HAL
open science

La integración en América del Norte: de la innovación regional a la recalibración estratégica en un contexto de grandes perturbaciones mundiales

Michèle Rioux

To cite this version:

Michèle Rioux. La integración en América del Norte: de la innovación regional a la recalibración estratégica en un contexto de grandes perturbaciones mundiales. Les Études du CERI, 2023, América latina. El año político 2022, n° 264-265, pp.40-44. hal-03968448

HAL Id: hal-03968448

https://sciencespo.hal.science/hal-03968448v1

Submitted on 1 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La integración en América del Norte: de la innovación regional a la recalibración estratégica en un contexto de grandes perturbaciones mundiales

Michèle Rioux

América del Norte ha sido un importante e influyente experimento de integración regional en los últimos 28 años, desde que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El TLCAN se negoció como un acuerdo trilateral en las primeras etapas de una nueva ola de globalización e integración de la producción mundial. El objetivo general era lograr ganancias de competitividad, ya que América del Norte se enfrentaba a grandes retos en este sentido en la década de 1980.

Treinta años después, la negociación del Acuerdo Canadá-Estados Unidos-México (ACEUMA) tuvo lugar en un contexto muy diferente. Recordemos que Donald Trump había insistido en renegociar el TLCAN, del que dijo que no era un buen acuerdo comercial para EEUU. El proceso de negociación del MEFTA comenzó en 2017 y terminó en 2018 con la firma del acuerdo, que entró en vigor el 1 de julio de 2020. Posteriormente, el 10 de diciembre de 2019 se firmó un protocolo modificatorio que vincula a Estados Unidos y México en materia de normas laborales. Canadá y México también firmaron un protocolo bilateral.

En este breve repaso a los treinta años de integración en América del Norte, veremos cómo la región ha pasado de la innovación regional a la recalibración estratégica de las dinámicas de integración en un contexto de gran perturbación mundial. En primer lugar, se analiza el TLCAN y sus repercusiones. A continuación, discutiremos las trayectorias de las continuidades y los cambios provocados por el ACEUMA. Concluimos con un debate prospectivo sobre el futuro de la integración regional en América del Norte.

TLCAN

El TLCAN estableció un modelo para los acuerdos comerciales en muchos temas nuevos. Se trataba entonces de un segundo modelo de integración regional en contraste con un primer modelo, el europeo desarrollado por la Unión Europea (UE), que requiere intereses comunes, una identidad común y el establecimiento de instituciones que articulen varios estratos y niveles de regulación (local, nacional y regional). El TLCAN no pretendía establecer una comunidad de intereses norteamericana. La integración regional se basó en un enfoque orientado al mercado, con el fin de obtener ganancias de competitividad, inversión y producción, sin la ambición de crear una comunidad compartida e instituciones supranacionales.[1]

Para los Estados Unidos, se trataba de promover una competencia más justa y fomentar las reformas económicas en Norteamérica y en el resto del mundo. Para ambos socios estadounidenses, la cuestión también estaba relacionada con los cambios de política económica destinados a la competitividad y la innovación, pero sobre todo el objetivo era asegurar el

[1] C. Deblock, M. Rioux, « NAFTA: The Trump card of the United States ? », *Studies in Political Economy*, Vol. 41, n° 1, 1993, pp. 7-44.

acceso al mercado estadounidense para las empresas mexicanas y canadienses y poner fin a las medidas comerciales unilaterales de Estados Unidos.

Este innovador acuerdo comercial creó la mayor zona de libre comercio y representó el primer caso de agrupación de países desarrollados y en desarrollo. Fue el acuerdo más completo jamás negociado, con 22 capítulos, un preámbulo y anexos. Además de los compromisos de liberalización del comercio de bienes, un tema clásico de las negociaciones comerciales, el acuerdo introdujo nuevas disposiciones sobre la liberalización de los servicios (finanzas, telecomunicaciones, etc.), la inversión, la propiedad intelectual, la solución de diferencias entre Estados e inversores, y la competencia, por nombrar algunas. El acuerdo tenía incluso dos acuerdos paralelos, uno sobre el trabajo y otro sobre el medio ambiente, tal y como había prometido Clinton antes de su elección como Presidente de los Estados Unidos.

El acuerdo se convirtió en el modelo del sistema comercial multilateral, y muchas de las nuevas normas comerciales que introdujo se incorporaron al sistema comercial multilateral, ya que las negociaciones del TLCAN coincidieron con las de la Ronda de Uruguay, que condujeron a los Acuerdos de Marrakech y a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El modelo del TLCAN fue importante debido al tamaño de la región y al hecho de que muchas de sus innovaciones se han reproducido en otros acuerdos comerciales a nivel bilateral, regional y multilateral. Así, el modelo se ha extendido más allá de Norteamérica. Incluso se ha hablado de ampliarlo en el contexto de las negociaciones para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que ha sido objeto de negociaciones en varias Cumbres de las Américas. Este proyecto del ALCA era muy ambicioso e ilustraba la fuerza del efecto dominó del TLCAN. Además, el proyecto iba mucho más allá del libre comercio. En efecto, todos los países de las Américas, a excepción de Cuba, debían formar una comunidad de democracias y emprender formas de cooperación en varios ámbitos (económico, político, jurídico y social).

El TLCAN es conocido por la expansión de los vínculos comerciales y económicos entre sus Estados parte, al menos en la primera década, la creación de procesos de producción más eficientes, la mayor disponibilidad de bienes de consumo más baratos y una mayor oferta de productos.

Para algunos expertos, ha permitido mejorar el nivel de vida y las condiciones de trabajo, aunque también ha tenido perdedores por los efectos de la reestructuración industrial en algunos sectores. Para otros, el TLCAN ha sido culpado de la decepcionante evolución del empleo, el descenso de los salarios medios en EE.UU., el escaso aumento de la competitividad, así como el descuido de las cuestiones laborales y medioambientales.

El modelo de integración norteamericano ha sido ciertamente muy favorable a la extensión y ampliación de los derechos de las empresas sobre dimensiones sociales y medioambientales mucho más débiles. El TLCAN ha acelerado el proceso de globalización al significar el abandono del orden internacional que protegía el margen de maniobra de los Estados en favor del libre comercio como fin en sí mismo y, en consecuencia, la generalización del principio de competencia del libre comercio.[2]

[2] M. Rioux, C. Deblock, L. Viau (dir.), *L'Aléna conjugué au passé, au présent et au futur*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015.

Con el abandono del proyecto del ALCA en la Cumbre de las Américas de Mar del plata en 2005, la entrada de China en la OMC y el pivote hacia Asia, así como la proliferación de acuerdos de libre comercio, el TLCAN se agotó.[3] Incluso ha sido rápidamente superado institucionalmente, ya que varios acuerdos comerciales han introducido nuevas disposiciones y normas comerciales. Asistimos a la aparición de formas de acuerdo denominadas "globales", "de asociación", "progresivas" o "inclusivas". Al mismo tiempo, la transición digital está provocando transformaciones estructurales que requieren nuevas regulaciones comerciales. En resumen, la economía y el comercio mundial han cambiado en treinta años, y el TLCAN no lo ha hecho.

¿Cambia el ACEUM el modelo del TLCAN?

Antes del ACEUM, varios intentos de actualizar el TLCAN no habían tenido éxito, a pesar de la extensa agenda incorporada al TLCAN con casi 30 comités y grupos de trabajo. Otras iniciativas, en particular la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, han tropezado debido a la divergencia de prioridades entre los participantes. Un número importante de las disposiciones del ACEUM están tomadas de la Asociación Transpacífica Integral y Progresiva (PTPGT), otra iniciativa estadounidense, en la que participaron las tres partes del TLCAN, pero que fue abandonada por Estados Unidos. Los negociadores de la ACEUM habían concluido las negociaciones transpacíficas en 2015. Naturalmente, estos fueron el punto de partida de la "modernización" del TLCAN. Aunque el TLCAN fue innovador en varios aspectos, el ACEUM es más que una actualización del modelo, ya que pretende recalibrar la dinámica de la integración regional y reposicionar la región dentro del sistema económico mundial.

La ACEUM forma parte de una cierta continuidad con el TLCAN. El modelo de integración norteamericano establecido por el TLCAN se mantiene en el ACEUM, que moderniza el modelo norteamericano y recalibra el enfoque en ciertos aspectos. Su dimensión estratégica es tan fuerte como la del TLCAN, pero en un contexto de rivalidades internacionales sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial.

El comercio y la inversión transfronterizos siguen estando en el centro del nuevo acuerdo con el objetivo de fomentar la productividad y la competitividad de la región. En algunos casos, se han reforzado los derechos de los inversores y de los productores, así como su aplicación, sobre todo en lo que respecta a la propiedad intelectual. Algunos sectores cubiertos por el TLCAN se han liberalizado más, como el sector financiero y las telecomunicaciones. Están surgiendo nuevas cuestiones, como el comercio electrónico, la corrupción, la cooperación en materia de reglamentación, las políticas macroeconómicas y los tipos de cambio, la competencia y las empresas estatales, y las normas de origen, por citar sólo algunas.

La protección de los inversores se ha recalibrado. De hecho, el mecanismo de solución de controversias entre inversores y Estados, que se había opuesto como una amenaza a la

[3] M. Rioux, C. Deblock, « NAFTA - A Model Running Out of Breath ? », *CESifo Forum*, Vol. 11, n° 4, 2010, pp. 9-16.

soberanía de los Estados y a la capacidad de los gobiernos para regular en interés público, ha sido recalibrado. Esta recalibración se ve acentuada por las nuevas disposiciones sobre derechos laborales del ACEUM.[4] El ACEUM contiene obligaciones mucho más estrictas en materia de derechos laborales y mecanismos de aplicación más fuertes. En general, el ACEUM es una actualización y un reequilibrio del modelo de integración norteamericano existente más que uno verdaderamente nuevo, pero ciertamente incorpora nuevas dimensiones que lo acercan a los nuevos acuerdos de asociación como el AEGC, que se preocupa cada vez más por el desarrollo de la cooperación reguladora.

Sobre todo, el contexto ha cambiado en Norteamérica con la elección de Donald Trump y su impacto en las relaciones económicas internacionales, las consecuencias de la pandemia en el comercio y la inversión, la rivalidad entre Estados Unidos y China, y la guerra en Ucrania, que ha provocado una gran conmoción económica que ha ido creciendo desde marzo de 2022. En este contexto, la relación entre el Estado y el mercado en la región parece alinearse para el retorno de las intervenciones estatales debido a los límites del libre comercio como doctrina y práctica en respuesta a las crisis que han sacudido y siguen sacudiendo la región.

El orden económico de la posguerra se forjó sobre una base de compromiso, ya que se concedió a los Estados nacionales la libertad de proteger la estabilidad económica nacional y las excepciones comerciales para garantizar que el sistema pudiera mantener su legitimidad y obtener el apoyo del público.[5] El paso de la liberalización ordenada al libre comercio ha hecho que la economía mundial se oriente hacia un sistema de desmantelamiento de los sistemas nacionales y de las políticas internas para alcanzar objetivos de interés público.[6] En cierta medida, el ACEUM coincide con una crisis del liberalismo y una crisis del multilateralismo que hace temer un giro hacia la desglobalización.[7] Queda por ver si la ACEUM estará a la altura de los nuevos retos en materia de regulación y posicionamiento estratégico de la región norteamericana. Un éxito podría significar que el ACEUM podría consolidar la integración norteamericana y tener una influencia más allá de la región, como ocurrió con el TLCAN. El fracaso supondría un repliegue nacionalista y un proteccionismo cuyos efectos podrían conducir a la desintegración regional y a la desglobalización.

El modelo de integración norteamericano ha sido un vector de cambio en la relación entre los estados y los mercados de la región. América del Norte ha sido un laboratorio experimental de integración regional durante casi treinta (30) años. El TLCAN, como modelo de integración, ha tenido muchas repercusiones normativas y estructurales importantes en la región y en el resto del mundo. Agotado y cuestionado, el modelo se enfrentaba a nuevos e importantes

[4] S. Zini (dir.), *Vers une politique commerciale socialement responsable dans un contexte de tensions commerciales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2021.

[5] J. G. Ruggie, « International regimes, transactions, and change : Embedded liberalism in the postwar economic order », *International Organization*, Vol. 36, n° 2, 1982, pp. 379-415.

[6] D. Rodrik, « Populism and the Economics of Globalization », *Journal of International Business Policy*, Vol. 1, n° 1, 2017, pp. 12-33 ; J. B. Velut, G. Siles-Brügge, L. Dalingwater, « Rethinking the Dynamics of Inclusion and Exclusion in Trade Politics », *New Political Economy*, Vol. 27, n° 4, 2022, pp. 547-552 ; J. C. Hays, *Globalization and the New Politics of Embedded Liberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2009 ; J. G. Ruggie, *Embedding Global Markets,* Boca Raton, Routledge, 2008.

[7] J. Sapir, *La Démondialisation*, Paris, Le Seuil, 2021.

retos que justificaban su modernización. Esta modernización se ha debatido y negociado en un contexto muy diferente y se está aplicando en un contexto difícil marcado por la pandemia y los conflictos internacionales.

Varios cambios económicos y políticos han influido en estas negociaciones. En primer lugar, las cadenas de valor mundiales están ahora muy integradas, y esto se ha puesto de manifiesto de forma significativa por la perturbación causada por la pandemia y las actuales tensiones geoestratégicas provocadas por la guerra de Ucrania. En segundo lugar, la importancia de Asia en estas cadenas globales se ha hecho ineludible y ha afectado significativamente a la región de América del Norte, ya que las rivalidades sino-estadounidenses han creado un clima de guerra comercial que ha socavado gravemente tanto las negociaciones del Transpacífico como las del ACEUM. En tercer lugar, muchos acuerdos comerciales bilaterales y regionales fueron negociados por EE.UU., Canadá y México, y en cierto modo el ACEUM pretendía poner al día a los socios del TLCAN en este sentido.

Existen importantes similitudes entre el TLCAN y el ACEUM. El ACEUM se basa en el modelo de integración norteamericano establecido por el TLCAN, pero sus intenciones son más progresistas e inclusivas, algunos dirían que populistas, ya que la legitimidad democrática del TLCAN ha sido cuestionada y debatida. Además, tiene una inequívoca dimensión estratégica debido a las consecuencias de las crisis provocadas por la pandemia y la guerra en Ucrania.[8]

Si el TLCAN consiguió dar a Estados Unidos y a la región una importancia e influencia renovadas en los años 90, el ACEUM es un acuerdo que también pretende reposicionar el liderazgo de Estados Unidos en América del Norte y en la economía global en un mundo cada vez más minado por un contexto de crisis multidimensional. Su influencia dependerá de la capacidad de los tres países para revitalizar el espacio económico norteamericano y de la forma en que las intervenciones de los Estados provoquen, o no, conflictos comerciales. ¿Podría el ACEUM ser un modelo para la región, otras regiones y el sistema multilateral, como fue el caso del TLCAN? Es posible, pero es muy dudoso. Es mucho menos probable que el ACEUM sea un modelo para la región de lo que fue el TLCAN en los años 90. La historia lo dirá... Pero está claro que el modelo del ACEUM es más complejo de exportar que el del TLCAN, a menos que se abra al comercio regulado, teniendo en cuenta los retos sociales y medioambientales que son tan importantes para estructurar el futuro de una Norteamérica competitiva y progresista que podría proporcionar un nuevo modelo a seguir.[9]

[8] M. Arès, E. Boulanger, E. Mottet (dir.), *La Guerre par d'autres moyens : rivalités économiques et négociations commerciales au XXIe siècle*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2021 ; G. Gagné, M. Rioux (dir.), *NAFTA 2.0, From the first NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement,* Cham, Palgrave Springer, 2022.

[9] S. Polaski, K. Nolan, M. Rioux, « The USMCA : A "new model" for labor governance in North America ? », in G. Gagné y M. Rioux (dir.), *NAFTA 2.0, From the first NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement,* Cham, Palgrave Springer, 2022, pp. 139-156.

Para citar este capítulo: Michèle Roux, « La integración en América del Norte: de la innovación regional a la recalibración estratégica en un contexto de grandes perturbaciones mundiales », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2022/ Les Etudes du CERI*, n° 264-265, Enero 2023 [en línea: **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].