencia de China para obtener bienes de alta tecnología, productos farmacéuticos y equipo de protección personal (Kalimuddin, M., & Anderson, 2018). La gran preocupación por el tema tecnológico se refleja en la decisión del gobierno de Trump (también continuada por Biden) de no adquirir equipos de telecomunicaciones 5G de la empresa Huawei, además de negarse a vender componentes clave, incluidos ciertos semiconductores, a Huawei y otras empresas chinas de alta tecnología debido a sus preocupaciones en torno a posibles actividades de ciberespionaje y robo de propiedad intelectual (Quan, 2018). Esta política, que halla gran consenso entre los demócratas y los republicanos en el Congreso, volverá difícil o imposibilita a muchos estadounidenses y otros

países el adquirir material de alta tecnología proveniente de este tipo de empresas chinas (Rasmus, 2018).

El impacto de una disociación de las cadenas de suministro que generan productos de alta tecnología será recíproco, lo que generará nuevos costos para las empresas estadounidenses que exportan a China, en lugar de importar de ella. En mayo de 2020, la administración Trump anunció un cambio de reglas ‘que hará que los chips de alta tecnología destinados a Huawei estén sujetos a los requisitos de licencias de control de exportación de EE.UU. en caso que esos chips sean producidos con equipos controlados por EE.UU. o que el diseño del chip sea de origen estadounidense’. La decisión afectó a los fabricantes estadounidenses de chips como Qualcomm e Intel ya que China representa aproximadamente dos tercios de sus ingresos globales. De igual manera, China (incluido Taiwán) representa alrededor del 15% de los ingresos de Apple. En su momento, China ha amenazado con tomar represalias investigando a empresas como Apple y Boeing que tienen un nivel producción y ventas extenso en China, sugiriendo la suspensión de las compras de aviones Boeing. Esto ha incentivado al país asiático a desarrollar sus propios chips, los cuales, en unos pocos años, le permitirán fabricar equipos 5G y teléfonos móviles independientemente de las fuentes de componentes estadounidenses, como Qualcomm (Scissors, 2020).

El deterioro de la relación política, económica y de seguridad entre Estados Unidos y China está impulsando los esfuerzos de algunos miembros del Congreso y otros en los Estados Unidos para responsabilizar financieramente a China por sus primeros esfuerzos para ocultar todos los peligros del COVID-19 a los Estados Unidos y otros países. Los esfuerzos de ocultación de China en última instancia complicaron y retrasaron las respuestas de esos países a la pandemia, lo que resultó en sufrimiento humano y económico. acciones como los débiles esfuerzos de China para culpar al personal militar estadounidense que visitó China a fines de 2019 por traer COVID-19 consigo; su lamentable trato a la población musulmana y otras minorías; sus relaciones cada vez más complicadas con Taiwán, la aprobación de una nueva legislación que ha eliminado la mayor parte de la autonomía restante de Hong Kong, y su decisión de apoderarse y militarizar porciones

del Mar de China Meridional que pertenecen a Vietnam, Filipinas y otras naciones asiáticas (Brands & Cooper, 2018). Además, las agencias gubernamentales chinas han sido acusadas por Estados Unidos de intentar piratear datos de vacunas estadounidenses, presumiblemente en un esfuerzo para darle a China una ventaja competitiva en el desarrollo de vacunas contra el coronavirus. Los diplomáticos chinos, en sus relaciones con los Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Australia, entre otras naciones, parecen haber reemplazado la diplomacia por la intimidación, en muchos casos.

Estos factores también se han trasladado a la inversión extranjera china en los Estados Unidos, particularmente en relación con la renuencia del Comité de Inversión Extranjera en los Estados Unidos (CFIUS) a aprobar la inversión extranjera desde China. Los expertos sugieren que estas preocupaciones están dando lugar a un mayor escrutinio por parte de CFIUS de los sectores de la salud y la biotecnología, así como de las tecnologías críticas; revisión cuidadosa de la “adquisición predatoria” de empresas infravaloradas, incluidas las de tecnologías críticas; y adquisiciones que podrían exacerbar aún más la dependencia de China para equipos de protección personal y ventiladores. Al mismo tiempo, CFIUS está bajo presión para mantener un régimen de inversión abierto, ya que la inversión podría ser un factor positivo significativo en la recuperación de Estados Unidos de la pandemia.

Esta nueva "guerra fría" hará que sea política y económicamente difícil para muchas empresas estadounidenses que cotizan en bolsa continuar sus estrechas relaciones con China, al menos en lo que respecta a las importaciones a los Estados Unidos, incluso si están dispuestas a pagar los altos aranceles de importación. También es probable que anime a algunas empresas que no son de propiedad estadounidense a producir bienes de alta tecnología en los Estados Unidos para minimizar las interrupciones futuras (y posiblemente ganarse el favor del gobierno de los EE. UU.). Por ejemplo, el gigante fabricante taiwanés de obleas de silicio *Taiwan Semiconductor Manufacturing Company* anunció planes en mayo de 2020 para construir una planta de última generación de \$ 12 mil millones en Phoenix, Arizona, y se espera que la producción de obleas comience en 2021.⁴⁶ Si se completa, esta planta ayudará a la industria de chips de EE. UU. a

reestructurar parte de su propia producción, reducir la dependencia de Asia y permitir que los fabricantes conserven su dominio de la industria de chips global. Los funcionarios del gobierno de EE. UU. fabricando fuera de China.

En el área de productos farmacéuticos, la administración Trump comprometió recientemente más de \$ 350 millones para apoyar una nueva compañía en Virginia que fabrica medicamentos e ingredientes genéricos (con un enfoque inicial en la creación de medicamentos COVID-19), para reemplazar las importaciones de China e India.

Las preocupaciones de seguridad nacional de Estados Unidos con China, incluso si son exageradas, van más allá de las telecomunicaciones y el espionaje industrial. Algunos miembros del Congreso han expresado su preocupación de que TikTok, una aplicación de redes sociales china que también es popular en los Estados Unidos, constituya un riesgo de espionaje debido a su acceso a los datos de muchos estadounidenses. Recientemente, la administración Trump incluso trató de bloquear TikTok en los Estados Unidos como un riesgo de seguridad (Singh & Blase, 2020). Se estaban realizando esfuerzos en noviembre de 2020 para vender las operaciones estadounidenses de Tiktok a las empresas estadounidenses Oracle y Walmart; sin embargo, al mismo tiempo, los propietarios de TikTok obtuvo una prohibición judicial federal, deteniendo la venta forzosa. Otro ejemplo es la revelación de que oficiales militares chinos, recientemente acusados en los Estados Unidos, fueron responsables de robar datos de Equifax en 2017.

Otra posible área de preocupación son los vehículos eléctricos más nuevos (particularmente los fabricados en China o con sistemas informáticos chinos), que pueden tener sistemas de comunicaciones sofisticados donde un sistema informático central está en contacto constante con cada vehículo (similar a los sistemas de los vehículos Tesla). También existe un amplio apoyo para reducir o eliminar la dependencia de China en torno a ciertos minerales de tierras raras; sin embargo, en este caso diversificar los proveedores significa tener que encontrar proveedores fuera de los Estados Unidos, lo cual es muy difícil (Third Way, 2020). También parece probable para algunos observadores que Estados Unidos eventualmente se enfocará en la Corporación de la

Industria de la Aviación de China (AVIC), un conglomerado propiedad del gobierno con más de cien subsidiarias y más de 450,00 empleados. AVIC produce tanto material de guerra como aviones civiles y tiene empresas conjuntas con empresas estadounidenses de alta tecnología, entre las que están General Electric y Honeywell en aviónica; así como Cessna y Textron para aviones comerciales (Bitzinger & Boutin, 2009).

Desde el punto de vista de los Estados Unidos, existen varios riesgos para su sector de alta tecnología. El Consejo de Tecnología de la Información (ITC) ha argumentado que medidas excesivamente proteccionistas provenientes del gobierno podrían crear consecuencias negativas no deseadas para los EE. UU.; en donde se incluyen aspectos vinculados a la competitividad, liderazgo tecnológico y, paradójicamente, seguridad nacional. El ITC agrega además que no se debe utilizar bajo el paraguas de la ‘seguridad nacional’ un pretexto para apoyar objetivos económicos y comerciales no relacionados, porque esto podría dañar accidentalmente la competitividad global de Estados Unidos en el sector. Un ejemplo de este tipo, que afectaría particularmente al campo del desarrollo de sistemas de inteligencia artificial, es la política de visas propuesta por la Administración Trump para limitar el número de científicos chinos permitidos en el país, incluso a sabiendas de que muchos de ellos fueron capacitados en las principales Universidades de los Estados Unidos). Cabe señalar que Estados Unidos históricamente ha sido el centro principal para la atracción del talento extranjero en el mundo, y que, independientemente de la nacionalidad de los científicos que a dicho país acuden, son de las mentes más brillantes existentes en sus países y están eligiendo trabajar para laboratorios de investigación estadounidenses, enseñar a estudiantes estadounidenses y ayudar a construir empresas estadounidenses (Lairo, 2021).

De igual manera, dichas preocupaciones de seguridad nacional llevaron a la administración Trump a imponer aranceles del 25% en una lista ampliada de productos derivados del acero y del aluminio en enero de 2020. Excepto en algunas situaciones en las que se sustituyeron aranceles por cuotas, las restricciones siguen vigentes para todas esas importaciones excepto las que provienen de Canadá y México. Los aranceles a las importaciones de Canadá y México terminaron en mayo de

2018 porque dejaron en claro a los Estados Unidos que no seguirían adelante con la aprobación del T-MEC mientras los aranceles permanecieran vigentes. Irónicamente, los aranceles originales sobre el acero y el aluminio, impuesto por razones de seguridad nacional bajo la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962, no afectan significativamente las importaciones de acero de China y son un paso importante de política que podría desalentar algunas nuevas manufacturas en los Estados Unidos. Sin embargo, las importaciones de acero y aluminio de Canadá y México no se ven afectadas, excepto con respecto a la producción de automóviles, que se analiza a continuación.

4. Impacto potencial del T-MEC en la transferencia de producción a América del Norte: el caso del sector automotriz

Los automóviles y las autopartes representaron en promedio más del 25% del comercio total del TLCAN en bienes manufacturados y alrededor de 950,000 empleos en los Estados Unidos. Algunos componentes automotrices cruzan las fronteras de Canadá y / o México hasta ocho veces antes de ser ensamblados en un automóvil que termina por ser vendido en uno de los tres países del TLCAN. Por lo tanto, no es sorprendente que el tema automotriz fuera el foco de las renegociaciones del TLCAN y que estos cambios fueran la base para generar otras presiones favorables a trasladar las actuales cadenas de suministro chinas a América del Norte (Noland, 2019).

Los elementos del T-MEC que reemplaza al TLCAN que abordan directamente la industria automotriz incluyen modificaciones a las reglas de origen del TLCAN y los requisitos de contenido relacionados, además de algunas protecciones para México y Canadá en caso de que los Estados Unidos impongan nuevos aranceles a las importaciones de automóviles y autopartes de EE. UU. Bajo argumentos de seguridad nacional según la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962). El comercio de automóviles fue gestionado extensivamente bajo el marco legal del TLCAN y está aún más sujeto a los requisitos gubernamentales bajo el T-MEC. Si estas reglas cada vez más estrictas a mediano o largo plazo ayudarán o perjudicarán a las industrias de

automóviles y autopartes de América del Norte, no se sabrá hasta dentro de tres a cinco años según las nuevas reglas aceptadas. Los requisitos del T-MEC para la industria automotriz incluyen aumentar el porcentaje de contenido de valor regional requerido para automóviles y camionetas ligeras del 62.5% al 75%. Estos requisitos se implementarán gradualmente a lo largo de tres años a partir de la fecha de entrada en vigencia del T-MEC (07/Jul/2020); para lo cual, ciertos componentes centrales como motores, baterías avanzadas para automóviles eléctricos y transmisores deberán tener su origen en uno de los tres países de América del Norte. Además, el 70% del acero utilizado en la fabricación de automóviles y camiones pequeños deberá también tener su origen en uno de los tres países. En un paso más, aparentemente diseñado por la administración Trump en lugar del Congreso, las reglas del acero (pero no las relacionadas con el aluminio) se endurecieron aún más; por lo que los productos automotrices de acero, como chasis y carrocerías, no contarán para el 70% después de un período de gracia de 7 años, a menos que dicho acero sea industrializado (fundido y vertido) también en América del Norte. Diez años después de la entrada en vigor del T-MEC, las partes considerarán si es posible aplicar similares requisitos al aluminio. También de manera significativa para México, el 40% de los materiales para automóviles y el 45% de los componentes para camiones ligeros deben ser producidos por empresas que pagan a los trabajadores al menos USD 16 por hora. Algunos empleados de empresas automotrices que realizan investigación y desarrollo y/o ensamblan los componentes avanzados como baterías, motores y transmisiones en México contarían hasta el 15% de estos umbrales si los trabajadores reciben un pago en este nivel.

Dado que los salarios por hora típicos de la industria automotriz en México son de aproximadamente USD 3.60 – USD 3.90, este requisito salarial significa que la mayoría de los materiales y componentes contarán para el estándar de 40%-45%; por lo que es posible que algunos salarios en México eventualmente aumenten al nivel de USD 16 por hora como consecuencia del nuevo T-MEC. En ese sentido, el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador probablemente buscará implementar políticas de alza salarial y promoción de nuevas organizaciones sindicales, como otra exigencia de sus contrapartes estadounidenses y canadienses en el marco del T-MEC.

5. Conclusiones

Creo que pocos observadores objetivos estarían de acuerdo en que reglas más proteccionistas para vehículos y autopartes beneficiarán a los fabricantes o consumidores de automóviles, y todavía es poco claro si los cambios beneficiarán a los trabajadores de la industria. Es casi imposible estimar con precisión los costos de producción adicionales de América del Norte (debido a las reglas de origen más restrictivas y los requisitos de salario mínimo relacionados), en parte porque probablemente variarán de una compañía a otra y de un modelo de vehículo a otro. El requisito salarial de USD 16 por hora puede imponer una carga significativa de seguimiento y mantenimiento de registros a las empresas que producen vehículos de pasajeros terminados o camionetas ligeras y a los proveedores de repuestos asociados, al menos temporalmente. Esto probablemente se sumará a los costos de fabricación de vehículos en América del Norte, en comparación a los costes de producción de automóviles en Asia o la Unión Europea. Mientras tanto, los productores de camiones pequeños en México que los venden en el mercado estadounidense deberán tener especial cuidado, ya que, si no cumplen con las reglas de origen de los automóviles, la tarifa de nación más favorecida es solo del 2,5%. Es decir, si no cumplen con las reglas de origen de los camiones, la tarifa será del 25%. Aun así, uno puede esperar razonablemente que dentro de unos años, los principales productores de automóviles de América del Norte hayan ideado medios para minimizar los costos, dada la fase de producción, el período específico y la posible orientación regulatoria del gobierno de los EE.UU. Dado el apoyo abrumador a estas reglas automotrices más proteccionistas por parte de los demócratas en el Congreso, no se espera que la administración Biden intente rescindirlas (Runde, Sandin & Parham, Op. Cit).

El impacto económico general de estas disposiciones en la industria automotriz de América del Norte depende de varios otros factores, como el aumento del costo del acero y el aluminio debido a aranceles y cuotas estadounidenses sobre el acero y el aluminio importados. Dados los costos para los productores de automóviles norteamericanos de cumplir con las reglas de origen, en

particular los relacionados con el suministro de acero y los costos mínimos de mano de obra, es razonable esperar que las ventas de vehículos estadounidenses y de otros países de América del Norte caigan, aunque es difícil predecir la magnitud de la disminución, y las pérdidas de empleos que puedan resultar como consecuencia de ello (Woo, 2018; Noland, Op.Cit.).

En el futuro, se puede suponer que algunas de las autopartes que se obtienen actualmente en China se trasladarán a México, a los Estados Unidos, o quizás en algunos casos a Canadá. El aumento de los requisitos de producción dentro del área geográfica T-MEC en un 12,5% probablemente resultará en un cambio de la importación de piezas de menor precio de China a la importación proveniente de México. Los costos laborales mucho más bajos en México lo convierten en una fuente más probable de repuestos en comparación con Canadá o los Estados Unidos, a menos que su producción en los Estados Unidos pueda mecanizarse ampliamente; lo cual, si bien es posible, también es incierto debido a su poca viabilidad por razones políticas (Scissors, Op. Cit.). Al mismo tiempo, mientras que el valor de contenido regional está aumentando del 62,5% al 75%, evidentemente esto significará que el 25% del contenido total todavía podrá obtenerse de fuentes no norteamericanas.

Bibliografía

- Bitzinger, R. A., & Boutin, J. D. K. (2009). China's defence industries: change and continuity. In R. HUISKEN (Ed.), *Rising China: Power and Reassurance* (pp. 125–144). ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt24hbzb.15>
- Blackwill, R. D. (2019). TRADE. In: Trump's Foreign Policies Are Better Than They Seem (pp. 59–64). Council on Foreign Relations. <http://www.jstor.org/stable/resrep21419.18>
- Brands, H., & Cooper, Z. (2018). Getting serious about strategy in the South China Sea. *Naval War College Review*, 71(1), 12–32. <http://www.jstor.org/stable/26398089>
- Drysdale, P., & Hardwick, S. (2018). China and the global trading system: Then and now. In: R. Garnaut, L. Song, & C. Fang (Eds.), *China's 40 Years of Reform and Development: 1978–2018* (pp. 545–574). ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv5cgbnk.35>
- Erixon, F., Lamprecht, P., Kakara, T. (2020). The Role of Trade Policy in Promoting Sustainable Agriculture. European Centre for International Political Economy. <http://www.jstor.org/stable/resrep26312>

- Feng, H., & He, K. (2017). China's Institutional Challenges to the International Order. *Strategic Studies Quarterly*, 11(4), 23–49. <http://www.jstor.org/stable/26271633>
- Helle, H. J. (2017). China and the us: A Balance of Power? In *China: Promise or Threat?: A Comparison of Cultures* (pp. 24–39). Brill. <http://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w8h29s.8>
- Helm, B., Smeltz, D., Hitch, A. (2019). Record Number of Americans Say International Trade Is Good for the US Economy. Chicago Council on Global Affairs. <http://www.jstor.org/stable/resrep21288>
- Jaehyon, L. (2021). Diplomatic and Security Implications of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). Asan Institute for Policy Studies. <http://www.jstor.org/stable/resrep29687>
- Kalimuddin, M., & Anderson, D. A. (2018). Soft Power in China's Security Strategy. *Strategic Studies Quarterly*, 12(3), 114–141. <http://www.jstor.org/stable/26481912>
- Kresl, P. K. (2005). NAFTA and Its Discontents. *International Journal*, 60 (2), 417–428. <https://doi.org/10.2307/40204299>
- Lairo, J. (2021). What's next for the United States?: Part 3: Konrad Adenauer Stiftung. <http://www.jstor.org/stable/resrep30823>
- Levite, A. E. (2019). Anchoring the Obligations and Incentivizing Adherence. In: *Supply Chain Integrity: Principles for Governmental and Corporate Policies* (pp. 26–29). Carnegie Endowment for International Peace. <http://www.jstor.org/stable/resrep20977.9>
- Levite, A. E. (2019). Corresponding Corporate Obligations. In: *Supply Chain Integrity: Principles for Governmental and Corporate Policies* (pp. 20–26). Carnegie Endowment for International Peace. <http://www.jstor.org/stable/resrep20977.8>
- McDougall, J. N. (2000). National Differences and the NAFTA. *International Journal*, 55 (2), 281–291. <https://doi.org/10.2307/40203481>
- Noland, M. (2019). Protectionist Trade Policy Dampens US Economy and Risks Conflict with Asia. East-West Center. <http://www.jstor.org/stable/resrep24989>
- Padrón-Castillo, M., Bellan, M., Guajardo, I., Baker, J. C., Schroeter, L., Marczak, J., Conlin, C., Contini, K., Rojas, S., Vela-Treviño, C. A., Smith, J., Demas, R., Trock, J., Loomis, L., Vargas, O., Powell, A. J. S., Petterd, A. (2020). Given what is known about the incoming Biden-Harris administration, what might be the US role in advancing the development of greater commercial integration in the Western Hemisphere? In: *The Biden-Harris Administration and the Future of Supply Chains in the Americas*. (pp. 4–9). Atlantic Council. <http://www.jstor.org/stable/resrep29478.3>
- Quan, K. (2018). Prospects for US-China Union Relations in the Era of Xi and Trump. In: I. Franceschini & N. Loubere (Eds.), *Gilded Age* (pp. 96–101). ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctvgd1hr.22>
- Rasmus, J. (2018). Trump's Deja Vu China Trade War. *World Review of Political Economy*, 9(3), 346–363. <https://doi.org/10.13169/worldreviewpoliecon.9.3.0346>
- Runde, D., Sandin, L., Parham, I. (2021). Opportunities for the U.S.-Mexico Economic Partnership under the Biden and AMLO Administrations. Center for Strategic and International Studies (CSIS). <http://www.jstor.org/stable/resrep30081>
- Scissors, D. (2020). *Partial Decoupling from China: A Brief Guide*. American Enterprise Institute. <http://www.jstor.org/stable/resrep25367>

- Singh, S., & Blase, M. (2020). TikTok. In *Protecting the Vote: How Internet Platforms Are Addressing Election and Voter Suppression-Related Misinformation and Disinformation* (pp. 36–38). New America. <http://www.jstor.org/stable/resrep26363.11>
- Third Way. (2020). *2020 Country Brief: China*. Third Way. <http://www.jstor.org/stable/resrep26161>
- Woo, W. T. (2018). A US perspective on China's external economic disputes in the past 40 years and in the coming 40 years. In R. Garnaut, L. Song, & C. Fang (Eds.), *China's 40 Years of Reform and Development: 1978–2018* (pp. 637–658). ANU Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv5cgbnk.39>