NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
Recibido: 28/02/2021 Aceptado: 14/05/2021 • DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473

El origen de los mercados de emisiones. La mercantilización de la regulación ambiental para contaminantes aéreos en Estados Unidos

The Origin of Emissions Markets. The Commercialization Of Environmental Regulation for Air Pollutants in the United States

Ricardo Vega Ruiz*

Resumen

Este artículo describe el nacimiento de la regulación de contaminantes atmosféricos, así como su transformación, que de estar bajo control estatal transitó a un régimen basado en instrumentos de mercado. Muestra la paulatina mercantilización del abordaje de los problemas de contaminación aérea, cuyo orígen se encuentra en Estados Unidos y que se condensó en la fundación de tres programas históricos: el Programa sobre Manejo de Emisiones (Emission Trading Program, 1982), el programa Promedio entre Refinerías (Average between Refineries, 1985) y el Programa sobre Lluvia Ácida (Acid Rain Program, 1995). Estos experimentos, dentro del régimen de regulación ambiental de comando y control, desembocaron en la conformación del primer mercado de emisiones atmosféricas contaminantes en la historia mundial y abrieron el camino de un nuevo régimen de regulación ambiental conocido como tope y comercio.

Palabras clave: mercados de emisiones, tope y comercio, comando y control, política ambiental.

Abstract

This article describes the birth of air pollutant regulation and its transformation, which, formerly under state control, moved on to a regime based on market instruments. The author shows the gradual commercialization of the approach to air pollution problems, whose origins can be traced to the United States, summarized in three different historic moments: the Emission Trading Program (1982), the Average between Refineries (1985), and the Acid Rain Program (1995). These experiments, in a framework of the command and control environmental regulatory regime, led to the creation of the first atmospheric contaminant emissions market in world history and opened up the road to the new "cap and trade" environmental regulatory regime.

Key words: emissions market, cap and trade, command and control, environmental policy.

* Candidato a doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), doctorante en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), <contrafaenoris@gmail.com>.

Introducción

Los mercados de emisiones son la principal forma de regulación de contaminantes atmosféricos a nivel mundial. El mercado internacional de gases de efecto invernadero con el que se pretende mitigar el cambio climático es la mejor muestra de ello. Esta relevancia se ha expresado en abundantes publicaciones sobre diferentes temas relacionados con los mercados de emisiones. Sin embargo, su dimensión histórica no ha recibido la atención que merece como objeto de estudio. El interés permanece centralizado en el fenómeno contemporáneo de los mercados de emisiones de gases de efecto invernadero (Abadía, 2014; Fernández, 2011; Gilbertson y Reyes, 2006; Lohmann, 2012; Sunstein, 2009) nublando la importancia de la reconstrucción histórica en la comprensión de estos mercados.

El abordaje mercantil de los problemas de contaminación aérea no nació en los debates sobre el cambio climático antropogénico de 1980 y 1990, sino que apareció por primera vez en Estados Unidos en 1970, en el contexto de la aplicación de la Ley de Aire Limpio (*Clean Air Act*, CAA), que fue decretada ante el aumento de la contaminación aérea causada principalmente por gases sin efecto invernadero. Aunque el esquema de regulación con el que fue elaborada esta ley estuvo basado en un fuerte control estatal acorde con los principios convencionales de la época, la crisis económica internacional de 1974, así como la fuerte oposición de las empresas contaminadoras lo terminaron desmantelando paulatinamente. La primera parte de este artículo reconstruye este proceso de nacimiento y transformación de la regulación de contaminantes atmosféricos en su país de origen: Estados Unidos.

La segunda describe y analiza la conformación del primer mercado de emisiones aéreas contaminantes en la historia. La penetración de la perspectiva mercantil para abordar los problemas ambientales en la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency, EPA) se expresó en diferentes enmiendas de la CAA , que pusieron en marcha distintos experimentos a través de mecanismos flexibles y mercantiles para cumplir con los estándares de contaminación atmosférica. La incorporación, en distintos momentos, de cuatro de estos mecanismos en la regulación de contaminantes aéreos para fuentes industriales culminó en la conformación del primer mercado de emisiones aéreas contaminantes conocido como Programa sobre Manejo de Emisiones (Unites States-Emission Trading Program) de 1982.

El segundo gran experimento, que se gestó para atender los problemas ambientales causados por el creciente parque vehicular, se aborda en la tercera parte de este artículo. Para reducir las emisiones contaminantes de los autos también se utilizó la CAA para regular la cantidad de plomo en la gasolina. Ante el desacato de las refinerías de combustible, entre 1970 y 1986, la EPA incorporó tres mecanismos flexibles y

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473)

mercantiles para facilitar el cumplimiento de la ley ambiental. Este programa, conocido como Promedio entre Refinerías (Average between Refineries), articuló paulatinamente un mercado de contenido de plomo.

Sin embargo, estos experimentos de mercado se erigieron dentro de un esquema de regulación ambiental conocido como comando y control, que precisaba de una fuerte intervención estatal. La mercantilización de la regulación de contaminantes aéreos, que ya operaba en la práctica, resultaba incompatible. Hasta 1995, en el contexto del aumento de las lluvias ácidas causadas principalmente por las emisiones de dióxido de azufre, se constituyó el Programa sobre Lluvia Ácida (Unites States-Acid Rain Program), un mercado que sentaría las bases de un nuevo régimen de regulación para la contaminación atmosférica. Fue conocido como tope y comercio y terminó por liquidar lo que quedaba del régimen de comando y control. La cuarta parte de este trabajo reconstruye la conformación de este mercado y describe los principios de este nuevo régimen que se ha convertido en la política convencional, a nivel internacional, para tratar los problemas de contaminación aérea.

Aunque los tres mercados, el Programa sobre Manejo de Emisiones (1982), el Promedio entre Refinerías (1985) y el Programa sobre Lluvia Ácida (1995) aparecen descritos en este trabajo en secuencia cronológica según la fecha en que se formalizaron legalmente, la práctica mercantil en la regulación ambiental para los distintos contaminantes aéreos se desarrolló de forma simultánea, por lo que la influencia entre estas tres experiencias mercantiles fue retroactiva, lo que contribuyó a acelerar el surgimiento del régimen de regulación ambiental mercantil conocido como tope y comercio.

Finalmente, en el apartado de conclusiones, se enfatiza que el régimen de tope y comercio no surgió para resolver problemas ambientales, sino para solucionar el desacato de la ley ambiental por parte de los contaminadores en Estados Unidos. El estudio sobre sus orígenes resulta fundamental para desnaturalizar el abordaje mercantil de los problemas de contaminación atmosférica y para tener presentes los problemas sociales y ecológicos que los mercados de emisiones han generado inesperadamente en el pasado. También se resalta la necesidad de que las investigaciones, sobre todo en español, profundicen en la dimensión histórica del objeto para evaluar objetivamente la vigencia de esta supuesta solución que en la actualidad se extiende por el mundo con los mercados de gases de efecto invernadero para enfrentar el cambio climático.

Metodología

Esta investigación utilizó el análisis cualitativo de publicaciones especializadas y archivos documentales sobre los tres primeros mercados de emisiones atmosféricas

contaminantes en Estados Unidos para reconstruir los orígenes históricos de la regulación ambiental para tratar los problemas de contaminación aérea. El análisis de esos mercados reveló la centralidad de la EPA, de la oposición de los contaminadores y de los debates en el interior de la disciplina económica en el proceso de mercantilización de la regulación ambiental para tratar las emisiones aéreas contaminantes que se experimentaron durante las últimas tres décadas del siglo XX. La reconstrucción de este proceso histórico mediante este enfoque metodológico arrojó la hipótesis según la cual los mercados de emisiones, así como el régimen de tope y comercio, hoy predominantes en la política ambiental internacional, surgieron en la EPA como una respuesta al desacato de los contaminadores y con el objetivo de desplazar las limitaciones del crecimiento económico que imponía el régimen de regulación ambiental, ya que contaba con una fuerte intervención estatal llamada comando y control.

Nacimiento y transformación de la regulación de contaminantes aéreos

Los problemas ambientales del capitalismo estaban presentes antes de que el proceso productivo se encadenara a los combustibles fósiles. La crisis de la bosta asoló a los ciudadanos europeos en el siglo XX, ya que inundaban sus calles con el excremento de los caballos. Pero cuando el capitalismo vivió su momento histórico de mayor auge, eso que Eric Hobsbawm llamó "edad de oro" (1945-1973), la meteórica expansión industrial incrementó los problemas ambientales a niveles inimaginables (1995).

Fue en el interior de la principal potencia económica mundial que lideraba el bloque capitalista occidental, Estados Unidos, donde los problemas de contaminación provocados por los impactos del acelerado crecimiento económico de posguerra sirvieron como caldo de cultivo de un renovado movimiento ambientalista. En la década de 1960, en una de sus expediciones al espacio, los astronautas estadounidenses lograron captar por primera vez nuestro planeta desde una posición tan distante que permitía verlo en su totalidad, como una pequeña nave vagando en la inmensidad del cosmos. Este logro de la boyante economía estadounidense se convirtió, paradójicamente, en un símbolo que el movimiento ambientalista utilizó para denunciar la amenaza que representaba el obsesivo crecimiento económico para la vulnerable nave espacial que tenemos por hogar.

Tan fuerte resultó la metáfora de la Tierra como nave espacial que su influencia penetró el corazón de la disciplina económica. En un evento realizado en 1966 por el grupo de intelectuales estadounidenses Resources for the Future (RFF) comenzó a resonar la tesis de que la principal amenaza para nuestra nave residía en la aspiración

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473)

del crecimiento económico ilimitado que el gobierno, la economía convencional y el sentido común abrazaban como dogma. En su intervención titulada *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, Kenneth E. Boulding terminó por despojar la imagen espacial de la Tierra de todo tinte metafórico para constituirla en la base de su teoría económica. Afirmaba que nuestro planeta y la economía humana no eran sistemas abiertos, tal como sostenían los economistas convencionales en los que no existía conexión entre las entradas y las salidas, eran más bien sistemas cerrados: "Las salidas de todas las partes del sistema están vinculadas a las entradas de otras partes. No hay entradas desde el exterior ni salidas hacia el exterior; de hecho, no hay afuera en absoluto" (Boulding, 1966). El planteamiento de Boulding buscó subsumir la economía bajo ese sistema cerrado al que finalmente pertenece: la ecología (Lane, 2015: 37).

Además de estos giros ideológicos, la presión de un renovado movimiento ambientalista persuadió al gobierno federal de Nixon a elaborar, en 1970, la CAA para hacer frente a los cada vez más constantes problemas de contaminación aérea provocados por seis gases: dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, monóxido de carbono, plomo, ozono y partículas contaminantes (Ellerman *et al*., 2000: 13). La CAA partió de una forma de regulación ambiental a la que se le denomina régimen de comando y control, que se caracteriza por la fuerte e inflexible intervención del Estado que fija límites de emisión para cada uno de los emisores, especifica los medios por los cuales se debe alcanzar el objetivo ambiental, es decir, determina el equipo de reducción de emisiones que es imprescindible instalar en la fuente contaminante e impone sanciones a los infractores (Cole, 2015: 9; Voß y Simons, 2015: 57).

La CAA estableció estándares de calidad del aire que, en adelante, las autoridades de los estados tenían que hacer cumplir. Se creó la EPA para monitorear los niveles de contaminación y ejecutar las sanciones a los infractores. Los estados tenían hasta 1975 como plazo máximo para cumplir con los objetivos ambientales (Hahn y Hester, 1989a: 114). Aquellos que no lo lograran se les impediría ampliar o instalar nuevas fuentes contaminantes en sus territorios, lo que en la práctica se traducía en una "prohibición del crecimiento" para el conjunto de empresas ubicadas en las zonas infractoras.

En este régimen de comando y control, los trabajos de RFF que presentaron al medio ambiente como un objeto finito antitético a la aspiración del crecimiento económico infinito fueron centrales (Lane, 2015: 45). Y aunque ciertas autoridades estatales e industrias contaminantes consideraban a la CAA y la EPA retos difíciles de superar, no los percibían como amenaza a sus intereses. El régimen de comando y control estaba tan naturalizado que parecía incuestionable, era la opción convencional que la economía y la política recomendaban para abordar los problemas de contaminación aérea.

Sin embargo, un suceso histórico detonaría el inicio de la transformación de la concepción que la EPA tenía sobre la regulación ambiental: la crisis de la edad de oro

del capitalismo. En 1973, el aumento de los precios del petróleo y los recortes a la producción de crudo por los países petroleros del Golfo le pusieron fin al largo y acelerado crecimiento económico de posguerra. La repercusión para la potencia económica occidental fue inmediata, dejando, entre otras cosas, una fuerte desaceleración. El crecimiento económico, tan criticado por el ambientalismo y desdeñado por los economistas con su metáfora de la Tierra como nave espacial, aparecía ahora como una prioridad para el gobierno estadounidense, un asunto de seguridad nacional en el contexto de la guerra fría.

Desde 1960 se habían formulado alternativas al régimen de comando y control. El libro de John Dales, *Pollution, Property, and Prices* de 1968, fue uno de los más importantes desarrollos sobre los mecanismos de mercado para regular el medio ambiente, pero quedó circunscrito al ámbito académico. El desmantelamiento de la política ambiental estadounidense asentada en la fuerte intervención del Estado vino del RFF. El grupo que tiempo atrás había ayudado a sentar las bases de una economía de sistema cerrado y dependiente de la ecología recogió de los escombros la idea del crecimiento para colocarla nuevamente en el altar de la disciplina. Más allá de las aulas y los congresos académicos, el RFF logró socavar la prohibición del crecimiento anteponiendo los mecanismos de mercado, solución que permitiría, supuestamente, alcanzar los objetivos ambientales sin sacrificar el crecimiento económico.

El economista estadounidense Allen V. Kneese, miembro del grupo, fue un actor central en este giro ideológico y práctico. En 1969, presentó el trabajo "Producción, consumo y externalidades". Su perspectiva, además de incorporar las entradas en la economía, como anteriormente había hecho el enfoque del equilibrio, incluía la idea de las salidas que buscaban que la contaminación ambiental y su control pudieran ser abordados como un problema de equilibrio económico (Lane, 2015: 45). De esta forma, las externalidades dejaban de ocupar el lugar de desviaciones menores donde fueron colocadas desde que el economista inglés Arthur Pigou las incorporó a la disciplina (Pérez *et al*., 2010: 43). El nuevo enfoque mostró que cuando se considera el flujo completo, no sólo las entradas (recursos materiales), sino también las salidas (bienes finales y residuales) y las externalidades son resultados inherentes del proceso económico. La teoría de Kneese, que reinterpretó los planteamientos de Boulding, se proyectó como alternativa para regular la contaminación aérea sin poner en peligro el crecimiento económico.

La concepción de la contaminación ambiental fue un problema de externalidades económicas que significó una innovación que cambio las relaciones entre la economía y el medio ambiente. A decir de Richard Lane, esta innovación teórica que debe atribuirse al RFF, ya que permitió socavar el concepto de medio ambiente y limitarlo por un conjunto de recursos escasos en términos absolutos. Invirtió los términos

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473)

del problema, la contaminación ambiental dejó de ser el indicador de la falla del mercado y de la obsesión por el crecimiento económico para pasar a ser una falla específica y subsanable de ciertos mercados (Lane, 2015: 41). Desde esta perspectiva, la contaminación aparece cuando los mercados no fijan adecuadamente el precio del medio ambiente. La teoría del equilibrio general y la rehabilitación de la teoría de las externalidades terminaron por "reconciliar" la economía con el medio ambiente.

El inicio del cambio en las altas esferas gubernamentales se dio en 1974, cuando la Administración Federal de Energía (Federal Energy Administration, FEA) puso en marcha el Proyecto Independencia para resolver el problema del desabasto de petróleo ocasionado por las disputas con los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). En 1975, la nueva perspectiva se consolidó con la política del presidente Ford que, para superar la dependencia del suministro extranjero de petróleo, necesitaba salir de la regulación ambiental estricta de comando y control. Las medidas incluían la desregulación del gas, la expansión masiva de la explotación del petróleo en Alaska y la revitalización del uso del carbón doméstico. Para esto, Ford envió nuevas enmiendas a la *CAA* para evadir creativamente la prohibición del crecimiento (Lane, 2015: 45).

La gestación del primer mercado de emisiones: el USETP

El cambio progresivo que experimentó la regulación ambiental fue influido por la concepción económica de las externalidades, así como por las altas esferas del gobierno estadounidense que demandaban cambios en el régimen de regulación ambiental; sin embargo, la tenaz resistencia de los grandes contaminadores fue el dínamo clave. En la primera mitad de 1970, los fundamentos del esquema de comando y control habían perdido validez epistémica en la economía y su legitimidad como instrumento de política ambiental se comenzaba a desmoronar. Su cuestionamiento creó el espacio propicio para que un conjunto de industrias pusiera en marcha una campaña abiertamente política con la que lograron sellar en la *CAA* el estigma de "prohibición del crecimiento" (Voß, 2007: 333) precipitando su reforma y la transformación de la EPA. En adelante, la regulación ambiental aplicada por la agencia era obsoleta y contraria a los nuevos principios del buen funcionamiento económico y a lo políticamente realista y razonable. Las repercusiones de este cambio se expresaron en una serie de enmiendas a la *CAA*, que introdujeron cuatro mecanismos flexibles y de mercado dentro del esquema de comando y control: red, compensaciones, burbuja y banca.

Red

En 1974, la EPA flexibilizó la regulación al valorar que numerosos estados no lograrían alcanzar los estándares de calidad del aire fijados para 1975. Para reducir las dificultades que enfrentaban las empresas, autorizó a las plantas industriales que aumentaran sus emisiones, debido a modificaciones o expansiones en sus instalaciones, para que pudieran apoyarse en un mecanismo en el que los aumentos de emisiones se contrarrestaran mediante reducciones en otras fuentes de emisión de la misma instalación. Este mecanismo de cumplimiento fue conocido con el nombre de red (Hahn y Hester 1989a: 132-133).

Para el caso de las plantas industriales pequeñas con bajos niveles de emisiones, que no eran consideradas "fuentes principales de contaminación", las obligaciones ambientales eran mínimas. Pero en cuanto aumentaban su tamaño y sus emisiones alcanzaban cierto nivel, pasaban a considerarse "fuentes principales de contaminación", quedando atadas a compromisos ambientales más severos. A través del mecanismo de red, una empresa que necesitaba aumentar sus emisiones podía evitar la clasificación de "fuente principal" al reducir la contaminación en otras partes de su instalación. Por esta vía, las empresas podían ajustar sus cálculos para que el aumento neto de sus emisiones (aumento de emisiones por la expansión menos la reducción en fuentes existentes) quedara por debajo del nivel en el que sería considerada "fuente principal" (Hahn y Hester, 1989a: 118-119).

Este mecanismo fue ampliamente utilizado por los agentes contaminantes. A decir de Daniel Cole, entre 1974 y 1984, hasta doce mil empresas utilizaron red para no contraer compromisos ambientales más onerosos, "lo que resulta en ahorros de costos de entre quinientos veinticinco millones y doce mil millones de dólares" (Cole, 2015: 18). Por su parte, en su temprana evaluación de 1989, Robert Hahn y Gordon Hester mostraron que red era la actividad de intercambio de emisiones más utilizada. Para 1984, el único año del que tenían información disponible, novecientas fuentes utilizaron red, y estimaron que, en el periodo de 1974 a 1989, ocho mil fuentes lo usaron (1989a: 133).

Red puso en marcha el primer programa de permisos transferibles de emisiones contaminantes aéreas en la historia, aunque, y esto es muy importante, no eran comercializables. Dado que de las emisiones totales sólo podían descontarse las reducciones que se realizaban en la misma instalación, el intercambio mercantil entre empresas era inexistente, por lo que no puede ser considerado el primer programa de comercio de emisiones. No obstante, es el origen del cual abreva el programa de permisos comercializables de la EPA.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473)

Compensaciones

Cuando finalmente llegó 1975, un grupo importante de regiones no alcanzaron los niveles de reducción de contaminación requeridos. En vez de aplicar sanciones a las zonas de no logro, la EPA introdujo cambios a su esquema de regulación que, además de tolerar a los transgresores de la *CAA*, mercantilizaron las formas de cumplimiento. La enmienda de 1977 extendía el plazo de cumplimiento hasta 1982 y creaba una separación entre las áreas que habían cumplido y las de incumplimiento (Hahn y Hester, 1989a: 115). Las segundas quedaban sujetas a un control más estricto. Un área de incumplimiento como Los Ángeles, por ejemplo, tenía que realizar reducciones de una y media toneladas de compuestos orgánicos volátiles para que una nueva fuente pudiera emitir otra tonelada (Cole, 2015: 19; Ellerman *et al*., 2000: 18).

El hecho de que fueran las autoridades estatales las responsables frente a la EPA, permitió el surgimiento de iniciativas locales para alcanzar los estándares de calidad del aire. Una de ellas surgió en el estado de California, ya que implementó un mecanismo mercantil que facilitaba el logro de los objetivos de emisiones, al tiempo que permitía continuar la expansión industrial. Autorizaba la instalación de nuevas fuentes fijas de emisión siempre y cuando contaran con la tecnología menos contaminante disponible y compensaran nuevas emisiones con reducciones en otro lugar dentro del estado (Calel, 2013: 109; Schreurs, 2011: 147). Con esto, se permitía que una empresa cuyas reducciones de emisión resultaban insuficientes o demasiado costosas pudiera comprarlas a otras que estaban dentro del estado y que habían logrado exceder sus reducciones de emisión.

La experiencia de California fue una influencia clave en el mercado nacional de emisiones que posteriormente se construiría. También mostró la fuerte presencia que la teoría de las externalidades y la resistencia empresarial a la "prohibición del crecimiento" habían logrado sobre el aparato de Estado. La nueva concepción que abogaba por la flexibilidad de la regulación y la implementación de mecanismos de mercado había penetrado, incluso, el corazón de la EPA. La Oficina de Planificación y Evaluación (posteriormente, Oficina de Planificación y Gestión, Office of Personnel Management, OPM) fue la cabeza de playa dentro de la estructura institucional de la agencia, el *bunker* que abrigó a sus reformadores. En esa oficina se vinculó la flexibilización del régimen de comando y control con la teoría de las externalidades, lo que permitió el desarrollo de los primeros experimentos del comercio de emisiones como instrumento de política ambiental. Desde este laboratorio se introdujeron de forma gradual algunos de los incentivos de mercado en el esquema de regulación ambiental para formar parte de un programa llamado "Regulación controlada" (Voß, 2007: 333).

La enmienda de 1977 a la *CAA* estuvo fuertemente influida por la presión de la Oficina de Planificación y Evaluación y por el experimento de California. Siguiendo los lineamientos que había implementado el estado del sureste, permitió la construcción de nuevas instalaciones industriales siempre y cuando la carga de contaminación ambiental de la nueva fuente cumpliera con todos los estándares de emitir las menos emisiones posibles, pero con la condición de que fueran compensadas por reducciones provenientes de otras fuentes que estuvieran ubicadas en la misma área donde se construyó la nueva instalación (Cole, 2015: 19; Gorman y Solomon, 2002: 299). Cualquier ente que estuviese en ese momento emitiendo un contaminante en el área poseía automáticamente permisos o derechos de emisión iguales a las existentes. Si excedía sus reducciones, podía venderlos, mientras que las empresas que no tuviera permisos suficientes podían comprarlos para seguir emitiendo desechos a la atmósfera. Se estima que aproximadamente quince mil fuentes contaminantes usaron compensaciones entre 1977 y 1980 (Hahn y Hester, 1989a: 119).

Fue la necesidad de encontrar más permisos de emisión para no impedir la construcción de nuevas fuentes de contaminación, lo que impulsó la primera experiencia del comercio de emisiones. Emergió como una solución a escala local y posteriormente tomó dimensión nacional con la enmienda de 1977 (Voß, 2007: 333).[1] En este sentido, es que puede decirse que el comercio de emisiones fue una consecuencia de las modificaciones legales que implementó el gobierno federal estadounidense para controlar la calidad del aire en las zonas de incumplimiento. Esto aún no significó un cambio completo del régimen de comando y control, pero fue la grieta por donde el enfoque mercantil penetró en la legislación de la *CAA* y en las políticas de la EPA.

Burbuja

La autoridad ambiental implementó otros dos mecanismos con la esperanza de convencer a los contaminadores de cumplir con la ley ambiental. El primero, creado en 1979, fue conocido como burbuja. Permitía que la instalación o grupo de instalaciones bajo gestión común pudiese colocar una chimenea que concentrara las emisiones de todas las fuentes individuales de una instalación y que en el techo de esa burbuja

[1] El comercio de permisos negociables que se comenzó a utilizar para contrarrestar diferentes contaminantes no se restringe a temas ambientales, sino que se ha utilizado en otros campos como la pesca, el espectro radioeléctrico para las telecomunicaciones y hasta con el agua. De hecho, el programa de derechos transferibles sobre el agua, implementado antes de 1970 en California, precede a los permisos comercializables de emisión de la EPA. Sin embargo, los mecanismos de mercado implementados por la agencia son el origen, la primera experiencia del comercio de permisos para contaminantes aéreos o atmosféricos.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473)

existiera una sola abertura de salida. Esta concentración final de las emisiones permitió tratar la instalación como una sola fuente de un único tope de emisiones para cada contaminante (Ellerman *et al*., 2000: 14).

Este cambio les permitía a las empresas seleccionar las fuentes para efectuar las reducciones. En vez de realizarlas en todas las fuentes, podían concentrarse en aquellas en que fueran menos costosas. La diferencia en las emisiones era finalmente calculada en la concentración de la burbuja. Ésta permitía a la empresa cumplir con los objetivos ambientales a un menor costo (Hahn y Hester, 1989a: 118). Para 1987, la EPA había aprobado cuarenta y dos burbujas para empresas que emitían partículas, dióxidos de azufre y compuestos orgánicos volátiles (Hahn y Hester, 1989a: 123).

Este no fue un mecanismo mercantil, pues las reducciones de emisión excedentes de una fuente no se vendían a otra empresa, sino que eran utilizadas para contrarrestar las emisiones excesivas de otras fuentes de la misma planta o plantas bajo gestión común (Cole, 2015: 19; Hahn y Hester 1989b: 372). Sin embargo, al flexibilizar los mecanismos de cumplimiento de los objetivos ambientales se cuestionó el régimen de comando y control restándole legitimidad por su supuesta rigidez e ineficiencia económica, lo que abrió el camino para la implementación de instrumentos de mercado.

Banca

En 1979, la EPA agregó el cuarto mecanismo flexible. Pretendiendo estimular el comercio de compensaciones de emisión, autorizó a las empresas depositar permisos de emisión en un banco para mantenerlos activos para uso o venta futura. Delegó autoridad a los estados para administrar sus propios bancos (Cole, 2015: 20), por lo que cada agencia reguladora estatal debía desarrollar sus procedimientos administrativos para su programa bancario.

Además de darle mayor liquidez al comercio de emisiones, también permitió a las empresas realizar estrategias de mediano plazo para disminuir los costos de sus reducciones. Algunas realizaron ahorros de emisiones cuando se lograban con menores inversiones para utilizarlos en el momento en que los estándares de la EPA se hicieron más estrictos o cuando el costo de las reducciones fuera más alto. El banco de emisiones consiguió que ciertos agentes empresariales comenzaran a tomar partido por instrumentos de mercado en la regulación ambiental, pues se dieron cuenta de que podría ser una buena fuente de negocios (Voß, 2007: 333). Sin embargo, en 1986, la EPA sólo había aprobado cinco reglamentaciones bancarias para agencias estatales, un número considerablemente bajo si se tiene en cuenta que eran cincuenta los estados bajo la regulación ambiental.

U. S. Emission Trading Program

Desde que se promulgó la *CAA* en 1970 hasta principios de 1980, el comportamiento de las empresas contaminantes fue siempre el mismo: el desacato de la ley ambiental. La EPA mostró mayor interés y preocupación por el logro de los objetivos ambientales que los entes obligados a cumplirlos. Más que una autoridad, asumió el papel de promotora de la buena conciencia ecológica de las empresas contaminantes. El aplazamiento de las fechas límite, la flexibilización y mercantilización de los mecanismos de cumplimiento enfocados más en el beneficio de los contaminadores que en la calidad del aire, la renuncia a aplicar las sanciones a los infractores, etc., mostraron la frágil autoridad de la EPA.

Fue en ese escenario de incumplimiento reiterado de la ley ambiental que la Agencia puso en marcha, en diferentes momentos, los mecanismos flexibles y de mercado que soslayaron la *CAA* y solaparon a los contaminadores. Fueron creaciones emergentes desarticuladas que buscaban aliviar la urgencia del incumplimiento. Emergieron instrumentos de política ambiental extraños, sobrepuestos al esquema de comando y control, en el que los mecanismos flexibles y comerciales no tenían cabida. Iniciaron el paulatino desmantelamiento de ese esquema al fracturar su rigidez e introducir la lógica del mercado en la regulación ambiental.

Debe tenerse claro que sólo dos de ellos fueron mecanismos propiamente de mercado: las compensaciones y el banco de emisiones. Los otros dos, red y burbuja, son sólo mecanismos flexibles, pero no comerciales. En este sentido, puede afirmarse que el primer instrumento de mercado en la regulación de emisiones aéreas contaminantes nació en Estados Unidos con la enmienda a la *CAA* de 1977, que decretó la creación de las compensaciones para las nuevas fuentes fijas ubicadas en zonas de incumplimiento. Sin embargo, no puede afirmarse que ahí nació el primer mercado de emisiones, puesto que tanto las compensaciones como el banco de emisiones son apenas instrumentos, no sistemas comerciales completos.

Fue hasta 1982 que la OPM y la EPA dieron el paso final en la creación del primer mercado de emisiones al poner en marcha los créditos de reducción de emisiones (*emissions reductions credits*, ERC) (Voß, 2007: 333). La nueva medida daba certeza legal a los permisos de emisión red, al comercio de compensaciones, al esquema de burbuja y a la posibilidad de acumular permisos en un banco. Pero lo más importante fue que introdujo a los ERC como moneda común, un equivalente entre las diferentes reducciones de emisión generadas por los cuatro mecanismos flexibles, lo que permitió su comercialización bajo el U. S. Emission Trading Program (USETP) y que constituye el primer experimento *in vivo* de un mercado de emisiones en la historia universal (Schreurs, 2011: 147).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473)

En la creación del USETP influyeron economistas, politólogos y abogados que recibieron en su formación el enfoque de la economía de las externalidades como alternativa para los problemas de contaminación, por lo que lograron transformar paulatinamente la aplicación de la *CAA* y las políticas de la EPA (Voß, 2007: 334). Penetraron en la agencia mediante las nuevas contrataciones de profesionales luego de haber recibido una exposición directa al enfoque económico de la toma de decisiones ambientales (Meidinger, 1985: 146), sobre todo a través de la OPM. Este experimento *in vivo* es producto del surgimiento de toda una nueva cultura reguladora encarnada en esos nuevos profesionales (Voß y Simons, 2015: 57) que ensayaron enfoques flexibles y comerciales en un contexto que les abrió una ventana de oportunidad: la crisis de económica mundial de 1974 y el no logro de los objetivos trazados en la *CAA* de 1970.

Esto no significa que el USETP naciera de forma planificada por los teóricos del comercio de contaminación (Calel, 2013: 108). Sin embargo, trabajos posteriores se encargaron de presentarlo como una implementación *ad hoc* de los postulados teóricos de los mercados de contaminación como la primera prueba verificable del funcionamiento de su teoría. Sus fallas, objetivos no cumplidos y expectativas no realizadas fueron atribuidas a la falta de fidelidad en la aplicación del modelo teórico y/o por la presencia de los resabios del régimen de comando y control (Voß y Simons, 2015: 57-59). Tal interpretación histórica es predominante sobre los orígenes del comercio de emisiones. Su mayor y más influyente expresión es el trabajo de Tietenberg, publicado en 1985, en el que, quizá por primera vez, se hace una evaluación del programa (Tietenberg, 1985). Esta concepción histórica convencional nombra al comercio de emisiones el más adecuado de los esquemas de regulación ambiental existentes por su supuesta eficiencia en la consecución de los objetivos ambientales y por proporcionar incentivos para inversión e innovación en el control de la contaminación (Calel, 2013: 13). Pero suele omitir que los términos en los que se realiza esa evaluación son producto de una construcción epistémica con un marcado sesgo. El mayor éxito de la naciente comunidad del comercio de emisiones fue transformar los términos del debate sobre la política ambiental. Lograron que el problema clave por discutir no estuviera en los objetivos, sino en ponderar las diferentes opciones teniendo como criterio el menor costo posible para alcanzar un objetivo ambiental determinado. El criterio de elección de las políticas ambientales de costo beneficio permitió a los defensores de los mercados de emisiones asegurar que las alternativas comerciales y de mercado parecieran idóneas y superiores a las de comando y control. Apoyados en sofisticados cálculos matemáticos, los costos para alcanzar un determinado objetivo eran considerablemente menores al utilizar mecanismos de mercado. Esta construcción epistemológica y de legitimidad de las políticas ambientales de mercado fue desarrollándose con la publicación de varios trabajos en los que demostraba la

superioridad de los instrumentos de mercado frente al esquema de comando y control (Voß y Simons, 2015: 57).

Promedio entre Refinerías, el programa de regulación de plomo en gasolina

En la década de 1970, cuando la cantidad de autos en circulación aumentó considerablemente en Estados Unidos y sus emisiones contaminantes alcanzaron máximos históricos, el gobierno inició su regulación ambiental a través de la *CAA*. Los estándares de calidad del aire impuestos por el gobierno exigían reducciones de las emisiones de monóxido de carbono, uno de los principales gases de desecho generado por los motores de autos. Las compañías automotrices proyectaron varias vías para alcanzar los estándares establecidos por la *CAA* como la de añadir a los motores algún implemento que redujera las emisiones de monóxido de carbono. Con ese fin se crearon los convertidores catalíticos.

General Motors dio el primer paso en este plan y en 1975 anunció que instalaría este implemento a todos sus modelos. Pero para que el convertidor catalítico redujera las emisiones de monóxido de carbono era necesario que el motor de los autos no emitiera plomo. Mientras más emisiones de plomo del motor se generaran, resultaba menos eficaz el convertidor catalítico para reducir emisiones de monóxido. Así pues, la medida de la EPA obligaba a instalar convertidores catalíticos, y este cambio a su vez exigía que el combustible de los autos estuviera libre de plomo. Se necesitaba la transformación de la oferta de combustible automotriz. A mayor cantidad de autos en el mercado con convertidor catalítico, se esperaba que existiese una mayor oferta de gasolina baja en plomo. Para garantizar que la gasolina sin plomo estuviera disponible, la EPA echó mano de la *CAA* (Cole, 2015: 21).

En 1975, el contenido de plomo en gasolina era de 2 gramos por galón, y la EPA obligaban a que se redujera a 1.10 gramos (Schreurs, 2011: 147). Sin embargo, su reducción resultaba demasiado costosa para las pequeñas refinerías por los niveles de inversión requeridos. Ante el extendido incumplimiento de los estándares de calidad del aire, la EPA ideó un mecanismo que, mediante el cálculo de la cantidad de plomo de las plantas de una misma refinería, se podía obtener un promedio que, si estaba dentro de los estándares, permitía la operación completa de la refinería (Cole, 2015: 21).

En 1982, la EPA redujo la regulación sobre las refinerías más pequeñas bajo la presunción de que aquellas que realizaran reducciones de más de 1.10 gramos por galón, es decir, las más grandes, venderían sus permisos de contenido de plomo en gasolina. Con esta medida, la autoridad ambiental se concentró en las grandes refinerías y

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473)

puso en marcha un mecanismo flexible y comercial: autorizó el intercambio de contenido de plomo entre refinerías. En adelante, el contenido de plomo entre diferentes refinerías podía ser promediado; mientras no excediera el límite, la EPA consideraba que las empresas cumplían con el estándar (Gorman y Solomon, 2002: 305).

El programa Promedio entre Refinerías otorgó a las empresas una cantidad de permisos de plomo que funcionaron de tope, al mismo tiempo que, mediante la comercialización de los permisos, les permitía agregar más o menos plomo a la gasolina del que tenían autorizado. Si el galón de combustible de un refinador contenía menos plomo del permitido, tenía derecho a intercambiar sus permisos sobrantes. Si una empresa quería agregar más plomo a un galón de gasolina de lo permitido por la norma, tenía que obtener derechos de plomo en una cantidad igual al exceso (Hahn y Hester, 1989b: 382; Schreurs, 2011: 147). La asignación de permisos se realizó sobre la base de la cantidad de plomo contenido en la gasolina producida por las empresas: a mayores cantidades de plomo en sus mercancías, mayor número de permisos.

En 1985, la EPA agregó una disposición bancaria (Schreurs, 2011: 148) al tiempo que elevó las restricciones de plomo en gasolina. El estándar pasó de 1.10 gramos por galón a 0.50 gramos, que debía ser cumplido en julio de 1985. Y anunció que a principios de 1986 el límite máximo cambiaría a 0.10 gramos por galón. Para facilitar esta transición, se dispuso que las reducciones de plomo por debajo de 0.50 gramos por galón podrían depositarse en el banco para su uso futuro o venta (Cole, 2015: 22). Como consecuencia, el programa Promedio entre Refinerías finalizó a fines de 1986 (Hahn y Hester, 1989b: 382).

Los resultados de este programa suelen presentarse como exitosos, sobre todo a partir de las disposiciones que implementó la EPA para flexibilizar y mercantilizar los medios de cumplimiento de las empresas. A decir de Cole, en ese incipiente mercado participaron más de la mitad de todas las refinerías comercializando el 20 por ciento de todos los permisos de plomo. Para 1985, cuando los estándares se hicieron más estrictos, el volumen de permisos comercializados se elevó hasta el 50 por ciento (Cole, 2015: 22) y, para 1990, la cantidad de plomo en la gasolina se redujo en más del 99 por ciento respecto de los niveles de 1970 (Cole, 2015: 23).

Hay que tener presente que el objetivo que desencadenó el comercio de plomo en el combustible fue la regulación de las emisiones de monóxido de carbono estipulado en la *CAA*. Aunque el control de plomo suele formar parte de la reducción de contaminantes en la historia de la regulación ambiental, en realidad fue un cambio en las especificaciones del producto. En términos estrictos, éste no era un programa de reducción de emisiones, pues lo que controlaba la EPA no eran las emisiones de plomo, sino el contenido de plomo de una mercancía: la gasolina. Sin embargo, en términos prácticos, la cantidad de plomo agregado a la gasolina significaba un mayor o

menor número de emisiones atmosféricas contaminantes. Por otra parte, esta regulación se dio a través de la *CAA*, por lo que, a pesar de estas peculiaridades, el programa Promedio entre Refinerías forma parte de la historia del comercio de emisiones aéreas contaminantes (Gorman y Solomon, 2002: 306).

Los tres mecanismos flexibles y comerciales creados por este programa surgieron en la emergencia del incumplimiento de la *CAA*; fueron creaciones apresuradas que se sobrepusieron a un régimen de comando y control que no estaba hecho para alojarlas. No puede hablarse propiamente de que emergiera en plenitud un mercado integral y mucho menos un nuevo régimen de regulación ambiental centrado en el mercado. En este sentido, el USETP fue mucho más lejos que el Promedio entre Refinerías por la coherencia que se generó con la creación de los ERC como articuladores del mercado. Sin embargo, al establecer mecanismos flexibles y mercantiles, la regulación de plomo en la gasolina forma parte de la historia temprana de los mercados de emisiones. Los que aquí aparecen como instrumentos aislados, más tarde se convertirían en partes integrales de mercados de emisiones contaminantes articulados que buscaban desempeñarse en coherencia con un esquema que se nombró tope y comercio, la mayor creación de los partidarios de los mercados de emisiones.

El mercado de dióxido de azufre (USARP): del régimen de comando y control al de tope y comercio

Los mecanismos flexibles y comerciales que se sobrepusieron al esquema de comando y control eran, según sus formuladores, instrumentos técnicos y neutrales sin consecuencias sobre los objetivos ambientales. La regulación gubernamental quedaba reducida a un asunto de elección entre diferentes medios para conseguir un determinado estándar de calidad del aire. Sin embargo, algunos mecanismos flexibles y mercantiles desencadenaron consecuencias adversas que revelaron que en materia ambiental los medios no son neutrales respecto de las metas. Eso fue lo que sucedió con el mecanismo de burbuja, formulado por la EPA en 1978 para mejorar la calidad del aire pero que, paradójicamente, en las siguientes dos décadas generó otro grave problema ambiental.

A mediados de la década de 1970, bajo el mecanismo de burbuja del USETP, se construyeron por lo menos cuatrocientas altas chimeneas, muchas de más de 500 pies de altura (Schmalensee y Stavins, 2013: 104), en las fuentes de emisiones de las plantas industriales, con la intención de concentrar en una sola salida todas las emisiones de una empresa. Para el caso de las centrales eléctricas que utilizaban carbón con alto contenido de azufre, estas chimeneas terminaron por llevar las emisiones de dióxido

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473)

de azufre (SO_2), un desecho de la combustión de ese recurso fósil, a áreas más profundas de la atmósfera en donde su eliminación era más lenta y su propagación más extensa. Esto se debía a que la instalación de una sola chimenea por encima de las fuentes independientes implicaba que el escape de salida de la burbuja quedara a una mayor altura que los de las diferentes fuentes. La concentración del SO_2 en áreas más profundas de la atmósfera provocó lluvias ácidas, nevadas y partículas acidificadas[2] en diferentes áreas de América del Norte desde 1980 (Schmalensee y Stavins, 2013: 104) que causaron graves problemas ambientales y de salud (Calel, 2013: 109-110; Ellerman, 2006: 12; Mackenzie, 2009: 442).

En 1980, mientras el problema de la lluvia ácida en Estados Unidos comenzaba a tener más importancia en el debate público (Ellerman *et al*., 2000: 22; Mackenzie, 2009: 442), el joven grupo defensor de los mercados de emisiones dio un paso fundamental que le permitió salir de su espacio protegido en la EPA y colocarse en el debate público nacional e internacional: la creación del Proyecto 88, que nucleó a figuras clave de la industria, organizaciones no gubernamentales ambientalistas, académicos y políticos que se sumaron a una campaña pública promoviendo el uso de incentivos mercantiles en la regulación ambiental. En ese mismo año, publicaron *Aprovechamiento de las fuerzas del mercado para proteger el medio ambiente* (Stavins, 1988) en el que hicieron más explícitos sus argumentos, sobre todo, enfatizaban el supuesto carácter apolítico de las decisiones ambientales basadas en diseños técnicos: "El Proyecto 88 se aleja de los debates en curso sobre objetivos ambientales específicos, para enfocarse en encontrar mejores mecanismos para lograr cualesquiera que sean los estándares establecidos" (Stavins, 1988: ix).

Contra toda lógica que tomara en cuenta las causas históricas del problema, la propuesta del Proyecto 88 sobre la lluvia ácida era instalar un esquema de mercado para la reducción de emisiones bajo el argumento de que con el esquema comercial "podrían ahorrarse tres mil millones de dólares por año, en comparación con los costos de una solución tecnológica dictada [de un esquema de comando y control]" (Stavins, 1988: 5). El hecho de que un mecanismo flexible impulsado por los promotores del mercado de emisiones, la burbuja, hubiese sido una de las causas principales de las lluvias ácidas, no fue siquiera mencionado.

La campaña impulsada por Proyecto 88 logró colocar el comercio de emisiones en los ámbitos de la política ambiental nacional e internacional y cosechó éxitos importantes rápidamente. Una vez que ganó la presidencia, el presidente George

[2] La lluvia ácida o deposición ácida se genera cuando el dióxido de azufre (SO_2) o el óxido de nitrógeno (NO_X) que llegan a la atmósfera reaccionan formando ácido sulfúrico y nítrico para caer en la tierra en forma húmeda o seca; en ocasiones, dependiendo de las condiciones del viento descienden a cientos de kilómetros del lugar donde fueron emanados.

Bush invitó a personajes cercanos a la comunidad del mercado de emisiones, principalmente a integrantes de Proyecto 88, a redactar una propuesta para la regulación federal del dióxido de azufre. En 1990, fue promulgada la enmienda a la *CAA* para regular las emisiones de ese contaminante (Voß y Simons, 2015: 61; Wemaere *et al*., 2009: 52-54). La nueva enmienda impuso cuotas de emisión para las instalaciones reguladas (Wemaere *et al*., 2009: 52). Los contaminadores tenían varias alternativas para cumplir con los recortes, por ejemplo, cambiar a un combustible con bajo contenido de azufre, instalar depuradores y, en el caso de algunos estados como California, se implementaron mecanismos comerciales y compraron derechos adicionales a las empresas que excedían sus reducciones más de lo comprometido. Además, las instalaciones que realizaban reducciones que sobrepasaran los objetivos pactados podían colocar tales excedentes en un banco para utilizarlos en el futuro. La vía californiana de la regulación del SO_2 derivó en el Regional Clean Air Market (Reclaim), que se convirtió en un paradigma dentro de la comunidad del comercio de emisiones (Voß, 2007: 335).

La experiencia de California fue retomada por el gobierno federal que, desde 1993, permitió en la práctica el comercio de permisos de emisión de dióxido de azufre (Calel, 2013: 109-110). Para 1994, la EPA exigía a los estados el establecimiento de sistemas basados en el mercado para alcanzar los estándares nacionales de dióxido de azufre. El mercado de emisiones permitió una gran flexibilidad a los contaminadores. En adelante eran libres de decidir qué combinación de reducción de emisiones y transacción de permisos emplearían para cumplir sus compromisos y no tenían restricción respecto de las técnicas para realizar las reducciones (Ellerman *et al*., 2000: 7). La consolidación a nivel nacional del comercio de emisiones de SO_2 llegó en 1995 con la promulgación del United States Acid Rain Program (USARP). Este programa tuvo una primera fase que abarcó de 1995 a 1999, en la cual la EPA limitó las emisiones de dióxido de azufre de doscientas sesenta y tres centrales eléctricas, las más grandes del país.[3] En la segunda fase, del año 2000 en adelante, todas las centrales eléctricas fueron reguladas sin importar su tamaño, al tiempo que la EPA impuso los recortes de emisión más significativos (Schmalensee y Stavins, 2013: 105). Este programa, a diferencia de su precedente que terminó por extinguir el contenido de plomo en la gasolina, sigue funcionando en la actualidad.

En la interpretación histórica convencional, se suele presentar al USARP como un ejemplo de los buenos resultados que se generan con la aplicación de instrumentos de mercado. Algunos indicadores de su desempeño parecen demostrarlo. Entre 1990

[3] La EPA también reguló el óxido de nitrógeno (NOx), otro de los causantes de la lluvia ácida, pero no permitió el comercio de permisos de emisión entre los contaminadores (Ellerman, 2006: 10).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473)

y 2004, las plantas de energía eléctrica disminuyeron un 36 por ciento sus emisiones de SO_2 (de 15.9 millones de toneladas a 10.2), a pesar de que la generación de electricidad a partir de carbón aumentó en por lo menos un 25 por ciento en esos mismos años. Para 2010, la reducción de SO_2 logró dejar el total de emisiones en 5.1 millones de toneladas (Schmalensee y Stavins, 2013: 106). Otros autores afirman que este mercado también ayudó a que los costos fueran significativamente menores (Ellerman, 2006: 20), de entre el 15 y el 90 por ciento, en comparación con una regulación no mercantil (Schmalensee y Stavins, 2013: 107).

Sin embargo, otros estudios han señalado que los costos fueron superiores de los que se habrían realizado con comando y control (Carlson *et al*., 2000). Por otra parte, desde una perspectiva histórica a largo plazo, se puede apreciar la tendencia a la reducción de las emisiones de SO_2 en las centrales eléctricas antes de la implementación del USARP. Esto se explica porque el precio del carbón con menor contenido en azufre fue descendiendo tendencialmente a partir de la desregulación de los ferrocarriles de 1976 y 1980, ya que redujeron significativamente los costos de su transporte. Esto permitió la entrega masiva y a menor costo de carbón bajo en azufre desde el Power River Basin al Medio Oeste de Estados Unidos (Schmalensee y Stavins, 2013: 111). Pero, independientemente de si el programa fue exitoso en alcanzar los niveles de reducciones propuestos y sin discutir la forma y los medios por los que se haya logrado, otros estudios señalan que los beneficios ambientales del programa han sido relativamente pequeños porque se ha descubierto que lleva mucho más tiempo de lo que se pensaba revertir la acidificación de los ecosistemas (Voß, 2007: 61). Por otra parte, la lluvia ácida también fue un problema en Europa, sólo que en ese continente no se asumió una salida mercantil y existen estudios comparativos que afirman que la experiencia europea basada en el régimen de comando y control fue mucho más exitosa que la estadounidense (Calel, 2013: 109-110).

En cualquier caso, el USARP destaca en la genealogía de los mercados de emisiones por ser la experiencia más extensa existente hasta antes de la construcción de los mercados de emisiones de gases de efecto invernadero (Ellerman, 2006: 9) y, además, porque se erigió sobre varios de los principios de la teoría de los mercados de emisiones articulando de forma más coherente la práctica política de la regulación ambiental para contaminantes aéreos con la teoría de las externalidades económicas. Llevó a cabo el cambio de paradigma (Voß, 2007: 335) que desde 1970 se venía ensayando con experiencias aisladas y desarticuladas. Antes del USARP, algunos instrumentos flexibles y comerciales se implementaron encima de la institucionalidad de un régimen de comando y control, el USARP sentó los fundamentos de un nuevo esquema de regulación de base mercantil que se llamó tope y comercio (*cape and trade*) (Voß, 2007: 335).

A diferencia de las experiencias que le precedieron, como el USETP y el programa Promedio entre Refinerías, la implementación del mercado de dióxido de azufre se realizó a partir de un estudio que determinó la cantidad total de emisiones reales de las unidades contaminantes reguladas durante 1985 a 1987, esto se conoce, en la terminología del comercio de emisiones, como línea base, y sirve de referencia para el establecimiento de las metas de reducción y para la evaluación del programa. El USARP fijó de meta una reducción de las emisiones en diez millones de toneladas por debajo de los niveles de esos años (Gorman y Solomon, 2002: 308). El establecimiento de las emisiones máximas para un contaminante a partir de las emisiones históricas se denomina tope, y es la norma en la constitución de los mercados de emisiones posteriores dentro del régimen de tope y comercio (Gorman y Solomon, 2002: 310).

Una vez establecido el tope, la EPA creó derechos de emisión de dióxido de azufre en igual cantidad para utilizarlos en periodos específicos. Se creó la base de datos de la Asignación Nacional y el Archivo de Datos Suplementarios para dar mayor certeza en la distribución de los permisos a los contaminadores (Ellerman *et al*., 2000: 38). Su distribución entre las 3.842 unidades generadoras existentes y planificadas se determinó por el nivel de emisiones de cada central eléctrica en 1985 y 1987. A mayores emisiones contaminantes en esos años, mayor el número de permisos asignados gratuitamente. Esta forma de distribución de los permisos conocida como "derechos adquiridos", "granfathering" o "apropiación previa" también será retomada por los mercados posteriores, como el mercado para mitigar la pérdida de la capa de ozono y los de carbono (Gilbertson y Reyes, 2010: 12; Liverman, 2009: 292-293).

Cada permiso otorgado por la EPA permitía que el agente contaminante pudiera depositar en la atmósfera una tonelada de dióxido de azufre o, en su caso, comercializarlo. El establecimiento de la tonelada de dióxido de azufre permitió una gran intercambiabilidad entre los contaminadores, pues a través de ella empresas que utilizaban carbón con distintos niveles de contenido de azufre podían realizar transacciones de emisión. La fungibilidad entre los permisos fue una característica central de los mecanismos flexibles y comerciales desde 1970 y se consolidó tanto con el USARP como con su métrica basada en toneladas, característica central del régimen de tope y comercio (Wemaere *et al*., 2009: 42-43) y de los mercados de emisiones que surgieron después, como el mercado de emisiones de gases de efecto invernadero amparado por el Protocolo de Kioto (Moreno *et al*., 2016). Todos utilizan esta métrica basada en el peso del contaminante surgido del USARP.

El mercado de dióxido de azufre impuso un límite de emisiones a través de la distribución de permisos, lo que supuestamente provocaría su escasez y el aumento de precio. Los defensores de estos mercados suelen afirmar que el gobierno debe reducir los permisos a lo largo del tiempo mediante un sistema de "retiro" en el cual

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473)

un cierto porcentaje de derechos de emisión se saca de circulación (Schreurs, 2011: 146). También se conjetura que agentes no mercantiles como las organizaciones no gubernamentales y ambientalistas pueden comprar créditos para retirarlos del sistema. Estos retiros tendrán como efecto el aumento del precio de los créditos en circulación y con ello el aumento de los costos de contaminación, lo que supuestamente incentivará a las empresas a reducir sus emisiones contaminantes y/o a desarrollar tecnologías y procesos productivos menos contaminantes. Estos supuestos no comprobados, han sido los argumentos que se han utilizado posteriormente para la creación de este tipo de mercados.

El tope, la métrica, la fungibilidad, el comercio de permisos y la escasez como objetivo son características que aparecen de forma clara en el USARP, y serán los fundamentos principales del régimen de tope y comercio que en adelante se asumirá como la forma convencional para tratar los problemas de contaminación aérea en Estados Unidos (Ellerman, 2006: 41-42). Esta mercantilización de la regulación ambiental evolucionará hasta proyectarse más allá de las fronteras nacionales a través de las negociaciones sobre la pérdida de la capa de ozono (Salas y Maldonado, 2019) y alcanzará el predominio mundial como política ambiental con la construcción del mercado internacional de emisiones de gases de efecto invernadero para combatir el cambio climático (Stephan y Lane, 2015).

Conclusiones

La regulación de base mercantil es, en la actualidad, una respuesta casi natural para la atender la contaminación atmosférica. Sin embargo, se han mostrado en este artículo que los mercados de emisiones que funcionan de política convencional a los problemas de contaminación aérea son resultado de un proceso histórico particular. De hecho, más que una solución a los problemas ambientales, los mecanismos flexibles y de mercado que derivaron en el primer mercado de emisiones, surgieron como una respuesta emergente al reiterado incumplimiento de la *CAA* por los contaminadores en Estados Unidos y a la necesidad de socavar la idea que oponía el medio ambiente con el crecimiento económico que, en un momento de desaceleración, resultaba un asunto de seguridad nacional. El estudio de los orígenes de estos mercados es fundamental si es que se quiere escapar de la inercia que encuentra permisos comercializables en cada emisión aérea, sin reparar en cuál es el contaminante y el problema ambiental por tratar.

Las complejidades del problema que estos mercados pretenden resolver, así como las limitaciones del conocimiento sobre la contaminación atmosférica han causado que

las "soluciones" se conviertan en nuevos problemas ambientales, tal como aconteció con el mecanismo burbuja del USETP, que derivó en los problemas de lluvia ácida. El estudio sobre la dimensión histórica de los mercados de emisiones resulta central en la comprensión de las relaciones entre el ser humano y la naturaleza, pues existen causas, efectos y retroactividades imperceptibles desde los análisis de coyuntura y que sólo se pueden dilucidar con abordajes retrospectivos de mediano y largo plazo. Aún desconocemos, por ejemplo, los efectos no esperados provocados por la construcción de un mercado mundial de emisiones de gases de efecto invernadero, pero teniendo en cuenta la experiencia pasada, parece obligado ser más escépticos y relevar el estudio histórico de estos mercados en los que está depositado el futuro de la humanidad.

La reconstrucción sobre los orígenes de los mercados de emisiones que aquí se hizo es una parte de su historia. Falta lo que podría denominarse su evolución: el proceso histórico que permitió que los mercados de emisiones superaran las fronteras territoriales del país que los vio nacer hasta convertirse en la política ambiental predominante a nivel internacional. Este proceso histórico va del mercado de dióxido de azufre (USARP) al internacional de emisiones de gases de efecto invernadero surgido de los acuerdos de Kioto y cuya expresión contemporánea está en los mercados nacionales que hoy se construyen para mitigar el cambio climático. Las ciencias sociales tienen aún bastante que decir sobre esa evolución, así como sobre los orígenes que aquí se han presentado y que seguramente pueden ser interpretados bajo otras perspectivas que enriquezcan nuestra comprensión del fenómeno.

Fuentes

Abadía Ibáñez, Jesús

2014 *La experiencia del comercio de derechos de emisión como herramienta para mitigar las emisiones de GEI's*, Barcelona, FUNSEAM, en <https://funseam.com/wp-content/uploads/2014/09/k2_attachments_1189_informe_funseam_revisin_gas_efecto_invernadero-jesus_abada_ibaez.pdf>.

Boulding, Kenneth

1966 "The Economics of the Coming Spaceship Earth", en H. Jarrett, ed., *Environmental Quality in a Growing Economy*, Baltimore, Resources for the Future / Johns Hopkins University Press, pp. 3-14.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473)

Calel, Raphael
2013 "Carbon Markets: A Historical Overview. Wiley Interdisciplinary Reviews", *Climate Change*, vol. 4, no. 2, pp. 107-119, doi: 10.1002/wcc.208.

Carlson, Curtis, Burtraw Dallas, Maureen Crupper y Karen Palmer
2000 "SO_2 Control by Electric Utilities: What are the Gains from Trade?", *Journal of Political Economy*, vol. 108, no. 6, pp. 1292-1326.

Cole, Daniel
2015 "Origins of Emissions Trading in Theory and Early Practice", en S. E. Weishaar y E. Woerdmann, eds., *Handbook on Emissions Trading*, en <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2611082>.

Ellerman, Denny
2006 "Evaluación ex post de permisos comercializables de emisión: el programa estadounidense de limitación y comercio de emisiones de SO_2", *Cuadernos Económicos del ice*, no. 71.

Ellerman, Denny, Richard Schmalensee, Elizabeth Baylei,
Paul Joskow y Juan-Pablo Montero
2000 *Markets for Clean Air. The U.S. Acid Rain Program*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fernández, Pablo Antonio
2011 "El comercio de derechos de emisiones de CO_2 en la UE. ¿Esperanza para el clima o nuevo modelo de mercadeo?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, no. 39.

Gilbertson, Tamara y Oscar Reyes
2006 *El mercado de emisiones: cómo funciona y por qué fracasa*, Carbon Trade Watch, en <https://www.tni.org/es/publicacion/el-mercado-de-emisiones-como-funciona-y-por-que-fracasa>.

Gorman, Hugh y Barry Solomon
2002 "The Origins and Practice of Emissions Trading", *Journal of Policy History*, vol. 14, no. 3, p. 293, doi: 10.1353/jph.2002.0015.

Hahn, R. y Gordon Hester
1989a "Where Did All the Markets Go? An Analysis of epa's Emissions Trading Program", *Yale Journal on Regulation*, vol. 6, no. 1, pp. 109-53, en <https://digitalcommons.law.yale.edu/yjreg/vol6/iss1/4/>.
1989b "Marketable Permits: Lessons for Theory and Practice", *Ecology Law Quarterly*, vol. 16, no. 2, pp. 361-406.

Hobsbawm, Eric
1995 *Historia del siglo xx*, Barcelona, Crítica.

Lane, Richard
2015 "Resources for the Future, Resources for Growth: The Making of the 1975 Growth Ban", en Benjamin Stephan y Richard Lane, eds., *The Politics of Carbon Markets*, Londres, Routledge / Studies in Environmental Policy.

Liverman, Diana
2009 "Conventions of Climate Change: Constructions of Danger and the Dispossession of the Atmosphere", *Journal of Historical Geography*, vol. 35, no. 2, pp. 279-296, doi: 10.1016/j.jhg.2008.08.008

Lohmann, Larry
2012 *Mercados de carbono. La neoliberalización del clima*, Quito, Abya-Yala.

Mackenzie, Donald
2009 "Making Things the Same: Gases, Emissions Rights and the Politics of Carbon Markets", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 34, nos. 3-4, pp. 440-455, doi: 10.1016/j.aos.2008.02.004

Meidinger, Errol
1985 "On Explaining the Development of Emissions Trading in U.S. Air Pollution Regulation", *Law & Policy*, vol. 7, no. 4, p. 447.

Moreno, Camila, Daniel Speich y Lili Fuhr
2016 *La métrica del carbono: ¿el CO_2 como medida de todas las cosas? El poder de los números en la política ambiental global*, México, Fundación Heinrich Böll.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473)

Pérez, Rosario, Sophie Ávila y Alonso Aguilar
2010 *Introducción a las economías de la naturaleza*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, unam.

Salas, E. y E. Maldonado
2019 "Breve historia de la ciencia del cambio climático y la respuesta política global: un análisis contextual", *KnE Engineering*, vol. 5, no. 2, pp. 717-738.

Schmalensee, Richard y Robert N. Stavins
2013 "The SO_2 Allowance Trading System: The Ironic History of a Grand Policy Experiment", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, no. 1, pp. 103-22.

Schreurs, Miranda
2011 "A Brief History of Emission Trading Systems", en Elmar Altvater y Achim Brunnengräber, eds., *After Cancún*, Ginebra, V.S. Springer, pp. 145-155, doi: 10.1007/978-3-531-94018-2_8

Stavins, Robert
1988 *Project 88. Harnessing Market Forces to Protect Our Environment: Initiatives for the New President*, Washington, D. C., Environmental Policy Institute.

Stephan, Benjamin y Richard Lane
2015 *The Politics of Carbon Markets*, Londres, Routledge / Studies in Environmental Policy.

Sunstein, Cass R.
2009 "De Montreal y Kyoto. Una historia de dos protocolos", *Revista de Derecho Administrativo*, Lima, no. 7.

Tietenberg, Tom
1985 "Emissions Trading: An Exercise in Reforming Pollution Policy", *Land Economics*, vol. 62, no. 2, mayo, en <https://doi.org/10.2307/3146340>.

Voss, Jan-Peter
2007 "Innovation Processes in Governance: The Development of 'Emissions Trading' as a New Policy Instrument", *Science and Public Policy*, vol. 34, no. 5, pp. 329-343, doi: 10.3152/030234207x228584.

Voss, Jan-Peter y Arno Simons

2015 "Politics by Other Means: The Making of the Emissions Trading Instrument as a 'Pre-history' of Carbon Trading", en Benjamin Stephan y Richard Lane, eds., *The Politics of Carbon Markets*, Londres, Routledge / Studies in Environmental Policy.

Wemaere, Matthieu, Charlotte Streck y Thiago Chagas

2009 "Legal Ownership and Nature of Kyoto Units and EU Allowances", en David Freestone y Charlotte Streck, *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen, and Beyond*, Oxford, Oxford University Press.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.473)

NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
Recibido: 26/08/2020 Aceptado: 23/03/2021 • DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.442

Directrices de la reestructuración de la industria automotriz mundial y sus implicaciones para México

Guidelines for Restructuring the World Auto Industry And Their Implications for Mexico

Gilberto González Pérez*

Resumen

La industria automotriz (IA) es un sistema que adopta conjuntos amplios de tecnologías aunados a un modelo de negocio sustentado en la movilidad privativa; el presente documento explora las directrices de su reestructuración para situar el rol y la posición que guarda la industria mexicana en el entramado de manufactura y consumo global, y tiene como contexto la transición sociotécnica hacia el paradigma de movilidad interactiva; se concluye que la estrategia centrada en atraer fuertes flujos de inversión extranjera directa (IED) minó las capacidades productivas nacionales. Dicho resultado deja al país en una situación de desventaja, en un contexto donde la ventaja centrada en bajos salarios se diluye frente a la necesidad de consolidar capacidades de conocimiento, requeridas para instrumentar la digitalización y automatización de los procesos emergentes en el sector.

Palabras clave: automotriz, cadenas de valor, automatización, inversión y desarrollo (I+D), reestructuración productiva, México; JEL: L62, O14, O30.

Abstract

As a system, the auto industry uses a broad number of technologies in a business model based on exclusive mobility. This article explores the guidelines for its restructuring to situate the role and position the Mexican industry has in the global manufacturing and consumption network. Its context is the socio-technological transition toward the paradigm of interactive mobility, concluding that a strategy centered on attracting foreign direct investment undermined national productive capabilities. As a result, the country was left at a disadvantage in a context in which the advantage based on low wages disappeared in the face of a need to consolidate the skills required to implement digitalization and automation in the sector's emerging processes.

Key words: automobile, value chains, automation, investment and development (I+D), productive restructuring, Mexico.

* Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), <econggp@gmail.com>. El autor manifiesta un profundo agradecimiento a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) y su programa de becas posdoctorales, sin el cual no hubiese sido factible realizar la investigación que se sintetizó en este documento.

Introducción

La finalidad de este artículo es analizar los términos en que se estructura la reconversión productiva de la industria automotriz (IA) global en el marco de la transición sociotécnica hacia un nuevo paradigma de movilidad interactiva para ubicar la posición y el rol que guarda la industria nacional en dicho contexto.

Se encuentra que, a nivel general, para responder a los retos ecológicos y de movilidad, las empresas y los países buscan consolidar capacidades productivas, vía mayor gasto en innovación y políticas gubernamentales de fomento; para el caso mexicano, en contrasentido de la experiencia global, la estrategia se centra en consolidar la ventaja competitiva basada en bajos salarios para atraer y mantener fuertes flujos de inversión extranjera directa (IED) sin buscar incidir de manera determinante en la creación de capacidades de aprendizaje y conocimiento.

El orden en el que se desarrolla la discusión es el siguiente: en la primera sección se da el panorama internacional en términos del cambio de paradigma de movilidad y los rasgos característicos de la política pública estableciendo sus implicaciones para la reestructuración de la industria; en la segunda sección se establecen los itinerarios de la reestructuración productiva, las estrategias de valor, así como las perspectivas de mercado que cambiaron la geografía del espacio automotor a principios de este siglo para, en la tercera sección, dar paso al análisis del caso mexicano; finalmente, se proporcionan conclusiones sobre la dinámica de reestructuración del sector.

Ecosistema y política pública

Entorno internacional

La IA tiene un perfil de sistema dinámico entramado a partir de nexos productivos con diversos sectores como el energético, la electrónica, la minería, el software, las telecomunicaciones y los servicios financieros, por lo que la dinámica del consumo de sus productos está fuertemente ligada al diseño urbano, el nivel de ingreso, el empleo y la política pública. Su evolución se concretó en diversos fenotipos empresariales sustentados en la promoción de una cultura de transporte situada en la movilidad privativa,[1] esto es, en el modelo europeo-estadounidense de privilegiar la

[1] También se le llama privativa dado que no sólo se alude al hecho de la propiedad privada de los vehículos y/o medios de transporte sino al efecto desplazamiento que implica su uso, en un momento del tiempo, para otros, tanto de la infraestructura pública como del espacio urbano.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.442)

movilidad individual a partir de la herramienta auto que, durante un siglo, definió un componente básico del logro social a través de la movilidad personal.

Se generó un binomio sociotécnico sustentado en el incremento del nivel de ingreso y poder adquisitivo de las clases medias, cuyo éxito derivo en la saturación del mercado y en las economías avanzadas; pronto la densa urbanización se tradujo en megaciudades de grandes parques vehiculares, con los consabidos problemas ecológicos, sociales y económicos de dicha impregnación.

Es en este contexto, se cuestiona tanto por consumidores como por gobiernos la viabilidad y sustentabilidad de la movilidad privativa, obligando a las armadoras a redefinir sus procesos de fabricación y portafolios para responder a las regulaciones cada vez más estrictas por parte de las administraciones, locales y regionales, así como a las nuevas demandas sobre las características y funciones, por parte de los consumidores (Dudenhöffer, 2014; Fournier, 2017; Mattioli *et al.*, 2020).

Se gesta una etapa de transformación técnica donde las empresas del sector pugnan por desplegar y consolidar el vehículo del mañana en términos de seguridad, conectividad y eficiencia energética, asumiendo fuertes inversiones en investigación y desarrollo (I+D) para mejorar materiales, diseños y, sobre todo, los motores de combustión interna, creando en el camino alternativas híbridas, eléctricas o de hidrógeno en una apuesta de innovación incremental que vuelva sustentable y sostenible el patrón de movilidad privado (Wedeniwski, 2015; Winkelhake, 2018).

Sin embargo, la consolidación de la revolución digital deriva en múltiples posibilidades de autonomía y conectividad que ponen severamente en entredicho el patrón de movilidad privativo al volverse factibles y rentables esquemas colaborativos de alquiler, a costos significativamente más bajos que los de poseer un automóvil personal, tanto en términos financieros como de tiempo, para los usuarios finales, amén de las alternativas en servicios, provocada por las redes de uso de activos como bicicletas, *scooters*, helicópteros, aviones, etc. que amplían considerablemente los medios de movilidad (Attias y Mira-Bonnardel, 2017).

Este tipo de innovaciones transforma la interfaz tradicional entre vehículos, usuarios y espacio urbano, de tal forma que obligan a una interrelación estructural y sistémica entre la movilidad, la generación de energía de fuentes alternativas y la codificación de la información resultante de los múltiples intercambios entre dispositivos y humanos.

La génesis de este nuevo paradigma interactivo ubica a las armadoras en una situación de mayor complejidad e incertidumbre ante un modelo de negocio radicalmente nuevo que las lleva a redefinir su posición y estructurar alternativas estratégicas que les permitan seguir generando valor, lo que, en conjunción con los nuevos actores tecnológicos (Google, Tesla, Uber, Amazon, Alibaba, etc.), da origen a la carrera

por consolidar el vehículo eléctrico (VE), conectado y autónomo, redefiniendo la herramienta de movilidad privativa dentro del concepto de movilidad interactiva y modificando la relación específica entre el conductor y los espacios urbanos, a partir de integrar componentes dentro del automóvil que los llevan a ser parte sustancial de las redes energéticas de información y comunicación (Ahmadian *et al*., 2020; Arcos-Vargas, 2021; Rahmani-Andebili, 2019).

El automóvil se convierte en una máquina compleja de receptores capaz de generar contenido con estructuras altamente efectivas en términos de seguridad y rendimiento energético. Es en el marco de esta transición sociotécnica que se define una nueva trayectoria tecnológica en función del paradigma de movilidad interactiva, de la adaptación estratégica y organizacional de las empresas automotrices, así como de los modelos de regulación y promoción que establecen los Estados a nivel local y regional.

Política pública

El paradigma de movilidad individual lleva aparejando fuertes costos en términos de saturación del uso de la infraestructura urbana, contaminación y seguridad vial; lo anterior genera una paradoja entre las crecientes necesidades de movilidad y los requerimientos, cada vez más estrictos, de normas ecológicas y movilidad urbana en las economías de altos salarios, donde en diferentes ciudades y regiones se plantea una política urbana agresiva que pondera, sobre el auto particular, el uso extensivo de la infraestructura de transporte público, aplicando diversos criterios de circulación e impuestos específicos para el uso de vehículos particulares (Fournier 2017; Mattioli *et al*., 2020; Wedeniwski, 2015).

Dado el peso de la IA, al entretejer cadenas de valor con múltiples áreas productivas y ser una de las principales proveedoras de empleo industrial, funge como un jugador clave de la estructura económica de los países sede de las matrices (IEA, 2020; KPMG, 2020); asimismo, implica, para otros países y regiones, una oportunidad única para ponerse al día en la dinámica industrial de alta tecnología, mientras que para países como México, amén de lo anterior, se convierte en un importante generador de empleo, remesas internacionales y flujos de IED (Covarrubias, 2020).

El ejercicio de la política pública se encuentra en una intersección entre recrudecer la regulación y las características de las unidades ofrecidas en el mercado, así como aumentar el fomento industrial para coadyuvar en la generación de innovaciones pertinentes que mitiguen y controlen los efectos adversos de su uso generalizado.

Dicha encrucijada, con la excepción del caso mexicano, fuerza al Estado a jugar un rol muy activo para sostener e impulsar la transición sociotécnica mediante planes,

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.442)

programas y estrategias encaminadas a respaldar los procesos de I+D implementados por las armadoras; el automóvil ya no es simplemente un objeto de transporte, sino una pieza modular de la concepción de movilidad interactiva basada en las relaciones emergentes entre los usuarios y el espacio que se crean a través de redes de suministro eléctrico, GPS, WiFi, 5G, etc. (Chitra *et al*., 2020; Triviño-Cabrera, González-González y Aguado, 2020); la planeación urbana comienza a sustentarse en el aprendizaje automatizado y el análisis de grandes datos, con miras a cerrar la brecha entre el transporte individual y el colectivo, reconfigurando la infraestructura urbana para hacerla multimodal (Attias and Mira-Bonnardel, 2017; Arcos-Vargas, 2021; Fournier, 2017; Rahmani-Andebili, 2019).

Las normas ambientales en China, Europa y Estados Unidos empujan a los fabricantes hacia la consolidación del VE (IEA, 2020; KPMG, 2020); si bien la transición apenas comienza, en dichas economías se ha fomentado que la cuota de mercado sea mayor mediante la implementación de una serie de subvenciones para la adquisición de unidades y montaje de estaciones de carga eléctrica. La consigna es que el empeoramiento de la contaminación atmosférica urbana se puede mitigar significativamente mediante el compromiso con los VE, reduciendo drásticamente las emisiones por transporte (Attias, 2017; Bharadwaj, 2018; Mattioli *et al*., 2020; Sperling *et al*., 2018).

En este sentido, la política pública se vuelve más compleja al vincular estrechamente la política de movilidad con la energética e industrial mediante la política ambiental, ya que su éxito depende de que la fuente de flujo eléctrico utilizado para cargar los automóviles sea renovable, lo que implica que la red eléctrica se descarbonice para que los beneficios climáticos se obtengan de manera holista: Estados Unidos, China y Europa comenzaron iniciativas agresivas para aumentar el uso de fuentes renovables para generar electricidad, por lo que los VE se vuelven aún más atractivos ambientalmente (Bharadwaj, 2018; Iguchi, 2015). En el caso de Europa y Asia, la promoción del VE también está ligada a reducir la dependencia del petróleo extranjero, en términos energéticos y de movilidad, además de reducir la vulnerabilidad de los consumidores frente a la volatilidad de sus precios (Sperling, 2018).

En términos de fomento, tanto China como Europa, proporcionan créditos y desgravaciones fiscales que inciden directamente con el precio pagado por los consumidores de hasta cuarenta mil dólares, replicándose en menores montos e incentivos en Estados Unidos (IEA, 2020; KPMG, 2020). En términos de movilidad, se ha fomentado su circulación, el acceso a carriles de cargadores públicos, carriles de coche compartido, incluso con un solo pasajero, y se ha afianzado un fuerte proceso desregulación del VE con respecto a las normas ambientales de ahorro de combustible y de rendimiento de los gases de efecto invernadero que se exigen para coches nuevos y camiones (Bharadwaj, 2018; Iguchi, 2015).

China e India, dado el tamaño y recursos de sus mercados nacionales, a través del fomento, están generando un cambio estructural adicional en el ecosistema automotriz a partir de consolidar sus diseños y redes productivas locales, lo que les permite incidir directamente en las cadenas de valor mundiales (Harwit, 2015; Traub-Merz, 2017; Yülek, 2016).

Si a esto aunamos la preponderancia de las firmas japonesas en los mercados globales y la fuerte penetración que han tenido las firmas coreanas, los nuevos arreglos institucionales, las tecnologías y los modelos de negocio tendrán una fuerte influencia asiática, lo que perfila el éxito de las estructuras tipo *keiretsu* o *chaebol* sobre otro tipo de organización industrial en el sector (Shimokawa, 2010; Traub-Merz, 2017; Yülek, 2016), remarcando la importancia del rol del sector público en el éxito que pueda alcanzar la industria en la presente transición.

El nuevo paradigma de la industria será producto, de nueva cuenta, de las acciones y políticas, de cada gobierno, así como de la capacidad de mediación que los grupos sociales tengan en impulsar una agenda verde en el sector, aunado a la capacidad de organización de los trabajadores para encausar a su favor los procesos de reorganización laboral que conlleva la estandarización y profundización de la digitalización y automatización en la producción de la IA global.

Estructura productiva y estrategias de generación de valor

Reestructuración productiva

La premisa de la producción global es la estratificación espacial de procesos productivos: aquellos que requieren pocos trabajadores altamente calificados y mucha tecnología se ubican en las ciudades más desarrolladas del planeta, los que demandan menores o pocas habilidades se estratifican en diversas etapas para su posible automatización o se deslocalizan en regiones y naciones de bajos salarios.

Los procesos de fabricación fraccionados en finas etapas de elaboración, con intensidades factoriales extremas asociadas a grandes diferencias salariales a nivel global, se convierten en los elementos medulares de las estrategias de operación de las firmas trasnacionales que apuestan a que la especificidad del *know-how* se convierta en su principal activo, dejando en segundo término los activos industriales (Fontagné y Harrison, 2017).

Se define una arquitectura de producción global en función de las etapas de manufactura factibles de ser exteriorizadas de acuerdo con los costos de transacción generados por las múltiples fases operativas a concretar, a partir del *trade-off*, entre el

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.442)

costo de fragmentar espacialmente la fabricación con pagar salarios más bajos. El punto nodal de dicha arquitectura es la disyuntiva entre mantener estándares adecuados de eficiencia, calidad y especialización, por un lado, y coordinar tareas, ocupaciones y etapas de producción a nivel global, por otro.

El problema radica en que, si bien una mayor especialización de las etapas de producción mejora la eficiencia, también redunda en aumentar los costos de coordinación. Los procesos de automatización resuelven dicho dilema a través de sistematizar tareas desfavoreciendo la especialización, pero reduciendo los costos de transacción y coordinación a partir de agrupar muchas faenas en una sola ocupación (Huber, 2016).

En la IA este proceso es evidente, muchas tareas de diseño, ingeniería y gestión han sido automatizados, así como las funciones básicas de fabricación, unión, ensamblaje e inspección, incluso las de control y seguimiento del movimiento de inventario, requisitos de pronóstico e inicio de pedidos de compra (Huber, 2016; Klug, 2018).

De hecho, este proceso acelera la electrificación del automóvil desde la apertura y cierre de ventanas, hasta la dirección, el freno y la aceleración: la flexibilidad productiva cimenta capacidades de adaptación que permiten perfilar la estandarización del VE con base en el aprendizaje de la implementación de sistemas operativos eléctricos en el auto convencional a menores costos, con mayor confiabilidad, a la par que abre oportunidades de diseño (Klug, 2018; Sperling, Pike y Chase, 2018).

Se modifica el eje de compensación de costos y de la especialización a la coordinación de operaciones estableciendo una jerarquía organizacional entre las tareas de pre y posproducción como el diseño y la ingeniería en sí, además de las actividades de producción, lo que se traduce en un cambio en el contenido de valor de la tareas, aumentando considerablemente para aquellas asociadas al conocimiento, la información y la comunicación, y disminuyendo para las que están relacionadas con el manejo de la maquinaria y el equipamiento (Fontagné y Harrison, 2017).

El proceso de deslocalización impone una nueva división internacional del trabajo donde las tareas asociadas a las etapas de pre y posfabricación se concentran en los países matriz de las empresas trasnacionales al estar asociadas con el poder de mercado, la diferenciación de producto, la marca, etc., mientras que las tareas de fabricación se fragmentan entre diversos países de bajos salarios, por lo que se desarrolla una fuerte competencia entre estos, ya que atraer tales etapas de manufactura ha significado el surgimiento de campeones regionales en tareas, partes y componentes particulares, como es el caso de México y Europa oriental, para la industria automotriz (Covarrubias y Ramírez, 2020; Pavlínek, 2017; Traub-Merz, 2017).

En este contexto, las ventajas de atracción para implementar las fases de elaboración que brinda una región y/o nación no son meramente comparativas o competitivas,

son multinacionales. La competitividad de las exportaciones de una nación depende de la combinación de capital, tecnología y trabajo de varias naciones, de acuerdo con la arquitectura de ubicación de cada proceso, la cual es instaurada por las empresas que poseen el *know-how* (Fontagné y Harrison, 2017).

La combinación de alta tecnología con trabajo a bajos salarios se traduce en la configuración de una red colaborativa que facilita la labor de equipos multifuncionales en las diversas etapas de producción y ensamblaje, suministrando en tiempo real componentes y piezas de proveedores diseminados en todo el orbe, sobre la base de una fuerte jerarquización de labores y funciones profesionales, por lo que la inversión en robótica, automatización y digitalización depende, en gran medida, del lugar de la empresa en la cadena de suministro global; el efecto de los avances tecnológicos en el empleo estriba del punto de partida de la industria en el país en cuestión, por ejemplo, como sucedió en Europa, donde si bien dichos procesos representaron la pérdida de ciento veinte mil puestos, fueron más que compensados con la creación de cerca de dos millones de nuevas plazas en el sector (IEA, 2020; Klug, 2018; KPMG, 2020; OIT, 2020).

El desarrollo del VE y del vehículo autónomo creará nuevas oportunidades tanto para las empresas como para los trabajadores, especialmente para los altamente calificados en áreas como la integración de análisis de datos avanzada, inteligencia artificial, tecnologías de sensores, computación en la nube, sistemas ciber-físicos, aprendizaje automático, robótica e impresión tridimensional (OIT-IOE, 2019). Se perfila que las empresas automotrices, principalmente las que corresponden a los Tier 1 y 2, se conviertan en proveedores de soluciones de movilidad, creando puestos de trabajo en las áreas de desarrollo, proveeduría de servicios y productos para apoyar las soluciones de movilidad y eficiencia energética (Benanav, 2019; OIT, 2020; OIT-IOE, 2019; Ramaswamy, 2018).

En este sentido, la política de competitividad y promoción industrial queda íntimamente ligada a la política social, dado que el desarrollo de habilidades para el aprendizaje permanente son esenciales para que una región o país pueda asimilar adecuadamente las transformaciones que operan en la IA: promover el trabajo decente y sostenible sólo se puede asegurar consolidando una transición acelerada hacia el desarrollo de habilidades técnicas, especialmente en ocupaciones que requieren trabajadores capacitados en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, elementos que se pueden encausar mediante el diseño *ad hoc* de políticas de educación que se centren en crear oportunidades de aprendizaje y reentrenamiento permanentes mediante la promoción del diálogo social, la libertad de asociación, la negociación colectiva y la protección social (OIT, 2019, 2020; Pardi, 2017).

Lo anteriormente expuesto implica que se recrudezca la estratificación laboral; sin embargo, ésta no será homogénea entre países, sino que dependerá del sistema de

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.442)

relaciones laborales establecida en cada región y del conjunto de normas e instituciones que las regulan, lo que será un factor decisivo para explicar mercados de trabajo y salarios, los cuales van a oscilar entre las políticas de permanecer bajo el control de estructuras descentralizadas de gestión de los recursos humanos y los esfuerzos centralizadores que ponderen el valor del trabajo humano, que exijan la inversión para dotar a los trabajadores de habilidades técnicas y seguridad laboral, gestando un círculo virtuoso entre el desarrollo de sus capacidades y la emergencia de las nuevas tecnologías (OIT, 2019, 2020; Pardi, 2017).

Así, tanto la política pública como la capacidad de organización de los trabajadores incidirá en el tipo de reestructuración que se impondrá en cada localidad, esto es, si se perpetúan esquemas de pauperización del trabajo o se apuesta por estrategias polivalentes y participativas, con trabajadores más cualificados y mejor remunerados que consoliden las capacidades de aprendizaje y conocimiento, en mayor concordancia con las estrategias de generación de valor que están implementando las armadoras.

Estrategias de creación de valor

Las estrategias de las firmas en el sector se definen a partir de transformar las restricciones ambientales en oportunidad, reconfigurando sus cadenas de valor y el diseño de sus productos y servicios, en un nuevo ecosistema donde cada vez cobran mayor relevancia los proveedores de baterías, recicladores y empresas digitales de alta tecnología (Benanav, 2019; Nieuwenhuis y Wells, 2015; Wedeniwski, 2015).

Frente a la creciente necesidad de movilidad, las principales armadoras se perfilan a satisfacer una progresiva demanda de vehículos energéticamente eficientes y comunicantes, incorporando tecnologías que posibiliten que sus productos interactúen entre sí y con la infraestructura vial y de provisión de energía eléctrica, brindando a sus usuarios acceso a nuevos perfiles de seguridad, navegación inteligente y personalización de funciones (Sperling *et al*., 2018; Winkelhake, 2018).

La adaptación al paradigma de movilidad interactiva sitúa a los fabricantes de automóviles en un contexto de mayor complejidad e incertidumbre a la hora de asumir decisiones estratégicas, por lo que las cuestiones tecnológicas están correlacionadas con la generación de valor y posicionamiento de mercado, en un ambiente donde los coches ya no pueden ser considerados como un fin en sí mismos, sino como herramientas para ganar movilidad.

Los genotipos automovilísticos se supeditan a las actividades de I+D dado que de ellas derivan las capacidades para responder a los cambios de demanda del consumidor,

las regulaciones ambientales y de movilidad, además de que delimitan la reconfiguración del sistema de fabricación global, lo que implica un fuerte problema de coordinación entre dichas actividades y el resto de las fases productivas, enmarcando la eficiencia financiera donde pueda desarrollarse una cooperación y coordinación eficiente entre procesos y fases, sin el incremento considerable de costos y/o sin incurrir en costos adicionales (Huber, 2016; Klug, 2018; Winkelhake, 2018).

Con el fin de responder en mejores condiciones a la demanda del mercado y prorratear los costos de I+D, se están consolidando fusiones entre armadoras y sinergias con otros sectores, principalmente con los vinculados a la digitalización y automatización de procesos; se busca acelerar la innovación y aprovechar todavía más las economías de escala y alcance ampliando la gama de productos y servicios (Luescher y Shetty, 2019; Winkelhake, 2018).

El gran cumulo de requerimientos tecnológicos y de conocimiento lleva a los fabricantes a fluctuar entre la competencia y la cooperación; las asociaciones se desarrollan y diversifican entre armadoras, proveedores, operadores de telecomunicaciones, firmas digitales y autoridades locales y nacionales. Se desarrollan ecosistemas empresariales de innovación heterárquicos en función del rol, la capacidad financiera y tecnológica de los involucrados, así como sus estrategias para gestionar constantemente la tensión entre la creación y la captura del valor creado.

En términos globales, se dibuja un grupo que mantiene la ambición de desarrollar una industria local fuerte a través de utilizar una gran variedad de medidas de protección y de transferencia de conocimiento y tecnología, en el que se encuentran Irán, India, China y Malasia, con experiencias exitosas de innovación inversa, aprendizaje y absorción tecnológica; por otra, están los que tendieron a especializarse en la manufactura de géneros en los que desarrollaron ventajas competitivas, particularmente de montaje y en fases de fabricación intensivas en mano de obra como México, España y Europa oriental; finalmente, los que apostaron por integrar regionalmente la producción en función de la demanda de mercados regionales emergentes, como los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) y el Mercosur (Covarrubias y Ramírez, 2020; Jacobs, 2017; Pavlínek, 2017; Traub-Merz, 2017).

La IED consolida la estratificación jerárquica global no sólo en términos del bajo costo laboral, como se ha señalado reiteradamente en la literatura tradicional, sino sobre todo en el establecimiento estratégico de activos, ubicando plantas y plataformas en términos de los alcances para responder eficazmente a los requerimientos de los mercados locales, regionales y globales, a partir de explotar los diferenciales de costos, dado que la deslocalización de la producción no implicó la creación de un mercado automotriz mundial. Las ventajas de ubicación constituyen un conjunto no

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.442)

imitable de activos vinculados espacialmente con las características locales, más que nacionales, en términos de las peculiaridades de la mano de obra y su disponibilidad, las comunicaciones de transporte, los grupos industriales existentes, las garantías sobre su base de conocimiento y sobre el control estratégico de la producción, el empleo, la inversión y el retorno de ganancias (Covarrubias y Ramírez, 2020; Fontagné y Harrison, 2017; Jacobs, 2017; Pavlínek, 2017; Yülek, 2016).

Perspectivas de mercado

La IA representa un considerable poder industrial y económico al operar simultáneamente con diversos fabricantes, sectores, empresas y economías de todo el mundo; es un motor de innovación que genera miles de millones de dólares en inversión y empleos. Sin embargo, las nuevas tecnologías, las preferencias cambiantes de los consumidores y la entrada de nuevos participantes en el mercado podrían reducir la importancia de las economías de escala y, por ende, la rentabilidad y la generación de empleo en el sector (Banks y Stanton, 2017; Klug, 2018; Luescher y Shetty, 2019).

Sostener los rápidos cambios tecnológicos que conducen a mejoras en el diseño y la fabricación, así como los avances en los sistemas de asistencia digital, sostenibilidad y cumplimiento de las medidas regulatorias perfilan la estrategia de sobrevivencia de la IA en generar un rápido aumento de la oferta y demanda mundiales de VE (Attias y Mira-Bonnardel, 2017; IEA, 2020; KPMG, 2020; Sperling, 2018; Winkelhake, 2018).

En este sentido, de la mano de fuertes apoyos de gobiernos locales, principalmente en Europa y China, la industria mundial de VE ha crecido enormemente en apenas un lustro (IEA, 2020; KPMG, 2020; Sperling, 2018). Las políticas para limitar las emisiones contaminantes, los programas de adquisición, los incentivos fiscales, la instalación y el desarrollo continuo de infraestructura de la mano con los avances técnicos en baterías, sistemas de producción multimodal y reestructuración laboral, cimentan el camino de las grandes armadoras para electrificar el automóvil y aumentar la inversión en el desarrollo de este tipo de unidades.

Así, las ventas mundiales de VE, en 2018 superaron los 5.1 millones de unidades, un aumento de dos millones con respecto a 2017 (KPMG, 2020); esta tendencia creciente de la demanda de VE se consolida entre 2019 y 2020, principalmente en China, ya que es el mercado más grande del mundo para esta categoría, seguido de Europa y Estados Unidos (IEA, 2020).

Precisamente, dados los precios de entrada de los VE, el verdadero escollo del sector, que podría comprometer sus capacidades de crecimiento y desarrollo, es la demanda, ya que constituye el sostén de la producción en masa. Por ello, la reestructuración

de la IA se centra en la apertura de nuevos mercados en crecimiento, máxime de las economías asiáticas emergentes, principalmente el mercado indio y chino, dada la magnitud de su población y el creciente aumento del poder adquisitivo de sus clases populares y medias, donde el número de propietarios de automóviles está aumentando con el ingreso per cápita (IEA, 2020; KPMG, 2020).

La dinámica de la demanda por regiones, la deslocalización productiva y la diferenciación, vía desarrollo tecnológico, redelinea las estrategias de las grandes empresas del sector a la luz de estas tendencias, evidenciándose dos modelos organizacionales clave. Por un lado, una estructura unitaria donde se centraliza la responsabilidad de todas las decisiones importantes que luego se pasan directamente a las unidades que las implementarán, característico de las firmas norteamericanas y europeas; por otro, una estructura multidivisional que separa la planificación estratégica y táctica delegando el control operativo a divisiones internas, mientras que una sede central conserva el control financiero general, característico de las firmas asiáticas.

Lo anterior se traduce en la conformación de dos tipos de agentes: actores globales (firmas asiáticas) que operan con sistemas de producción y ventas multinacionales que les permite realizar más de la mitad de su producción y ventas finales fuera del país de origen; y actores regionales (firmas norteamericanas y europeas), fuertemente posicionados en zonas estratégicas que buscan producir y vender, principalmente, en su país de origen y zona de influencia.

Por ello, las cotas de producción y comercialización no son estándares entre sí; los actores globales consolidan sus redes de componentes con estructuras de múltiples niveles empresariales que los lleva a depender mínimamente de los grandes proveedores al apuntalar sus vínculos con empresas pequeñas o medianas con mayor capacidad de ingeniería especializada, que se traducen en menores costos de diseño y producción mediante una integración menos vertical, pero más sinérgica (Falck-Reyes y Guzman-Anaya, 2018; Shimokawa, 2010; Traub-Merz, 2017; Yülek, 2016), generando una amplia variedad de modelos de nicho en sus países de origen para la exportación, mientras tienden a producir un número limitado de modelos, en grandes volúmenes, para sus mercados locales.

En contraparte, los actores regionales, no consolidan las relaciones con su red de proveedores, principalmente porque han optado por implementar esquemas de competencia vía subastas, que implican contratos de corto plazo con grandes rotaciones entre abastecedores, que los ha llevado a depender en gran medida de los grandes proveedores, limitando sus capacidades de emprender aventuras conjuntas en I+D, así como sus capacidades productivas y de diseño en términos globales (Jacobs, 2017; Nieuwenhuis y Wells, 2015; Pavlínek, 2017; Reichhuber, 2010; Yülek, 2016).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.442)

México

El caso mexicano es paradigmático de la especialización productiva en lo que parece ser la norma para espacios subalternos del sector automotriz: autos, camionetas y motores pequeños; principalmente, a partir de la década de los ochenta, se da una reconfiguración regional del sector en el país a partir de la ubicación de plantas de ensamblaje de automóviles y de montaje de motores, orientadas a la exportación, en el norte, amén de la convergencia de estrategias espaciales de las principales empresas del sector, sobre todo de las firmas estadounidenses y, en menor medida, de las empresas europeas y asiáticas que iban a seguir sus pasos, dada la necesidad de compensar el aumento de la competencia en el mercado norteamericano (Carbajal *et al*., 2018; Covarrubias y Ramírez, 2020; Traub-Merz, 2017).

Con el propósito específico de desarrollar automóviles de nivel de entrada, la ubicación en el país de ciertas fases productivas responde a las estrategias de disminución de costos y el aprovechamiento de escalas (Covarrubias, 2020; Traub-Merz, 2017), basadas, en primera instancia, en las actividades intensivas en mano de obra con poca calificación, con costos salariales mucho menores aunados a esquemas de subcontratación permisivos (Carbajal *et al*., 2018; Covarrubias y Ramírez, 2020).

Se generó una lógica de organización industrial que compensaba los altos requerimientos de importaciones con salarios muy bajos; lo anterior permitió reposicionarse a las firmas norteamericanas dado que los costos salariales representan un nivel relativamente alto del porcentaje del valor total de vehículos pequeños, siendo el precio el principal factor competitivo para autos de nivel de entrada (Covarrubias y Ramírez, 2020; Traub-Merz, 2017).

La construcción de plantas nuevas en el norte del país por parte de las firmas estadounidenses les permitió asimilar las prácticas de organización y gestión asiáticas en un contexto de flexibilidad laboral que dejaba reducir riesgos y costos asociados a la curva de aprendizaje; sus trasplantes periféricos en México les sirvieron para implementar una gestión territorial de diversos tipos de riesgo industrial y laboral, por ejemplo, el endurecimiento de las políticas ambientales, las tendencias divergentes en características, seguridad, rendimiento y nivel de equipamiento, lo que significó la creciente aparición de nuevos productos por parte de sus principales competidores, el estancamiento de la demanda de su catálogo en su propio país o de la resistencia de los empleados norteamericanos a los cambios en la organización del trabajo (Covarrubias, 2020; Covarrubias y Ramírez, 2020; Traub-Merz, 2017).

Lo anterior definió la segmentación espacial y el tipo de especialización del sector en el país. En términos regionales se configuran tres zonas de acuerdo con el tipo de fases productivas: en el norte se ubican principalmente las plantas y plataformas

orientadas al ensamblaje de vehículos, la producción y el montaje de motores pequeños de cuatro cilindros para exportación; en el centro, con producción encaminada al mercado local; y la franja fronteriza del norte, se especializa en producir cableado y componentes eléctricos, accesorios interiores y otros aparejos de bajo valor agregado (Carbajal *et al*., 2018; Covarrubias y Ramírez, 2020).

Así, el sector automotriz comienza a tener una relativa importancia en la producción manufacturera nacional, razón por la cual los gobiernos estatales y federales han mirado a la integración regional con Norteamérica y la captación de IED del sector como un mecanismo para generar inversión y empleo, sin reparar mucho en el hecho de que se atraigan actividades intensivas en mano de obra poco calificada asociadas a grandes volúmenes de capital.

Pese a la creciente importancia de los flujos, no se cuenta con políticas o planes de desarrollo, como sucedió en India y China, que contemplen ponderar procesos y etapas de fabricación con empleos de mayor calificación: la producción de motores y vehículos pequeños, la especialización en componentes y piezas de gama baja como el cableado permiten explicar por qué en México, pese a la diversificación y ubicación de plantas y plataformas de alta tecnología, se especializará en hacer productos jerárquicamente inferiores con bajo valor agregado.

El sector automotriz mexicano, en el marco de la arquitectura global de producción de las empresas foráneas que lo componen, carece de las funciones de nivel superior de la industria como son la gestión e I+D (Covarrubias y Ramírez, 2020; Falck-Reyes y Guzman-Anaya, 2018; Traub-Merz, 2017); sin embargo, no sólo ha quedado desvinculado de las fases productivas de alto valor agregado, también se encuentra desarticulado al interior dado que las plataformas con tecnología elevada no se vinculan con las empresas locales, exacerbando la heterogeneidad espacial, explicando por qué la capacidad exportadora del sector no se tradujo en mayores niveles de desarrollo.

Si bien en el país se instrumentan procesos de fabricación modernos que permiten la gestión de cadenas de suministro cada vez más fragmentadas, es probable que la profundización de la digitalización y el nuevo marco regulatorio del comercio con Norteamérica reestructure toda la cadena de suministro, obligando a la proveeduría local a evolucionar hacia la gestión integral de los procesos de producción y la reducción de costos a través de la integración de sistemas digitales y automatizados, la gestión de datos y el análisis avanzado, lo que implica, por un lado, la necesidad de invertir en I+D para poder innovar; por otro, desarrollar habilidades de aprendizaje en los recursos humanos, lo que involucra invertir en capacidades cognitivas, a la par que se mejoran las condiciones salariales y de retribución del trabajo (Carbajal *et al*., 2018; Covarrubias, 2020; Falck-Reyes y Guzman-Anaya, 2018; OIT, 2020).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.442)

Como se planteó anteriormente, la profundización de la automatización aumenta la demanda de habilidades técnicas para implementar nuevas tecnologías, garantizar su funcionamiento y mantenimiento; la falta de trabajadores altamente cualificados podría amortiguar el crecimiento del empleo que ha presentado el sector en los últimos años, sobre todo cuando las plantas de la IA proyectan demandar en el futuro cercano más analistas y científicos de datos, especialistas en automatización de procesos y producción, mermando la demanda de puestos de fábrica, administrativos, ejecutivos y otros trabajadores poco calificados (Falck-Reyes y Guzman-Anaya, 2018; Klug, 2018; Luescher y Shetty, 2019).

En este sentido, como pasa en Asia y Europa, resulta vital que el gobierno federal y los gobiernos locales contribuyan en la conformación de mano de obra altamente cualificada, procurando que opere con buenas condiciones laborales y de oportunidades de formación profesional para mejorar continuamente y adaptarse al vertiginoso ritmo de transformaciones del sector.

La brecha cada vez mayor entre las necesidades y la disponibilidad de competencias se puede paliar aumentando los niveles de inversión y la eficiencia de los sistemas de educación y formación, coadyuvando con ello a la conformación del trabajo decente y sostenible (OIT, 2019, 2020). Se tienen que conformar sistemas de aprendizaje permanente mediante el perfeccionamiento de políticas locales para el desarrollo de recursos humanos, debidamente pensadas e integradas, en lugar de combinar aleatoriamente políticas y programas diseñados por separado, particularmente las políticas y los programas de empleo de desarrollo industrial y regional, con la conformación de la matriz energética y las políticas ambientales y de movilidad.

En un momento en que las relaciones laborales y contractuales se pondrán a revisión en el contexto del nuevo tratado comercial con Norteamérica, se puede ponderar como estrategia de competitividad y bienestar social la necesidad de que los trabajadores participen del aprendizaje continuo; tal como sucedió en India y China, se pueden plantear incentivos para que los empleadores contribuyan en la formación de la fuerza de trabajo a través de gravámenes sectoriales o exenciones fiscales (Harwit, 2015; OIT, 2020; Traub-Merz, 2017).

Dadas las características de la mayoría de la población en términos de bajo nivel de ingreso y poder adquisitivo, derivados de sistemas laborales lesivos que no han permitido que los trabajadores usufructúen las mayores ganancias obtenidas en productividad del trabajo (Covarrubias, 2020), aunado a redes de carreteras ineficientes, las empresas foráneas se han centrado poco en el desarrollo de productos acordes con las necesidades del mercado nacional, a contra corriente de lo que pasa en India y China, donde las características de sus mercados locales definen gran parte de las estrategias globales de las principales firmas del sector (Harwit, 2015; Yülek, 2016),

la digitalización y automatización, que conlleva a la proliferación de nuevas formas de negocios y empleo, podría situar al país, si se apuesta por la conformación de capacidades de conocimiento, en una posición estrategica diferente, en el marco productivo y de desarrollo de nuevos productos de la IA global basada en la consolidación del VE.

Conclusiones

La reestructuración del sector en términos de los cambios tecnológicos necesarios para responder a los retos ecológicos y de movilidad dependen de las capacidades productivas alcanzadas por cada empresa, región o comunidad y de las políticas gubernamentales en términos de regulación, pero sobre todo de fomento, que puedan establecer y movilizar competencias de innovación que sustenten el proceso de puesta al día y permitan desarrollar procesos complejos de fabricación como lo hicieron las naciones asiáticas, que diseñan sus propios géneros y juegan roles preponderantes en la gestación del nuevo paradigma automotriz.

La premisa de que basta con atraer multinacionales y fuertes flujos de IED para tener un rol preponderante en las cadenas de valor compromete la capacidad de las economías locales, como pasa evidentemente con el caso mexicano, el cual busca desarrollar y captar valor, generar empleo calificado y mejor remunerado, porque la evolución de los mercados globales gira en torno a la consolidación de productos tecnológicamente más sofisticados, donde la ventaja centrada en bajos salarios tenderá a diluirse si no es acompañada con mejores capacidades de aprendizaje continuo y apropiación del conocimiento técnico.

Si bien la evolución productiva del sector se centró en cambios globales de geografías industriales en función de costos salariales, hoy en día las capacidades cognitivas redefinen los espacios automotrices dados los mayores niveles de calificación requeridos para operar la profundización de la automatización y digitalización; el renovado interés por la política educativa e industrial para fortalecer la competitividad manufacturera de las economías asiáticas ratifica que la conformación de dichas capacidades no se puede dejar a la deriva, sino asumirse como una condición de sobrevivencia y empoderamiento nacional, lo cual implica ir mucho más allá de la simple atracción de IED, como ha sucedido en México.

Asimismo, para que sea viable y sostenible la industria tanto en las economías avanzadas como en las emergentes, la política pública no sólo se debe centrar en la promoción industrial, sino a la par y con gran intensidad en consolidar los sistemas educativos, las matrices energéticas basadas en recursos renovables y esquemas de

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.442)

movilidad interactivos que llevan a pensar en la consolidación de ciudades inteligentes donde, a raíz de lograr lo anterior, sea posible mejorar la distribución del ingreso y la capacidad adquisitiva del grueso de la población. La tarea se antoja titánica, más, de nueva cuenta, la experiencia asiática nos muestra que es factible si se programa e instrumenta una política integral que abone en dichas direcciones.

Fuentes

Ahmadian, Ali, Behnam Mohammadi-Ivatloo y Ali Elkamel, eds.
2020 *Electric Vehicles in Energy Systems: Modelling, Integration, Analysis, and Optimization*, Basilea, Springer.

Arcos-Vargas, Ángel, ed.
2021 *The Role of the Electric Vehicle in the Energy Transition. A Multidimensional Approach*, Basilea, Springer.

Attias, Danielle
2017 "The Automobile World in a State of Change From the Automobile to the Concept of Auto-Mobility", en *The Automobile Revolution towards a New Electro-Mobility Paradigm*, Basilea, Springer, pp. 7-20.

Attias, Danielle y Sylvie Mira-Bonnardel
2017 "Extending the Scope of Partnerships in the Automotive Industry between Competition and Cooperation", en *The Automobile Revolution Towards a New Electro-Mobility Paradigm*, Basilea, Springer, pp. 69-85.

Banks, Victoria y Neville Stanton
2017 *Automobile Automation: Distributed Cognition on the Road*, Nueva York, crc Press.

Benanav, Aaron
2019 "Automation and the Future of Work", *New Left Review*, no. 119, septiembre-octubre, pp. 5-38.

Bharadwaj, Ashish
2018 *Environmental Regulations and Innovation in Advanced Automobile Technologies. Perspectives from Germany, India, China and Brazil*, Singapur, Springer.

Carbajal, Yolanda, Berenice Carrillo y Leobardo de Jesús
2018 "Dinámica productiva del sector automotriz y la manufactura en la frontera norte de México: un análisis con datos de panel, 1980-2014", *Frontera Norte*, vol. 30, no. 59, pp. 29-56.

Chitra, A., P. Sanjeevikumar, Jens Bo Holm-Nielsen y S. Himavathi, eds.
2020 *Artificial Intelligent Techniques for Electric and Hybrid Electric Vehicles*, Hoboken, N.J., Wiley.

Covarrubias, Alex
2020 "The Boom of the Mexican Automotive Industry: From nafta to usmca", en A. Covarrubias y Sigfrido Ramírez, eds., *New Frontiers of the Automobile Industry Exploring Geographies, Technology, and Institutional Challenges*, Cham, Suiza, Palgrave Macmillan, pp. 323-348.

Covarrubias, Alex y Sigfrido Ramírez
2020 "Wrapping Up: The New Geographies and Frontiers of the ai Have Arrived. Who Is Taking the Lead?", en A. Covarrubias y Sigfrido Ramírez, eds., *New Frontiers of the Automobile Industry Exploring Geographies, Technology, and Institutional Challenges*, Cham, Suiza, Palgrave Macmillan, pp. 455-494.

Dudenhöffer, Kathrin
2014 *Akzeptanz von Elektroautos in Deutschland und China. Eine Untersuchung von Nutzungsintentionen im Anfangsstadium der Innovationsdiffusion*, Wiesbaden, Alemania, Springer Gabler.

Falck-Reyes, Melba y Leo Guzman-Anaya, eds.
2018 *Japanese Direct Investment in Mexico's Transport Equipment Sector. Macro Impact and Local Responses*, Singapur, Springer.

Fontagné, Lionel y Ann Harrison, eds.
2017 *The Factory-Free Economy. Outsourcing, Servitization, and the Future of Industry*, Oxford, Oxford University Press.

Fournier, Guy
2017 "The New Mobility Paradigm. Transformation of Value Chain and Value Proposition Through Innovations", en Danielle Attias, ed., *The Automobile*

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.442)

World in a State of Change From the Automobile to the Concept of Auto-Mobility, Basilea, Springer, pp. 21-47.

Harwit, Eric
2015 *China's Automobile Industry: Policies, Problems and Prospects*, Londres, Routledge.

Huber, Walter
2016 *Industrie 4.0 in der Automobilproduktion Ein Praxisbuch*, Wiesbaden, Alemania, Springer.

International Energy Agency (iea)
2020 "Global ev Outlook 2020. Entering the Decade of Electric Drive?", *iea*, junio, en <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2020>.

Iguchi, Masahiko
2015 *Divergence and Convergence of Automobile Fuel Economy Regulations. A Comparative Analysis of EU, Japan and the U.S.*, Londres, Springer.

Jacobs, A. J.
2017 *Automotive fdi in Emerging Europe. Shifting Locales in the Motor Vehicle Industry*, Londres, Palgrave Macmillan.

Klug, Florian
2018 *Logistikmanagement in der Automobilindustrie. Grundlagen der Logistik im Automobilbau*, Wiesbaden, Alemania, Springer.

kpmg
2020 "Global Automotive Executive Survey 2020", *kpmg*, 1 de julio, en <https://home.kpmg/pl/en/home/insights/2020/07/kpmg-international-report-global-automotive-executive-survey-2020.html>.

Luescher, Andreas y Sujata Shetty
2019 *Urban Shrinkage, Industrial Renewal and Automotive Plants*, Cham, Suiza, Palgrave Macmillan.

Mattioli, Giulio, Cameron Roberts, Julia K. Steinberger y Andrew Brown
2020 "The Political Economy of Car Dependence: A Systems of Provision Approach", *Energy Research and Social Science*, vol. 66, julio, pp. 1-18.

Nieuwenhuis, Paul y Peter Wells, eds.
2015 *The Global Automotive Industry*, Hoboken, N.J., Wiley.

Organisation Internationale du Travail (oit)
2020 *L'avenir du travail dans le secteur automobile: l a nécessité d'in vestir dans le potentiel humain et dans le travail décent et durable. Document d'orientation pour la Réunion technique sur l'avenir du travail dans le secteur automobile*, Ginebra, oit.
2019 *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*, Ginebra, oit.

Organisation internationale du Travail (iot)
y Organisation internationale des Employerus (oie)
2019 *Un monde des affaires en évolution. Des opportunités nouvelles pour les organisations d'employeurs et d'entreprises*, Ginebra, iot-oie.

Pardi, Tommaso
2017 "The Future of Work in the Automotive Sector. The Challenges of (De)globalization", International Labour Organization, seminario, 23 de mayo, en <https://www.ilo.org/global/research/events-courses/WCMS_551592/lang--en/index.htm>.

Pavlínek, Petr
2017 *Dependent Growth: Foreign Investment and the Development of the Automotive Industry in East-Central Europe*, Basilea, Springer.

Rahmani-Andebili, Mehdi
2019 *Planning and Operation of Plug-In Electric Vehicles. Technical, Geographical, and Social Aspects*, Basilea, Springer.

Ramaswamy, K. V.
2018 "Technological Change, Automation and Employment: A Short Review of Theory and Evidence", Indira Gandhi Institute of Development Research, enero, pp. 1-27.

Reichhuber, Alexander
2010 *Strategie und Struktur in der Automobilindustrie: Strategische und organisatorische Programme zur Handhabung automobilwirtschaftlicher Herausforderungen*, Wiesbaden, Alemania, Springer.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.442)

Shimokawa, Kölchi
2010 *Japan and the Global Automotive Industry*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sperling, Daniel
2018 "Electric Vehicles: Approaching the Tipping Point", en Daniel Sperling, ed., *Three Revolutions. Steering Automated, Shared, and Electric Vehicles to a Better Future*, Washington, D. C., Island Press, pp. 21-54.

Sperling, Daniel, Susan Pike y Robin Chase
2018 "Will the Transportation Revolutions Improve Our Lives - or Make Them Worse", en Daniel Sperling, ed., *Three Revolutions. Steering Automated, Shared, and Electric Vehicles to a Better Future*, Washington, D. C., Island Press, pp. 1-20.

Traub-Merz, Rudolf, ed.
2017 *The Automotive Sector in Emerging Economies : Industrial Policies , Market Dynamics and Trade Unions, Trend & Perspectives in Brazil, China, India, Mexico and Russia*, Berlín, Friedrich Ebert Stiftung.

Triviño-Cabrera, Alicia, José González-González y José A. Aguado
2020 *Wireless Power Transfer for Electric Vehicles: Foundations and Design Approach*, Basilea, Springer.

Wedeniwski, Sebastian
2015 *The Mobility Revolution in the Automotive Industry. How Not to Miss the Digital Turnpike*, Berlín, Springer.

Winkelhake, Uwe
2018 *The Digital Transformation of the Automotive Industry: Catalysts, Roadmap, Practice*, Basilea, Springer.

Yülek, Murat A.
2016 *How Nations Succeed. Manufacturing, Trade, Industrial Policy, and Economic Development*, Singapur, Palgrave Macmillan.

NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
Recibido: 30/04/2021 Aceptado: 09/08/2021 • DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475

Empresas multinacionales estadounidenses: efectos en la pobreza mundial

U.S. Multinational Companies: Effects on World Poverty

Omar Neme Castillo*
Cesaire Chiatchoua**
José Israel Briseño Perezyera***

Resumen

El objetivo de este trabajo es determinar el efecto de las empresas multinacionales de Estados Unidos (EMN-EU) en la reducción de la pobreza, en un grupo de cuarenta y cinco países de ingreso alto y medio-alto donde operan para el periodo 2009-2018. También se estiman los factores determinantes de la atracción de EMN-EU a esas naciones y se verifica si inciden en la pobreza. Se emplea una metodología econométrica de datos de panel dinámica (sys-GMM). Para el análisis, se considera la muestra total y submuestras de países, en función de su estatus comercial con Estados Unidos. Se encuentra que las EMN-EU influyen positivamente en la reducción de la pobreza y que los determinantes significativos de su atracción son, al mismo tiempo, factores reductores de aquel flagelo. En consecuencia, las EMN-EU se consideran un mecanismo central de la dinámica global de la pobreza.

Palabras clave: empresas multinacionales, pobreza, Estados Unidos.

Abstract

The objective of this article is to determine the effects that U.S. multinational companies have on reducing poverty in a group of forty-five upper- and middle-upper-income countries where they operated between 2009 and 2018. The authors also estimate the determining factors in attracting these companies to those countries and whether they have an effect on poverty, using a dynamic panel-data econometric methodology (sys-GMM). They consider the total sample and sub-samples from countries based on their trade status with the United States, finding that the multinationals have a positive influence in the reduction of poverty. In addition, the significant factors in attracting them are at the same time factors that reduce poverty. As a result, they consider multinationals a central mechanism in global poverty dynamics.

Key words: multinational companies, poverty, United States.

* Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional (IPN), <oneme@ipn.mx>.
** Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional (IPN), <cchiatchoua@ipn.mx>.
*** Sección de Estudios de Posgrado e Investigación, Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional (IPN), <jobriper@hotmail.com>.

Introducción

Uno de los desafíos más importantes para el mundo es la reducción de la pobreza. La mayoría de la población mundial vive en esas condiciones; dos terceras partes subsisten con menos de diez dólares al día y un 9.2 por ciento con 1.9 dólares o menos al día (Global Change Data Lab, 2020). Desde un enfoque macroeconómico, la pobreza se relaciona con el crecimiento económico de los países. En particular, para la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018), este fenómeno se vincula con el empleo, esto es, se asume que el ingreso laboral permite a los trabajadores y sus dependientes obtener bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades. La pobreza se explicaría por el desempleo y subempleo que significa ingresos bajos e inestables y limitado a acceso a prestaciones sociales. Tan sólo en el 2017, había más de doscientos millones de personas desempleadas a nivel mundial (OIT, 2017).

Numerosos estudios han evidenciado la correlación entre empleo y pobreza (Islam, 2004; Cecchini y Uthoff, 2008; Karnani, 2011; Lavopa y Szirmai, 2012; Zizzamia, 2020) concluyendo, en general, que mayor empleo tiende a reducir la pobreza, puesto que se traduce en más fuentes de ingreso, directo e indirecto, más horas trabajadas y mayores salarios. En este contexto, el sector privado es central en la generación de empleo. Se estima que las empresas de dicho sector generan la mayor parte del empleo mundial. En 2016, 2 800 000 000 de personas estaban empleadas en este sector (el 87 por ciento del empleo total) (OIT, 2017). En cuanto a las empresas multinacionales (EMN), no se cuenta con datos sistematizados a nivel internacional. No obstante, considerando las quinientas empresas más grandes del mundo, se observa que emplearon casi treinta millones de personas en 2018 (Fortune, 2018), contribuyendo con un 30 por ciento del PIB mundial. Tan sólo en Estados Unidos, las EMN generaron 8 500 000 000 empleos directos e indirectos en 2016 (Richards y Schaefer, 2016).

De este modo, se vislumbra un vínculo entre pobreza y EMN en la economía receptora, que se materializa principalmente por el efecto de estas empresas en el empleo.

En concreto, en el escenario de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, gobiernos nacionales reconocen que las EMN son pieza fundamental en la reducción de la pobreza al representar un mecanismo privado de crecimiento económico con poder y recursos económicos sustanciales. La contribución de las EMN en la reducción de la pobreza, independientemente de su definición a nivel país, se genera por dos razones centrales (Lodge y Wilson, 2006): primero, la creación de ingresos nuevos y más altos depende del crecimiento de la economía, y particularmente de las empresas. Para que ello suceda, se requieren nuevas empresas y consolidar a las existentes, lo que implica el acceso a mercados más grandes, al sistema financiero, a nuevas tecnologías y conocimientos, a cadenas de valor posicionadas,

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

entre otros aspectos. Todos facilitados por las empresas multinacionales. Adicionalmente, reducir la pobreza requiere de la participación gubernamental con políticas y programas concretos. El origen principal de recursos públicos son los impuestos, y las EMN son una fuente de éstos. Segundo, la reducción de la pobreza requiere un cambio sistémico y las EMN son un motor de cambio eficiente y sostenible. Ligado a esto, el enfoque de responsabilidad social corporativa (RSC) ha llevado a que las EMN establezcan programas ligados a la solución de problemas sociales como la pobreza (Duque *et al.*, 2012).

Empíricamente, la literatura muestra que las EMN promueven la competencia en el mercado nacional y un ambiente empresarial innovador (Lascurain, 2012; Cantwell y Molero, 2003). Además, evidencia que las filiales de las empresas multinacionales pagan en promedio salarios más altos que las empresas locales y son más intensivas en capital (Van Tulder, 2008). También, De Backer *et al.* (2019) señalan que las filiales de EMN tienen fuertes vínculos hacia atrás y hacia adelante con empresas nacionales, incluyendo pequeñas y medianas, puesto que cerca del 60 por ciento de la producción de las EMN se incorporan a cadenas de valor nacionales, al tiempo que compran más del 60 por ciento de sus bienes intermedios a empresas dentro de la economía anfitriona. Asimismo, estudios cualitativos han identificado el papel central de las EMN en la reducción de la pobreza (Barkemeyer, 2011; Pimpa, 2013); Williams *et al.*, 2017; Ghauri y Wang, 2017).

El papel potencial de las EMN en la reducción de la pobreza se asocia, además, con las características propias de éstas que, en comparación con las empresas nacionales, tienden a ser más grandes, más intensivas en capital, más productivas y con mayor inversión en investigación y desarrollo (I+D) (De Backer *et al.*, 2019). En particular, las EMN-EU desempeñan un rol central en la pobreza global, al significar la mayor potencia mundial en esta dimensión. Durante 2018, dos de cada tres EMN entre las quinientas más grandes del planeta tienen como origen ese país, representando alrededor del 25 por ciento del PIB de ese grupo de empresas. En 2018, el número de EMN-EU superó los treinta y ocho mil, con presencia en noventa y ocho países de todo el mundo.

En concreto, según la BEA (2020), el empleo mundial de las EMN estadounidenses creció un 1.4 por ciento para alcanzar los cuarenta y tres millones de trabajadores en 2018, al que se le agregan los catorce millones de trabajadores empleados por Filiales en el Extranjero de Propiedad Mayoritaria (FEPM) de Estados Unidos. Asimismo, el valor agregado mundial de las EMN-EU aumentó un 6.8 por ciento, a 5 700 000 000 de dólares; mientras que el valor agregado de las FEPM creció un 4.1 por ciento hasta 1 500 000 000 de dólares. Adicionalmente, las inversiones en plantas, equipo y otros activos de las EMN, incluyendo las FEPM, significan 1 100 000 000 de dólares. Por último, los gastos mundiales en I+D del total de las EMN estadounidenses llegaron a los

439 000 000 000 de dólares. Esto muestra el potencial de las EMN-EU para la actividad económica mundial y para la reducción de la pobreza.

En este contexto, la pobreza mundial disminuyó ligeramente entre 2009 y 2018, dado que el 19.1 por ciento de la población vivía debajo de la línea nacional de pobreza en el primer año, mientras que en 2018 este porcentaje fue del 18.8 por ciento. No obstante, Slaughter (2009) demuestra que las actividades de las EMN-EU se concentran en sus matrices dentro de Estados Unidos, siendo responsables de un alto porcentaje de la mejora de la productividad de ese país, gracias a sus inversiones de capital, a la investigación y desarrollo, así como al comercio internacional, que llevan a generar empleos y una alta remuneración en esa economía, pero que puede limitar el efecto positivo en términos de pobreza en el resto del mundo.

Así, si bien las multinacionales estadounidenses toman decisiones de inversión, empleo y producción desde una perspectiva global, los beneficios parecen concentrarse en las matrices en Estados Unidos, limitando la difusión hacia otras economías. Esto plantea la interrogante sobre el efecto de las EMN en el alivio de la pobreza global. La creación directa o indirecta de empleo de las EMN-EU en las economías receptoras podría no ser suficiente para reducirla. En otras palabras, estas empresas desempeñan un doble papel en las condiciones de pobreza, siendo, al mismo tiempo, actores del problema y actores de la solución.

El objetivo de este artículo es determinar el efecto de las EMN-EU en la reducción de la pobreza en economías receptoras durante el periodo 2009-2018 para un grupo de cuarenta y cinco países para los que se dispone de información, considerando, además, la existencia o no de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Para ello, se emplea la metodología de panel dinámico sys-GMM que controla de manera robusta por heterogeneidad entre países. El documento contribuye a los estudios sobre el papel de las EMN estadounidenses en la reducción de la pobreza a nivel internacional, desde un enfoque cuantitativo, diferenciándose de los de corte cualitativo centrados en estudios de caso.

Además de esta introducción, el documento describe los efectos de las EMN en el combate de la pobreza, y los principales determinantes de la atracción de EMN y de la pobreza. Después, presenta brevemente la metodología, las variables empleadas, los principales resultados y discute sobre éstos. Por último, presenta algunas reflexiones finales.

Situación actual

Esta sección describe los efectos de las EMN sobre la pobreza, así como los principales determinantes de la atracción de este tipo de empresas y de aquélla.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Efectos de las EMN y EMN-EU en la pobreza

Contribución de las EMN en la reducción de la pobreza

Todos los países del mundo se enfrentan al problema de la pobreza. Si bien distintas dimensiones y actores influyen en los niveles de ésta, y a pesar de los recursos públicos invertidos en su alivio, persiste este problema. Una forma de combatirla es el fomento a la creación de empresas nacionales o la atracción de empresas extranjeras. De acuerdo con Dunning y Lundan (2008), las empresas extranjeras invierten en otros países en busca de nuevos recursos y oportunidades que no se encuentran en sus países de origen, o para aprovechar habilidades específicas para la empresa.

Al respecto, Bair y Gereffi (2003) señalan que los ciclos de pobreza no pueden romperse desde dentro de la economía nacional. El nivel de inversión para aumentar la productividad y el ingreso no es posible alcanzarse con las existencias de capital nacional. Por ende, la inversión productiva extranjera, a través de empresas multinacionales, es fundamental para la reducción de la pobreza (Tirimba y Munene, 2014). Lodge y Wilson (2006) establecen que las EMN son las principales instituciones con recursos y competencias para reducirla sostenidamente.

En particular, London y Hart (2004) argumentan que las estrategias de las EMN orientadas a la base de la pirámide, centradas en el mercado local a partir de socios no tradicionales, soluciones conjuntas personalizadas y la creación de capacidad local, facilitan las condiciones para reducir la pobreza nacional. En este sentido, Chelekis y Mudambi (2010) agregan que las empresas multinacionales pueden desarrollar canales de venta directa, al vincularse con microempresarios locales, para competir con empresas locales con resultados económicos y sociales positivos.

Además, para Barkemeyer (2011), las EMN pueden contribuir, a través de estrategias de RSC, a las economías en las que operan, al expandir el acceso a satisfactores básicos y promoviendo el cumplimiento de derechos humanos y laborales de los ciudadanos. Aún más, Utting (2007) establece que la RSC representa un método de promoción del voluntariado como opción al problema de la pobreza. También, Williams *et al*. (2017) afirman que el apoyo social de las EMN a través de la RSC contribuye al logro de objetivos económicos y sociales, entre éstos la pobreza. Indican que la mayoría de estas iniciativas abordan temas de salud, educación, empleo, entre otros.

Akwaowo y Swanson (2016) mencionan que las EMN, a través de sus inversiones, deben enfrentar la decisión sobre cómo actuar de acuerdo con las directrices de la RSC para, entre otras cosas, reducir la pobreza en los países receptores. La implementación de prácticas de RSC por parte de la EMN en el país receptor de IED ha sido benéfico en la reducción de la pobreza (Pimpa, 2013). Al respecto, De Cavia (2019) menciona

que la IED que va acompañada de políticas, prácticas y estándares de RSC es un dinamizador de las economías y una potente herramienta para la reducción de la pobreza, especialmente cuando las inversiones se realizan en países en vías de desarrollo.

Además, Visser (2009: 481) afirma que "existe un poderoso argumento que identifica que la RSC en los países en vías de desarrollo está directamente vinculada con el entorno socioeconómico en el que las organizaciones empresariales operan y, sobre todo, en las prioridades de desarrollo que éstas conllevan. Eso se vincula con la reducción de la pobreza, la provisión de salud, desarrollo de infraestructuras y educación".

En este contexto, Ghauri y Wang (2017), en un estudio de caso para economías en desarrollo, identifican que la autonomía de las subsidiarias de las EMN, las estrategias seguidas y las políticas públicas internas, en conjunto, son centrales para materializar las externalidades positivas derivadas de la operación de EMN en la dimensión de pobreza. Esto es, la efectividad de las EMN como actores en el combate de la pobreza dependen de la existencia de marcos de políticas en la economía receptora que guíe las actividades para cumplir con la agenda social del país (Williams *et al.*, 2017).

No obstante, distintos autores, como Balza y Cardona (2015), en un estudio que analiza el rol de las empresas y sus políticas de RSC en la reducción de la pobreza, y Uharte (2014), quien construye una guía para evaluar los diferentes impactos de las prácticas empresariales de las corporaciones multinacionales, muestran que los efectos más importantes son la mercantilización de servicios públicos, pérdida de soberanía, práctica del cabildeo, corrupción, criminalización social, deterioro medioambiental y vulneración de derechos laborales. En concreto, argumentan que las grandes corporaciones tienden a privilegiar su poder como agentes estratégicos del capital, por encima de otros fines sociales. Además, Fortanier y Van Wijk (2010) sostienen que las empresas multinacionales en los países en desarrollo, si bien pueden tener impacto positivo en el empleo, también pueden impactar negativamente en el mercado de trabajo, a través de la caza furtiva de empleados talentosos de empresas nacionales.

Adicionalmente, Jenkins (2005) argumenta que los datos de la ONU muestran que la proporción de personas viviendo con menos de un dólar al día empleados por las EMN, si bien es reducida (diecinueve millones, frente a mil doscientos millones), la capacitación de los empleados se concentra en los niveles superiores, conteniendo el ingreso de la mayoría de los empleados. Además, establece que la creación de productos de base no se dirige realmente a la clase baja, sino a consumidores con ingresos altos, por lo que la escala de producción, al contener el empleo, no permite reducir la pobreza. Aún más, establece que las EMN han desplazado a proveedores locales, eliminando empleo local y, en muchos casos, llevando a extrabajadores a empleo precario.

Lo anterior es fundamental para el combate a la pobreza porque, como lo señala Pfeffermann (2001), la función de la empresa privada en el desarrollo no ha sido

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

objeto de la debida atención por parte de la academia, gobiernos y organismos de asistencia. Por el contrario, un sector privado dinámico, aun buscando maximizar ganancias (Lodge y Wilson, 2006), genera empleo y eleva el ingreso (CEPAL, 2015), permite ofrecer bienes y servicios de mejor calidad a un menor costo, paga impuestos y promueve mejoras en la infraestructura.

Contribución de las EMN-EU en la reducción de la pobreza

Como se señaló, las EMN-EU desempeñan una función estratégica en la reducción de la pobreza global, al significar la mayor potencia económica mundial y concentrar a las empresas más grandes del planeta. En este contexto, se busca mostrar el efecto de estas empresas globales sobre la pobreza. Al respecto, Cabrera (2016), en un estudio sobre la adaptación de la responsabilidad social empresarial (RSE) de diez compañías estadounidenses en México, con base en el análisis del contenido de sus informes de responsabilidad social. Indica que los resultados muestran una institucionalización positiva respecto al enfoque tradicional filantrópico y de asistencia, institucionalización ambigua acerca del apoyo a "mipymes" y seguridad de los empleados; mientras que temas como la libertad de asociación y los derechos humanos están exentos de institucionalización, es decir, es negativa: contaminación, explotación de recursos naturales y de mano de obra.

El estudio concluye que la RSE de las EMN estadounidenses complementa las acciones del gobierno, actuando junto a éste y a la sociedad civil frente a problemáticas comunes en países en vías de desarrollo, como la educación, el hambre, la pobreza y la salud, temas formalizados de manera positiva en la RSE de estas compañías. Confirmando el argumento de Lodge y Wilson (2006) sobre la necesidad de cooperación entre las EMN con otros actores, como mecanismo para combatir la pobreza.

En contraste, las organizaciones sociales consideran que la presencia de EMN tiene impacto negativo en la reducción de la pobreza (Kolk y Van Tulder, 2006), dado que contribuyen en la creación de puestos de trabajo con salarios bajos, aumentando la desigualdad. Asimismo, conducen a la salida de empresas locales del mercado, porque no pueden competir frente a las EMN. Además, llevan al abuso de poder y cabildeo en gobiernos locales e internacionales, tratando de maximizar el valor de sus acciones. También llevan a la "americanización" de estilos de vida (consumo de carácter conspicuo que afecta la tasa de ahorro e inversión). Aún más, orientación cortoplacista que los lleva a no mantener un compromiso con el desarrollo de la comunidad; impactos medioambientales negativos (Valor y Merino, 2007), o la violación de derechos humanos o destrucción del tejido empresarial (Forstater *et al*., 2002).

Variables determinantes de la EMN y de la pobreza

Determinantes de las EMN. Los factores macroeconómicos aparecen como los principales incentivos para la instalación de las EMN. Los mercados y, por ende, las economías más grandes atraen una mayor cantidad de EMN, debido a las economías de escala en el contexto de las inversiones que buscan mercados (Sharma y Bandara, 2010). En la bibliografía especializada, las investigaciones aluden al PIB y al tamaño del mercado (Riedl, 2010; Khachoo y Khan, 2012). Los trabajos encuentran un efecto positivo y significativo entre el tamaño del mercado y la entrada de las EMN. Es justo el crecimiento del tamaño del mercado lo que estimula una mayor atracción.

Asimismo, la apertura de mercados al comercio internacional estimula la atracción de las EMN (Kersan, 2013). Hayakawa *et al.* (2013) sugieren una relación negativa entre aranceles e IED. La libertad económica es una variable que caracteriza a una economía de mercado. El grado de libertad económica está asociado con el atractivo para las EMN (Jimenez *et al.*, 2011; UNCTAD, 2013: 122). Pearson *et al.* (2012) utilizan el índice de grado de libertad económica del Instituto Fraser, obteniendo una relación positiva y altamente significativa; específicamente, un alto grado de libertad económica conduce a un aumento en los ingresos de EMN.

De igual manera, el costo laboral, reflejado en el nivel salarial, se considera un determinante de la entrada de las EMN. Los bajos salarios se interpretan como una ventaja para la atracción, debido a la disminución de los costos de producción (Hayawaka *et al.*, 2013). El desarrollo de sectores industriales y las decisiones de ubicación generan un factor de decisión para la ubicación de la EMN (Du *et al.*, 2012), al ofrecer economías de escala y de aglomeración. La infraestructura, el suministro de energía, las instalaciones de comunicaciones y el transporte (Dunning, 1999), determinan los costos de producción y transacción, lo que influye en los incentivos para atraer este tipo de empresas. Honglin (2011) establece que las mejoras en la infraestructura es un factor atrayente de las EMN.

El entorno político influye en la incertidumbre en el proceso de toma de decisiones sobre inversión. En concreto, el entorno institucional tiene un impacto en los costos de los inversores y sobre la protección de sus intereses. Entre los factores más comunes que se consideran se encuentra la corrupción. Cole y Elliot (2009) confirman que la IED es atraída a regiones con alta eficiencia gubernamental e involucradas en la lucha contra la corrupción.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Determinantes de la pobreza

Existen diversas definiciones en la bibliografía crítica sobre la pobreza, sin que exista consenso en torno a una única definición. Las visiones del fenómeno son amplias y multifactoriales. Spicker (1999) reconoce once posibles formas de identificarla, a partir de necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. En lo que existe un consenso es que la pobreza está ligada con la falta o privación de bienestar. Las visiones multidimensionales han adquirido mayor relevancia, a pesar de ello, no existe consenso en las dimensiones a evaluar y son formas de captar la realidad (Cortes, 2014).

En general, en su medición se propone una línea de bienestar, la cual identifica a la población que no cuenta con el ingreso suficiente para adquirir bienes y servicios que cubran las necesidades alimentarias y no alimentarias. Asimismo, se consideran base de la pobreza las carencias como el rezago educativo, acceso a servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

Siguiendo a Tsai (2011), existen cuatro categorías de aspectos teórico-empíricos que explican la pobreza: desarrollo económico y apertura, aspectos demográficos y geográficos, características del régimen político y política social y capital humano. En este sentido, los modelos tradicionales de crecimiento económico identifican que los procesos de creación de riqueza (y con ello de un incremento en los niveles de producción y aumento salarial) son gracias a procesos de desarrollo tecnológico y de generación de capital, por medio del aumento de la inversión privada (Acemoglu y Robinson, 2012). Esto debe acompañarse de la libertad para que las inversiones fluyan a los sectores donde se crea la riqueza y se mejoren las condiciones de pobreza (Banco Mundial, 2019). Miller *et al.* (2020) identifican que los países con menores niveles de pobreza tienen, simultáneamente, mayor libertad económica.

Además, Urzúa y Brambila (2009) identifican otros factores que inciden directamente en la pobreza: primero, los programas sociales afectan la dinámica de la pobreza, y, particularmente, los focalizados en el combate de aquélla; segundo, identifican que los salarios mínimos reales influyen de forma indirecta en los ingresos de las familias pobres. Al mismo tiempo, establecen que la inflación repercute en la pobreza, dada la carencia de medios financieros para enfrentarla. Por último, afirman que las remesas enviadas desde el extranjero influyen en la cantidad de recursos disponibles en los hogares y, por tanto, reconocen que puede incidir en la pobreza.

Tariq y Nauman (2015) identifican que variables como experiencia, edad al cuadrado y estatus del empleo en agricultura se relacionan negativamente con la probabilidad de

ser pobre. En contraste, las variables relacionadas positivamente con la probabilidad de caer en situación de pobreza son el tamaño del hogar, la edad y sexo del jefe del hogar, y las características urbanas o rurales del lugar en que habitan las personas. Biyase y Zwane (2017) agregan que la raza, nivel de educación, estado civil y estado laboral del jefe del hogar determinan la situación de pobreza en los hogares. Consideran también como factores que indicen en ésta a la tasa de dependencia (personas dependientes del hogar).

Tsai (2011) establece que el crecimiento de la población y las oportunidades de educación secundaria son predictores centrales de la reducción de la pobreza. Mientras que factores de segundo nivel corresponden a los políticos (democracia o gasto militar) y gasto social del gobierno. Asimismo, establece que la apertura comercial no afecta significativamente a la pobreza, sin embargo, por su efecto en el mercado de trabajo, especialmente en la mano de obra calificada, Ortiz *et al.* (2017) argumentan su efecto en las condiciones de pobreza.

Metodología y datos

La estrategia metodológica para estimar los efectos de las EMN-EU en la pobreza incluye dos etapas: primero, se considera una ecuación en la que la pobreza depende de los niveles previos de pobreza, las EMN-EU, el gasto público en educación y salud y aspectos políticos. La segunda etapa estima los determinantes de la atracción de las EMN-EU a economías receptoras, por lo que se incorporan factores económicos y políticos. Después, para establecer el efecto de estos determinantes en la pobreza, se sustituye la variable asociada con EMN-EU por la de pobreza.

Este procedimiento permite contrastar dos hipótesis. Por un lado, que la presencia de las EMN-EU contribuye en la reducción de la pobreza y, por el otro, que los factores determinantes de la atracción de estas empresas son al mismo tiempo reductores de pobreza. Para ello, y dada las características de la información, se estima un modelo de datos de panel balanceado para cuarenta y cinco países en los que se tiene presencia y disponibilidad de datos de EMN-EU (cuadro A del anexo). Esta metodología permite aumentar los grados de libertad y controlar por variables no observadas, por lo que considera tanto las características específicas de cada país (heterogeneidad), como los efectos temporales a través de dos variables *dummies*. Además, se acepta que este enfoque es adecuado cuando T>N.

Se emplea la prueba de especificación de Hausman para determinar la consideración de efectos fijos o aleatorios en el modelo. Además, como los modelos de datos de panel tienden a mostrar problemas de autocorrelación, heterocedasticidad, dependencia

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

entre unidades de sección cruzada y multicolinealidad, se usan los tests de Pesaran, Wald, Wooldridge, Modified DW, Baltagi-Wu-LBI y el factor de inflación de varianza para probar la correcta especificación (consistencia y validez) del mismo.

Se sigue un modelo dinámico con efectos específicos a cada país e invariables en el tiempo. Este supuesto es apropiado, puesto que otros factores no incluidos en el análisis de la pobreza muestran variaciones pequeñas en el tiempo (no observables). De este modo, se considera el modelo sys-GMM, propuesto por Blundell y Bond (1988), que incorpora tanto ecuaciones en primeras diferencias como en niveles, con la variable dependiente rezagada, y un conjunto de variables instrumentales (Bun y Windmeijer, 2007). Las primeras diferencias eliminan los efectos invariantes por país, que combinados con los niveles mejoran significativamente la precisión y reduce el sesgo por muestra pequeña (Blundell y Bond, 2000).

Sin embargo, los instrumentos adicionales pueden no ser válidos y presentarse autocorrelación. Como el uso de demasiados instrumentos puede significar un error de especificación, se emplea la opción "collapse" en STATA para limitar este número. En cualquier caso, para evaluar la consistencia del estimador se usan tres pruebas de especificación: de Hansen de sobreidentificación de restricciones para probar la validez conjunta de los instrumentos; difference-in-Hansen, diferencia entre los estadísticos de Hansen del método generalizado de momentos (GMM) diferenciado y del sys-GMM; y de autocorrelación de Arellano-Bond para determinar la existencia de autocorrelación de primer y segundo orden. Formalmente, las ecuaciones a estimar son

$$pob_{it} = \alpha + \beta_1 pov_{it=1} + \beta_2 emneu_{it=1} + \beta_3 gpe_{it} + \beta_4 gps_{it} + \beta_5 gob_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$emneu_{it} = \alpha + \beta_1 emneu_{it=1} + \beta_2 feco_{it} + \beta_3 fpol_{it} + \beta_4 infra_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$pob_{it} = \alpha + \beta_1 pov_{it=1} + \beta_2 feco_{it} + \beta_3 fpol_{it} + \beta_4 infra_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Donde α es la constante a estimar, *i* la observación individual (país), *t* el año, *pob* la pobreza, *emneu* las EMN-EU que operan en el *i*-ésimo país, *gpe* el gasto público en educación, *gps* el gasto público en salud y *gob* aspectos de gobernanza. Asimismo, *feco* son factores económicos a nivel macroeconómico, *ftec* factores tecnológicos, *fpol* factores políticos, *infra* aspectos de infraestructura, ε el término de error y los parámetros β_1 a β_5 los coeficientes de cada variable a estimar.

En particular, la variable *pob* se aproxima por el porcentaje de la población que vive por debajo de la línea nacional de pobreza; *emneu* se define como el valor agregado generado por las EMN-EU en millones de dólares; *gpe* como el gasto público en educación como proporción del PIB; *gps* como el gasto público en salud como proporción

del PIB; *gob* como el índice de efectividad del gobierno (*ieg*), que recogen aspectos de buena gobernanza. *feco* se aproxima por factores de localización y operación dentro de los costos laborales unitarios (*clu*) al relacionarse con costos de producción, y reflejar el nivel de salarios que influye directamente en los niveles de pobreza, y directamente en los costos en que incurren las empresas; el tamaño del mercado medido como el PIB per cápita (*pibpc*), para capturar el mercado potencial generador de ingresos para las empresas; especialización productiva (*indpib*), entendida como factor de aglomeración, se define como la proporción del sector industrial al PIB. Aspectos político-institucionales como el régimen, estabilidad, riesgo, etc., producen incertidumbre en la toma de decisiones de las EMN, por lo que *fpol* se representa por el índice de democracia (*idem*). Adicionalmente, se incorpora la infraestructura (*infra*) al influir en los costos de producción y operación de las empresas. Se considera las instalaciones de comunicación, dada la disponibilidad de información, empleándose como proxy las líneas de telefonía celular (suscripciones por cada cien personas) (*telcel*).

Las variables se seleccionaron tras una amplia revisión de la bibliografía. La pobreza se incluye en el modelo como regresor, con un rezago para considerar la persistencia de la pobreza en el país (Coneval, 2015; Pereira y Soloaga, 2014; Canto, 2019). De igual forma, la variable *emneu* se incorpora con un rezago, puesto que su presencia en la economía con efectos directos, multiplicadores o tipo *spillovers* no se siente de manera inmediata (Wieser, 2011).

Anderson *et al.* (2018) señalan que el gasto público en educación y salud son ampliamente considerados en la literatura como reductores de pobreza y con mayor probabilidad de reducirla, por lo que se reconocen como pro pobres. Jindra y Vaz (2019) y Aloui (2019) hallan evidencia positiva del efecto de la gobernanza en la reducción de la pobreza, aunque con diferencias, de acuerdo con el grado de desarrollo de cada país.

Aparte, Riedl (2010) y Bayraktar y Sayek (2017) obtienen resultados significativos con efecto predominantemente negativo de los costos laborales en la IED. Khoon y Nyen (2011) establecen que el tamaño del mercado influye en las decisiones de inversión por empresas extranjeras en el largo plazo. Riedl (2010) halla que la especialización productiva en el sector industrial favorece las inversiones desde el exterior. Wahyu (2017) estima efectos significativos de la infraestructura de telecomunicaciones en la entrada de IED. Finalmente, Pinar y Stengos (2020) señalan que la democracia en la economía doméstica tiende a atraer inversiones desde fuera. La definición, fuentes de datos, signos esperados y estadísticas descriptivas de las variables se muestran en el cuadro 1.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Cuadro 1
VARIABLES: DEFINICIÓN, FUENTES Y SIGNOS ESPERADOS

Dimensión	Variable	Nomenclatura	Observaciones	Fuente	Signo esperado	Promedio	D.E.	Mín.	Máx.
Pobreza	Pobreza	*pov*	Proporción de la población que vive debajo de la línea nacional de pobreza (%).	World Development Indicators (Banco Mundial)	n.a.	18.62	13.63	0.40	69.60
	Pobreza rezagada (persistencia)	pov_{t-1}	Proporción de la población que vive debajo de la línea nacional de pobreza (%) rezagada un periodo.	World Development Indicators (Banco Mundial)	(-)	18.71	13.86	0.40	69.60
EMN	Empresas multina-cionales de EU	$emneu_{t-1}$	Valor agregado de empresas de Estados Unidos en el exterior (filiales extranjeras de propiedad mayoritaria de EU) como proporción del PIB del país receptor (%), rezagado un periodo.	U.S. Bureau of Economic Analysis	(+)	4.22	6.38	0.19	69.06
Gasto público	Gasto público en educación	*gpe*	Valor del gasto público en educación como proporción del PIB (%). Incluye el gasto corriente, las inversiones en capital y las transferencias de todos los órdenes de gobierno en cada país (central, regional y local).	World Development Indicators (Banco Mundial)	(-)	4.79	1.33	1.62	8.56

(DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Cuadro 1
VARIABLES: DEFINICIÓN, FUENTES Y SIGNOS ESPERADOS
(continuación)

Dimensión	Variable	Nomenclatura	Observaciones	Fuente	Signo esperado	Promedio	D.E.	Mín.	Máx.
Gobernanza	Gasto público en salud	*gps*	Valor del gasto público en salud como proporción del PIB (%). Incluye los gastos en bienes y servicios en salud consumidos, pero excluye los gastos en capital como edificios, maquinaria, *stock* de vacunas, etc.	World Development Indicators (Banco Mundial)	(-)	7.72	2.31	2.69	13.01
	Índice de efectividad del gobierno	*ieg*	Percepción de los ciudadanos de un país respecto de la calidad de los servicios públicos y del servicio civil, y el grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas. El índice se normaliza para oscilar en un rango entre 0 (menor efectividad) y 100 (mayor efectividad).	Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial)	(+)	65.96	16.74	32.00	94.00
Factores económicos	Costo laboral unitario	*clu*	Suma de todos los pagos monetarios o en especie recibida por los empleados por la prestación de servicios laborales, así como las contribuciones gubernamentales a la seguridad social en beneficio de los trabajadores dividida por el número de empleados (dólares).	World Development Indicators (Banco Mundial)	(-)	5.15	2.67	1.137	12.907

	Tamaño de mercado	*pibpc*	PIB per cápita (PIB dividido por la población a mitad del año) (dólares).	World Development Indicators (Banco Mundial)	(+)	28643.11	25281.21	1789.71	118823.60
	Especia-lización productiva	*indpib*	Proporción del PIB del sector industrial al PIB total (%).	Banco Mundial	(+)	26.39	7.76	6.48	47.65
Infraes-tructura	Infraes-tructura de telecomuni-caciones	*telcel*	Número de líneas de telefonía celular. Incluye suscripciones pospago y prepago activas (utilizadas durante los últimos tres meses). (Suscripciones por cada 100 personas).	Banco Mundial	(+)	120.65	28.35	43.14	259.43
Factores políticos	Índice de democracia	*id*	Mide la calidad de las democracias considerando las dimensiones de pluralismo electoral, gobierno, participación política, cultura política y libertad civil, que capturan aspectos relevantes para la democracia, sufragio universal, participación de los votantes, percepción de la protección de los derechos humanos y libertad para formar organizaciones y partidos. El rango de valores está entre 0 y 100, siendo100 la máxima calidad de la democracia.	The Economist Intelligence Unit	(+)	73.68	15.54	29.4	99.3

n.a.: no aplica
Fuente: elaboración propia.

Por último, para verificar la robustez de los resultados, se emplean tanto un modelo de panel de datos dinámico mediante el GMM, que toma las primeras diferencias para eliminar los efectos invariables por país, como un modelo estático con la transformación de Prais-Winsten, que es una regresión de mínimos cuadrados generalizada con errores estándar correlacionados para paneles correlacionados (PCSE), considerado robusto en presencia de heterocedasticidad y autocorrelación (Greene, 2012).

Resultados y discusión

Respecto a las pruebas realizadas al modelo de efectos fijos se observa que el test BPLM rechaza la hipótesis nula en todos los casos, por lo que se acepta que existen efectos individuales (cuadro B del anexo). Asimismo, el test de especificación de Hausman siempre rechaza la hipótesis nula (elevados p-values, mayores al nivel convencional 0.05), por lo que las estimaciones se realizan bajo la forma de efectos fijos. Adicionalmente, las pruebas de Durbin-Watson (DW modificado) y de LBI de Baltagi-Wu rechazan la hipótesis nula que no hay correlación serial de primer orden. Además, las pruebas señalan que los datos no muestran dependencia transversal (la prueba de Pesaran no rechaza la hipótesis nula) ni multicolinealidad (VIF<10) en ninguna de las especificaciones. No obstante, hay evidencia de heterocedasticidad (las pruebas rechazan la hipótesis nula asociada con homocedasticidad).

De este modo, se sigue una metodología de paneles dinámicos (sys-GMM). En todos los casos (muestra total y submuestras de países con y sin acuerdos de libre comercio) se observa la consistencia del estimador (cuadros 2 y 3). Las pruebas no rechazan las hipótesis nulas de validez conjunta de los instrumentos (test de Hansen), ni de validez de los instrumentos adicionales (Diff-in-Hansen) en ninguna de las especificaciones. Igualmente, la prueba AR (2) indica que no hay evidencia de autocorrelación de segundo orden; por ende, se considera que todas las especificaciones están bien definidas y reflejan adecuadamente los efectos de las EMN de Estados Unidos sobre la pobreza en el grupo de países analizado. Además, tanto la significancia de los coeficientes como los signos se mantienen entre especificaciones.

Muestra total

Efectos de las EMN-EU en la pobreza

Los resultados de las estimaciones sys-GMM para la muestra total se presentan en el cuadro 2. Respecto a los efectos de las EMN-EU (columna 1) se aprecia, en general, un

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Cuadro 2
POBREZA Y EMN-EU: ESTIMACIONES SYS-GMM PARA LA MUESTRA TOTAL

	Efectos de las EMN-EU			Determinantes de la atracción de EMN-EU					
Variables	[1] Pobreza			[2] EMN-EU			[3] Pobreza		
pob-1	0.3716	*	0.1781		–			–	
emneu-1	-0.0970	**	0.0492	0.8699	*	0.0331	-0.0748	***	0.0410
gpe	-0.2000	*	0.0981		–			–	
gps	-0.6035	*	0.2216		–			–	
ieg	-1.4210	*	0.4572		–			–	
clu		–		0.0168		0.0388	-0.1143	***	0.0629
pibpc		–		0.1618	*	0.0249	-0.5249	*	0.1021
indpib		–		0.1098	**	0.0563	-1.1709	*	0.2843
idem		–		0.1901	**	0.1023	-0.416	**	0.2107
telcel		–		-0.0979		0.1251	-0.9325		0.8619
c	6.7655	*	2.2844	0.7866	*	0.0604	2.707	***	1.491
F[1]	126.61	0.0000		2234.64	0.0000		50.11	0.0000	
AB AR(1)	0.013			0.068			0.004		
AB AR(2)	0.348			0.177			0.894		
Hansen Test	0.356			0.492			0.315		
Diff-in-Hansen Test	0.58			0.728			0.745		
N	405			405			405		
Número de instrumentos	36			35			35		

Errores estándar en (). *, **, y *** significativos al 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.
El test de Sargan/ Hansen establece como hipótesis nula que las restricciones de sobreidentificación son válidas. El test difference-in-Hansen establece la hipótesis nula de validez conjunta de un subconjunto de instrumentos. El test de autocorrelación de Arellano-Bond establece como hipótesis nula no autocorrelación en errores. 1 p-value
Fuente: Elaboración propia.

coeficiente estadísticamente significativo de las empresas multinacionales estadounidenses. El valor agregado por este tipo de empresas rezagado por un periodo, contribuye a reducir esta problemática social en el país extranjero donde operan. Este resultado está en línea con Cabrera (2016) y Lodge y Wilson (2006). Otras explicaciones posibles son que, si bien las empresas buscan maximizar beneficios para sus accionistas, en su actuar se generan externalidades positivas, como mayor competencia en los mercados internos o aumentos en la infraestructura pública. Asimismo, generan empleos directa e indirectamente (cepal, 2015) y establecen vínculos con empresas locales, acercándolas a mercados globales.

Alternativamente, pueden seguir estrategias vinculadas con la rsc, como señalan Aguilera y Guerrero (2017). Duque *et al.* (2012) indican que las emn de países desarrollados trabajan de manera cercana con los *stakeholders*, a través de programas específicos relacionados con microfinanzas, alimentación, salud, grupos vulnerables, empleo y desarrollo productivo, que pueden contribuir en la reducción de problemas sociales. En concreto, Yiu (2014) argumenta que empresas multinacionales de origen estadounidense, como Starbucks, Body Shop, Microsoft, entre otras, siguen un claro código de conducta vinculado a problemas de pobreza relativa y trabajadores pobres, basados en disposiciones sobre condiciones laborales (Van Tulder, 2008). En consecuencia, el efecto positivo estimado se relaciona con el esfuerzo de este tipo de empresas por alcanzar objetivos sociales para hacer negocios, desde una perspectiva más ética, minimizar los impactos ambientales negativos, llamar la atención del público sobre ciertos temas, recaudar fondos y donaciones, aumentar la satisfacción laboral de los empleados, etcétera. En cualquier caso, Ake (2002) señala que las emn proporcionan flujos de ingresos necesarios para alcanzar mayores estándares en el bienestar. Todo esto modifica las condiciones en las que se genera la pobreza, por lo que posiblemente complementen las acciones públicas de reducción de aquélla.

No obstante, se estima un efecto significativo y de signo positivo de la variable de pobreza rezagada. Esto indica que ésta tiende a persistir en el tiempo, a pesar de la implementación de políticas públicas o acciones desde los sectores privado o social para su combate. Además, este coeficiente señala la dificultad para erradicar la pobreza en este grupo de países. La persistencia se explicaría por las características de las personas o mecanismos de trampas de pobreza (Biewen, 2014), de las economías individuales. En el caso del gasto público, se tiene un efecto significativo y de signo negativo, lo que significa que el gasto en educación y salud contribuyen en la reducción de la pobreza, presumiblemente por la redistribución del ingreso en una dirección pro pobres. Esto es consistente con la idea de que la política fiscal tiene una función distributiva en este grupo de países, la mayoría perteneciente a la ocde. Un argumento similar se halla en Anderson *et al.* (2018).

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Aparte, se estima un coeficiente significativo y negativo para la gobernanza. Esto implica que, cuanto mayor sea la efectividad del gobierno, menor es la pobreza. Así, incrementar la calidad de las políticas públicas y la credibilidad en los gobiernos tiene retornos positivos en términos de la reducción de la pobreza. Resultados similares se encuentran en Aloui (2019). Aun más, la magnitud del coeficiente sugiere una gobernanza con orientación pro pobres que mejora la escala y eficiencia de la prestación de servicios a los pobres (Khan, 2009).

Determinantes de la atracción de EMN-EU

Respecto a los determinantes de la atracción de EMN-EU (cuadro 2, columna 2), se observa un coeficiente significativo y signos positivos para todas las variables, excepto el costo laboral y la infraestructura. En particular, una economía de mayor tamaño, medida por el PIB per cápita, una mayor especialización en el sector industrial y un mayor índice de democracia atraen más empresas estadounidenses a operar en la economía interna.

De este modo, los países con mercados más grandes tienden a registrar una mayor dotación de recursos económicos y mayores ingresos que impulsan la demanda e incrementan la escala mínima de operación, y al final se traducen en más empresas extranjeras (Li y Yue, 2008). Igualmente, la especialización productiva industrial tiende a atraer EMN-EU, principalmente porque permite aprovechar economías de escala y de aglomeración, presentes en economías altamente especializadas, particularmente en el sector manufacturero (Pietrobelli *et al.*, 2013); estos factores contribuyen a que las EMN se adapten más eficientemente a la economía nacional. Valores políticos como la democracia impulsan la atracción de las EMN-EU, probablemente porque representa menor incertidumbre respecto a las políticas, reformas y garantía de derechos humanos y de propiedad (Arregle *et al.*, 2015).

Por último, se aprecia un coeficiente significativo de $emneu_{t-1}$ en la atracción de nuevas EMN-EU. Esto es, la operación previa de este tipo de empresas tiende a atraer nuevas empresas de EU. Una explicación es que las empresas establecidas forman un contexto productivo que favorece la operación de nuevas empresas, ya sea por ser parte de la cadena de producción o por externalidades asociadas a la operación de las primeras (infraestructura, desarrollo de proveedores, nuevos mercados, economías de escala, de alcance y de aglomeración, mano de obra capacitada, etc.), que pueden contener los costos de transacción. Para Petronela (2015) la existencia de un ambiente empresarial, que incluye empresas extranjeras previamente establecidas, es un imán de nuevas EMN.

En contraste, el costo laboral unitario no es un factor estadísticamente significativo para la atracción de las EMN-EU. Un resultado similar es señalado por Konings y Murphy (2006), que no encuentran relevancia de las diferencias salariales como determinante del empleo en EMN. Una explicación plausible es que los costos laborales que pagan las EMN-EU reflejan mayores niveles de productividad. Al respecto, si bien se orientan a la búsqueda de eficiencia, los costos laborales menores en otras economías no compensan el moverse de una economía a otra. De igual manera, el coeficiente de la infraestructura, medida por líneas de telefonía celular, no es significativo, lo que es contrario al resultado de Cuervo y Genc (2015), para quienes las EMN de países desarrollados parecen basarse en infraestructuras bien establecidas en los países externos donde participan. No obstante, Kellenberg (2015) señala que la infraestructura que reduce costos de transacción del comercio internacional contiene el incentivo de las EMN para operar en países receptores. En cualquier caso, la infraestructura parece no ser una variable relevante para la atracción de las EMN-EU, lo que se aleja de los postulados de Dunning (1999) y Honglin (2011).

Efecto de los determinantes de la atracción de EMN-EU en la pobreza

Respecto al papel de los factores de atracción de las EMN-EU en la pobreza (cuadro 2, columna 3) se aprecia que todas las variables impactan significativa y positivamente en la reducción de la pobreza, salvo la infraestructura de telecomunicaciones (no significativa). Así, mercados internos más grandes, medidos por el PIB per cápita, contribuyen a la reducción de la pobreza. Wieser (2011) estima un resultado similar; mientras que Skare y Druzeta (2016) agregan que este efecto se genera independientemente del nivel inicial de desigualdad. Un ingreso per cápita mayor significa un círculo virtuoso de prosperidad y oportunidad para los países, a través de aumento de la demanda, el empleo y el crecimiento económico, lo que favorece las condiciones económicas de la sociedad.

Igualmente, la especialización productiva en el sector manufacturero es un factor crucial para la reducción de la pobreza. Lavopa y Szirmai (2012) establecen una idea similar. La pobreza está intrínsecamente ligada a la dinámica de la estructura productiva del país. Una estructura concentrada en la manufactura, que tiende a mostrar mayor productividad, se traduce en valor agregado y empleo mejor remunerado, mientras que favorece la creación de empleos en otros sectores por vínculos hacia atrás y adelante, contribuyendo así a la reducción de la pobreza. Aún más, como señala la CEPAL (2015), un sector manufacturero dinámico tiende a generar empleo, elevar el ingreso y reducir la pobreza.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Además, conforme la calidad de la democracia se fortalezca, medida por el índice de democracia, la pobreza tiende a reducirse. Meléndez y Miguel (2016) establecen que los individuos que viven en democracias encuentran mejores alternativas para satisfacer necesidades básicas. En particular, aspectos de la democracia como el estado de derecho, el control de la corrupción, la efectividad del gobierno, pluralismo electoral y libertades civiles son variables que contribuyen en el alivio de la pobreza. La democracia representa un factor positivo para la buena gobernanza, impactando en las condiciones de pobreza (Diamond, 2004). Por último, el costo laboral unitario influye en la reducción de la pobreza. Por lo tanto, el impacto en la pobreza se explicaría por un efecto redistributivo y, en menor medida, por un crecimiento del ingreso (Yusof *et al.*, 2016), por lo que puede compensarse por un efecto de desempleo (Karakitsios y Matsaganis, 2018).

En cualquier caso, estos efectos se producen en economías mayoritariamente de ingresos altos y medios, donde las condiciones de operación de las EMN-EU son más adecuadas y el riesgo comparativamente reducido, favoreciendo no sólo su rentabilidad, sino el combate de la pobreza y su naturaleza. Adicionalmente, el contexto interno que enfrentan tanto las EMN como las de pobreza es influenciado por el comercio internacional. En este sentido, la muestra total se divide en dos submuestras: economías con acuerdo comercial vigente con Estados Unidos (doce países) y economías sin acuerdo comercial (treinta y tres países). Esto permite obtener muestras más homogéneas y determinar si existen diferencias en el efecto de las EMN-EU, en función de la liberalización del comercio con Estados Unidos.

Submuestras por acuerdos de libre comercio

Las estimaciones sys-GMM se realizan para las dos submuestras. Las estimaciones satisfacen las pruebas requeridas para la validez de los resultados, si bien con coeficientes de menor significancia, dado el menor número de observaciones. Los resultados se muestran en el cuadro 3. En general, los resultados se mantienen para ambas submuestras, tanto en signos como en significancia.

Efectos de las EMN-EU en la pobreza

Así, la variable dependiente rezagada refuerza los niveles de pobreza. Además, el gasto público (en educación y salud) y la gobernanza, junto a la operación de empresas multinacionales estadounidenses representan mecanismos robustos de reducción de

(DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Cuadro 3
POBREZA Y EMN-EU, PAÍSES CON ACUERDO DE LIBRE COMERCIO: ESTIMACIONES SYS-GMM

	Países con acuerdo de libre comercio con Estados Unidos									Países sin acuerdo de libre comercio con Estados Unidos								
Variables	Efectos de las EMN-EU			Determinantes de la atracción de EMN-EU						Efectos de las EMN-EU			Determinantes de la atracción de EMN-EU					
	[1] Pobreza			[2] EMN-EU			[3] Pobreza			[1] Pobreza			[2] EMN-EU			[3] Pobreza		
pob-1	0.4659	*	0.2311		–			–		0.4249	*	0.1631		–			–	
emneu-1	-0.029	***	0.0162	0.3832	*	0.1902	-0.0606	*	0.0275	-0.051	**	0.0265	0.8863	*	0.0401	-0.0258	**	0.0131
gpe	-0.3299	*	0.1437		–			–		-0.4218	***	0.2343		–			–	
gps	-0.2948	**	0.1497		–			–		-0.7333	*	0.2425		–			–	
ieg	-0.105	***	0.0577		–			–		-1.3987	*	0.5116		–			–	
clu		–		0.2049		0.2229	0.3182		0.4477		–		0.0232		0.0336	-0.2302		0.2566
pibpc		–		0.4556	*	0.0853	-0.1179	*	0.0533		–		0.047	**	0.0244	-0.5124	*	0.1708
indpib		–		0.3122	*	0.0762	-0.599	***	0.333		–		0.1367	*	0.0607	-1.3867	*	0.4111
idem		–		3.3990	***	1.8693	-1.8278	*	0.8976		–		0.1563	***	0.0892	-0.1705	*	0.0841
telcel		–		0.7339	***	0.3917	-0.0597		0.6641		–		0.0241		0.0933	-0.8591	***	0.451
c	1.2941	***	0.6881	3.5107	***	2.0040	5.0138	*	2.4104	3.4995	*	2.3026	-1.2946	**	0.6767	4.1512	***	2.2798
F[1]	59.36	0.0000		1016.42	0.0000		460.04	0.0000		176.18	0.0000		1382.39	0.0000		81.55	0.0000	
AB AR(1)	0.224			0.384			0.256			0.012			0.182			0.005		

AB AR(2)	0.316	0.396	0.453	0.527	0.373	0.401
Hansen Test	0.541	0.412	0.337	0.562	0.625	0.505
Diff-in-Hansen Test	0.612	0.437	0.523	0.835	0.974	0.731
N	108	108	108	297	297	297
No. de instrumentos	36	35	35	36	35	35

Errores Estándar en (). *, **, y *** significativos al 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.
El test de Sargan/ Hansen establece como hipótesis nula que las restricciones de sobreidentificación son válidas. El test difference-in-Hansen establece la hipótesis nula de validez conjunta de un subconjunto de instrumentos. El test de autocorrelación de Arellano-Bond establece como hipótesis nula no autocorrelación en errores.
[1] p-value
Fuente: Elaboración propia.

la pobreza. Debe destacarse que todos los coeficientes en el grupo de países sin acuerdos de libre comercio con Estados Unidos muestran coeficientes de mayor magnitud. En particular, se observa un coeficiente para *emneu* mayor para países sin este tipo de tratados comerciales. En este sentido, entre más *emneu* operen en la economía nacional en el periodo anterior, menor pobreza en el periodo actual en países sin acuerdo comercial con Estados Unidos. En cualquier caso, la atracción de EMN significa un mecanismo robusto de combate a la pobreza.

Determinantes de la atracción de EMN-EU

Se tiene que para las dos submuestras todas las variables son significativas, excepto el costo laboral unitario. Sin embargo, los coeficientes son mayores para los países con acuerdos comerciales con Estados Unidos. En ambos casos, además de la operación previa de estas empresas, condiciones favorables vinculadas a la democracia son determinantes de atracción de nuevas EMN-EU. Para los países sin acuerdo, la operación previa de empresas estadounidenses permite crear un ambiente de negocios confiable para atraer más empresas. Para los países con acuerdo, el crecimiento en el tamaño de mercado se traduce en nuevas EMN-EU. Para el primer caso, las empresas parecen buscar más la eficiencia de mercado (reducción de costos de producción y exportación); mientras que en el segundo se orientan al mercado.

Efecto de los determinantes de la atracción de las EMN-EU en la pobreza

Igualmente, se observa que los factores que atraen a las EMN estadounidenses a operar en mercados extranjeros tienen efecto positivo en la reducción de la pobreza. Se encuentra también que la participación previa de este tipo de empresas tiende reducir la pobreza en ambos grupos de países. Desde esta perspectiva, se comprueba la relevancia de la atracción de las EMN-EU como estrategia (indirecta) para reducir los niveles de pobreza. Aún más, el factor más relevante en la reducción de la pobreza son las condiciones democráticas favorables para la submuestra de economías con acuerdo comercial con Estados Unidos. Para los países sin acuerdo, la existencia de factores de aglomeración en torno al sector industrial se traduce en menores niveles de pobreza, probablemente vía el mercado laboral.

Para considerar la robustez de los resultados se estiman los efectos de las EMN-EU en la pobreza a través de una metodología GMM y PCSE. Se observa que los resultados (cuadro C del anexo) se mantienen (signos, magnitudes y, en menor medida,

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

significancia). Por ende, los resultados reflejan sólidamente los efectos de las variables sobre la pobreza. Las estimaciones confirman los resultados para la muestra total de países y para las submuestras. En breve se tiene que la significancia de los coeficientes, incluido el asociado a las EMN-EU, permanece con los signos estimados mediante sys-GMM, y mantienen rangos similares. No obstante, la significancia de los coeficientes tiende a disminuir. Esto corrobora la influencia clave de las empresas estadounidenses en la reducción de la pobreza.

Discusión

Los resultados muestran que, de manera global, la presencia de las EMN-EU son favorables a la reducción de la pobreza en los países receptores. Todas las variables estudiadas como el PIB per cápita, una mayor especialización en el sector industrial y un mayor índice de democracia atraen más empresas estadounidenses a operar en la economía nacional (UNCTAD, 2013: 122); excepto el costo laboral y la infraestructura. Este resultado contradice a Honglin (2011), quien menciona que las mejoras en la infraestructura son un factor de atracción de las EMN. También a Du *et al.* (2012) y Hayawaka *et al.* (2013), que señalan que los bajos salarios se interpretan como una ventaja para la atracción, debido a la disminución de los costos de producción.

Si bien las EMN-EU han contribuido en la reducción de la pobreza en los países, es importante mencionar que el costo ha sido considerable en términos de precarización del empleo (Jenkins, 2005), por una parte, y la mercantilización de servicios públicos, la pérdida de soberanía, la práctica del cabildeo y la corrupción, la criminalización social, el deterioro medioambiental y la vulneración de los derechos laborales, por la otra (Uharte, 2014).

También, los resultados muestran que los países con acuerdo comercial con Estados Unidos se benefician, en términos de reducción de la pobreza, por la presencia de las EMN-EU. De igual forma, los países sin acuerdo comercial con aquel país se benefician de la presencia de las EMN de esa nación. Los resultados señalan que, en general, las EMN-EU contribuyen, en mayor medida, en la reducción de la pobreza en los países sin acuerdo comercial con la Unión Americana. Esto contradice la tesis según la cual los tratados de libre comercio aumentan la desigualdad, beneficiando sólo a los más ricos. La diferencia radicaría en que las EMN-EU con acceso a acuerdos comerciales se orientan más a la exportación desde el país donde operan; mientras que las EMN-EU sin acceso a acuerdos comerciales se enfocan más al mercado interno del país donde operan.

En cualquier caso, las estimaciones señalan que la presencia de las EMN-EU favorece la reducción de la pobreza; beneficio que se alcanzaría a través de la generación

de empleos. Aún más, las medidas políticas que busquen atraer dichas empresas, como el fomento del mercado interno, de la industrialización y de la democracia, sin reducir necesariamente las remuneraciones laborales, coadyuvan simultáneamente en el combate de la pobreza.

Reflexiones finales

Este artículo brinda evidencia robusta sobre el efecto de las empresas multinacionales estadounidenses en la reducción de la pobreza para un grupo de cuarenta y cinco países de ingreso alto y medio-alto durante el periodo 2009-2018. Siguiendo una metodología econométrica sys-GMM, se confirma un efecto positivo para la muestra total y submuestras de países agrupados, de acuerdo con la existencia o no de algún tratado comercial con Estados Unidos.

En general, los resultados son consistentes con la literatura cualitativa que analiza el efecto de las empresas multinacionales en la pobreza, básicamente desde el enfoque de la responsabilidad social corporativa. Por ende, desde esta óptica, las EMN asumen un papel central en el combate de la pobreza, y en el logro de los ODS, en la medida que implementen programas de RSC que incluyan elementos ligados a los derechos humanos y laborales, compromiso con el desarrollo social local, ética y transparencia, voluntariado y, en general, un balance entre aspectos económicos, sociales y ambientales. Aún más, se encuentra que los factores empíricos de la atracción de EMN-EU a esos países influyen positivamente en la disminución de la pobreza en esos países. Esto es, todas las medidas de política pública ligadas al fomento del mercado interno, la especialización productiva en el sector manufacturero o de la democracia, no sólo atraen nuevas empresas estadounidenses, sino que combaten simultáneamente los niveles de pobreza.

De este modo, la presencia de las EMN-EU cumple un rol activo directo e indirecto en la reducción de la pobreza. En consecuencia, se les consideraría un mecanismo central, determinante de la dinámica global de la pobreza. Los recursos totales, monetarios o no, que emplean las EMN-EU en las economías donde operan, independientemente de su estatus comercial con Estados Unidos, contribuyen a romper o debilitar los ciclos de pobreza al complementar las inversiones nacionales, que influyen en el mercado laboral (directa e indirectamente), a través de externalidades positivas, como el desarrollo de proveedores, expansión de mercados para empresas locales, economías de escala, de alcance y de aglomeración, entre otros.

Así, como motores eficientes de cambio, la presencia de las EMN-EU altera las condiciones en las que se crea y persiste la pobreza. Las empresas extranjeras estadounidenses

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

son instituciones que cuentan con recursos y competencias necesarios para complementar los mercados y, como efecto secundario, reducir sustentablemente los niveles de pobreza. En cualquier caso, se requiere siempre de esfuerzos coordinados y complementarios entre actores públicos, sociales u otros agentes del sector privado, así como organismos internacionales para diseñar e implementar estrategias que incidan directamente en la reducción de la pobreza y se legitimen los esfuerzos de su combate.

Anexo

Cuadro A
PAÍSES DONDE OPERAN EMN-EU INCLUÍDOS EN EL ESTUDIO

Con acuerdo comercial con EU		Sin acuerdo comercial con EU			
Australia	Israel	Argentina	España	Irlanda	Reino Unido
Canadá	México	Alemania	Filipinas	Italia	República Checa
Chile	Panamá	Austria	Finlandia	Luxemburgo	Rusia
China	Perú	Bélgica	Francia	Malasia	Sudáfrica
Colombia	República Dominicana	Brasil	Grecia	Noruega	Suecia
Corea del Sur		Dinamarca	Hong Kong	Países Bajos	Suiza
Costa Rica		Ecuador	Hungría	Polonia	Tailandia
Honduras		Egipto	Indonesia	Portugal	Turquía

Fuente: Elaboración propia.

(DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Cuadro B
PRUEBAS REALIZADAS AL MODELO PANEL DE EFECTOS FIJOS

Pruebas / Variable	Muestra total						Países con acuerdo de libre comercio						Países sin acuerdo de libre comercio					
	Efectos de		Determinantes de la				Efectos de		Determinantes de la				Efectos de		Determinantes de la			
	[1]		[2]		[3]		[4]		[5]		[6]		[7]		[8]		[9]	
BPLM	818.13	*	1615.28	*	1010.98	*	77.49	*	320.98	*	43.280	*	536.47	*	1243.4	*	725.63	*
Hausman	30.86	*	142.44	*	20.16	*	49.22	*	118.57	*	150.69	*	51.27	*	24.98	*	10.16	*
Dependencia transversal																		
Pesaran	2.36		4.51		4.69		1.07		1.78		1.80		1.90		3.10		4.15	
Multicolinealidad																		
VIF	1.32		1.7		1.7		1.8		4.1		4.1		1.4		1.8		1.8	
Autocorrelación																		
Modified DW	1.42		1.14		1.37		1.99		1.68		1.76		1.43		0.97		1.41	
Baltagi-Wu-LBI	1.72		1.33		1.63		2.23		1.85		1.88		1.75		1.16		1.69	
Heterocedasticidad																		
Wooldridge	455.0	*	511.6	*	416.0	*	110.8	*	153.7	*	98.4	*	222.5	*	410.2	*	331.4	*
Wald	333.4	*	186.3	*	340.5	*	269.14	*	70.09	*	497.3	*	247.9	*	176.2	*	203.2	*

* significativos al 1 por ciento.
La prueba LM de Breusch-Pagan (BPLM) establece como hipótesis nula que el estimador MCO agrupados es el adecuado (Ho: $\sigma^2{}_u = 0$).
La prueba Hausman contrasta la hipótesis nula que no hay diferencia sustancial entre los estimadores de efectos fijos y de efectos aleatorios (Ho : *Corr* (u_i, X) = 0). La prueba de Pesaran señala como hipótesis nula de que no existe dependencia transversal (entre unidades de sección cruzada).
Las pruebas de autocorrelación establecen como hipótesis nula que no existe autocorrelación (Ho: $u_{it} = u_{it\text{-}1}$).
La hipótesis nula de la prueba modificada de Wald es que no existe heteroscedasticidad (Ho: $\sigma^2{}_i = \sigma^2$).
Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones de STATA.

Cuadro C
RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES PCSE Y GMM

Variables explicativas			*pob-1*	*emneu-1*	*gpe*	*gps*	*ieg*	*clu*	*tmpibpc*	*indpib*	*idem*	*telcel*	*C*	R^2	Wald	N	Prueba AR(1) [Pr > z]	Prueba AR(2) [Pr > z]	Prueba Sargan
Muestra total	PCSE	[A]	–	-0.0789**	-0.2982*	-0.7024*	-2.078*	–	–	–	–	–	14.4001*	0.515	–	405	–	–	–
				(0.073)	(0.046)	(0.023)	(0.000)						(0.000)						
		[B]	–	0.9685*	–	–	–	0.0050	0.0112**	0.0129**	0.0313***	-0.0499***	-0.0443	0.954	–	405	–	–	–
				(0.000)				(0.752)	(0.063)	(0.069)	(0.089)	(0.085)	(0.946)						
		[C]	–	-0.0628***	–	–	–	-0.1754***	-0.6054*	-0.9762*	0.3902*	-0.6880*	13.6612*	0.5043	–	405	–	–	–
				(0.083)				(0.072)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.004)	(0.000)						
	GMM	[A]	0.0423*	-0.0968*	-0.0952	-0.2545*	-0.1397***	–	–	–	–	–	2.7030*	–	133.73	360	0.005	0.898	38.22
			(0.009)	(0.000)	(0.145)	(0.003)	(0.092)						(0.000)		(0.000)				(0.255)
		[B]	–	0.2259*	–	–	–	-0.1045*	0.4263*	0.0775*	0.3770*	-0.0444*	3.7650*	–	5540.19*	360	0.307	0.659	39.08
				(0.000)				(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.018)	(0.000)		(0.000)				(0.372)
		[C]	–	-0.1797*	–	–	–	-0.2564*	0.0571	0.4911*	0.6606*	0.4908*	0.5056	–	2632.76*	360	0.006	0.779	34.03
				(0.000)				(0.000)	(0.123)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.689)		(0.000)				(0.514)
Países con acuerdo comercial con EU	PCSE	[A]	–	-0.0979	-0.1088	-0.6995***	-1.3484	–	–	–	–	–	9.7467*	0.807	–	108	–	–	–
				(0.167)	(0.398)	(0.085)	(0.000)						(0.000)						
		[B]	–	0.8976	–	–	–	-0.0156	0.0419	0.2935	0.1934**	0.1924***	1.5585	0.901	–	108	–	–	–
				(0.000)				(0.779)	(0.416)	(0.196)	(0.052)	(0.087)	(0.246)						
		[C]	–	0.0240	–	–	–	-0.0898	0.0571***	-0.0805***	-3.8311*	-0.2835	20.5198*	0.836	–	108	–	–	–
				(0.573)				(0.364)	(0.060)	(0.081)	(0.000)	(0.145)	(0.000)						

(DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Cuadro C
RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES PCSE Y GMM
(continuación)

		[A]	0.0466**	-0.1935*	0.0436	-0.6030*	0.4643	–	–	–	–	–	2.1458	–	21.62	96	0.147	0.372	8.50
			(0.091)	(0.048)	(0.846)	(0.040)	(0.666)						(0.615)		(0.000)				(0.999)
	GMM	[B]	–	-0.0771	–	–	–	0.3729	0.3414	0.6381	4.6825**	0.1553	10.9003**	–	96.05	96	0.239	0.502	6.27
				(0.219)				(0.407)	(0.403)	(0.409)	(0.065	(0.834)	(0.073)		(0.000)				(0.999)
		[C]	–	0.0781	–	–	–	0.1978	0.3420	0.0857	0.7464	0.3735	9.1201	–	21.34	96	0.188	0.211	4.65
				(0.463)				(0.430)	(0.497)	(0.923)	(0.189)	(0.338)	(0.166)		(0.003)				(0.999)
		[A]	–	-0.4158*	-0.4453*	-0.8800*	-2.0361*	–	–	–	–	–	10.0210*	0.453	–	297	–	–	–
				(0.018)	(0.026)	(0.004)	(0.000)						(0.000)						
	PCSE	[B]	–	0.9805*	–	–	–	-0.0032	-0.0103***	-0.0128***	-0.0134***	-0.0321	-0.0409	0.964	–	297	–	–	–
				(0.000)				(0.869)	(0.096)	(0.083)	(0.079)	(0.479)	(0.926)						
Países sin acuerdo comercial con EU		[C]	–	0.1081	–	–	–	-0.2090	-0.5368*	-1.0866*	0.2578***	-0.7579*	14.1830*	0.429	–	297	–	–	–
				(0.201)				(0.205)	(0.000)	(0.000)	(0.088)	(0.011)	(0.000)						
		[A]	0.0356*	-0.2630*	-0.0063	-0.1292	-0.1737	–	–	–	–	–	3.5817*	–	734.13	264	0.011	0.295	27.16
			(0.000)	(0.000)	(0.839)	(0.371)	(0.646)						(0.007)		(0.000)				(0.825)
	GMM	[B]	–	0.1030*	–	–	–	0.0080	0.4030*	0.1789*	0.6080*	0.1538*	0.9169	–	2626.68	264	0.392	0.557	26.36
				(0.000)				(0.892)	(0.000)	(0.000)	(0.005)	(0.001)	(0.329)		(0.000)				(0.929)
		[C]	–	-0.3189*	–	–	–	-0.3275*	-0.0793*	0.1843	0.8287*	-0.3192*	0.0025	–	1391.55	264	0.021	0.118	25.32
				(0.000)				(0.006)	(0.262)	(0.223)	(0.029)	(0.000)	(0.999)		(0.000)				(0.886)

N: observaciones. p-values en (). *, ** y *** significativas al 1, 5 y 10 por ciento, respectivamente.
[A] Efectos de las EMN-EU en la pobreza; [B] Determinantes de la atracción de EMN-EU; [C] Efectos de los determinantes de la atracción de EMN-EU en la pobreza.
Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones de STATA.

Fuentes

Acemoglu, Daron y James Robinson
2012 *Por qué fracasan los países*, Nueva York, Deusto.

Aguilera, Javier y Jaime Guerrero
2017 "How csr Helps mnes to Improve Their Reputation", *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, vol. 25, no. 4, pp. 355-372.

Ake, Claude
2002 *Political Economy of Africa*, Londres, Addison-Wesley Longhorn.

Akwaowo, Efiong y Andree Swanson
2016 "Foreing Direct Investment, Corporate Social Responsibility and Poverty Alleviation. Evidence from African Countries", *Review of Business & Finance Studies*, vol. 7, no. 2, pp. 21-33.

Aloui, Zouhaier
2019 "The Impact of Governance on Poverty Reduction: Are There Regional Differences in Sub-Saharan Africa?", *mpra Papers*, no. 94716.

Anderson, Edward, Maria Jalles, Maren D'Orey y Lucio Esposito
2018 "Does Government Spending Affect Income Poverty? A Meta-Regression Analysis", *World Development*, vol. 103, no. C, pp. 60-71, doi: doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.10.006

Arregle, Jean-Luc, Toyah Miller, Michael Hitt y Paul Beamish
2015 "Do Regions Matter? An Integrated Institutional and Semiglobalization Perspective on the Internationalization of mnes", en Peter Buckley y Ghauri Pervez, eds., *International Business Strategy. Theory and Practice*, Nueva York, Routledge, pp. 910-934.

Backer, Koen de, Sebastien Miroudot y Davide Rigo
2019 "Multinational Enterprises in the Global Economy: Heavily Discussed, Hardly Measured", en <https://voxeu.org/article/multinational-enterprises-global-economy>.

Bair, Jennifer y Gereffi Gray
2003 "Upgrading, Uneven Development, and Jobs in the North American Apparel Industry", *Global Networks*, vol. 3, no. 2, pp. 143-169.

Balza, Vladimir y Diego Cardona
2015 "La responsabilidad social empresarial y la lucha contra la pobreza", *Saber, Ciencia y Libertad*, vol. 10, no. 1, pp. 115-124, en <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2015v10n1.878>.

Banco Mundial (bm)
2019 *Doing Business 2020*, Nueva York, bm.

Barkemeyer, Ralf
2011 "Corporate Perceptions of Sustainability Challenges in Developed and Developing Countries: Constituting a csr Divide?", *Social Responsibility Journal*, vol. 7, no. 2, pp. 257-281.

Bayraktar, Bahar y Selin Sayek
2017 "Labor Costs and fdi: A Panel var Approach", *Economies*, vol. 5, no. 4, p. 36, doi: 10.3390/economies5040036.

Biewen, Martin
2014 "Poverty Persistence and Poverty Dynamics", *iza World of Labor*, 103, doi: 10.15185/izawol.103

Biyase, Mduduzi y Zwane Talent
2017 "An Empirical Analysis of the Determinants of Poverty and Household Welfare in South Africa", *mpra Paper*, no. 77085.

Blundell, Richard y Stephen Bond
1998 "gmm Estimation with Persistent Panel Data: An Application to Production Functions", *Institute for Fiscal Studies Working Paper Series*, no. W99/4.

Blundell, Richard, Stephen Bond y Frank Windmeijer
2000 "Estimation in Dynamic Panel Data Models: Improving on the Performance of the Standard gmm Estimator", en Badi Baltagi, ed., *Nonstationary Panels, Panel Cointegration, and Dynamic Panels. Advances in Econometrics*, Nueva York, jai Press.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Bun, Maurice y Frank Windmeijer
2007 "The Weak Instrument Problem of the System GMM Estimator in Dynamic Panel Data Models", University of Bristol Economics Working Paper, no. 07/595, en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.976398>.

Bureau of Economic Analysis (BEA)
2020 *Activities of US multinational enterprises, 2018*, Bureau of Economic Analysis, en <https://www.bea.gov/news/2020/activities-us-multinational-enterprises-2018>.

Cabrera, Anna
2016 "La responsabilidad social empresarial de grandes multinacionales estadounidenses en México y su adaptación local desde la perspectiva institucional", *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. 6, no. 12.

Canto, Rodolfo
2019 "¿Distribuir o redistribuir? Pobreza, desigualdad y política pública en México", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 18, no. 59, pp. 1181-1211, DOI: http://dx.doi.org/10.22136/est20191259

Cantwell, John y José Molero
2003 *Multinational Enterprises, Innovative Strategies and Systems of Innovation*, Cheltenham, Edward Elgar.

Cavia, Fernando de
2019 "El proceso de reducción de la pobreza multifuncional en Panamá a través de las prácticas internacionales de responsabilidad social corporativa", *Investigación y Pensamiento Crítico*, vol. 7, no. 1, pp. 3-4, DOI: 10.37387/ipc.v7i1.16

Cecchini, Simone y Andras Uthoff
2008 "Poverty and Employment in Latin America: 1990-2005", *CEPAL Review*, vol. 94, pp. 41-56.

Chelekis, Jessica y Susan Mudambi
2010 "MNCs and Micro-Entrepreneurship in Emerging Economies: The Case of Avon in the Amazon", *Journal of International Management*, vol. 16, no. 4, pp. 412-424.

Cole, Matthew y Robert Elliot
2009 "Corruption, Governance and FDI Location in China: A Province-Level Analysis", *The Journal of Development Studies*, vol. 45, no. 9, pp. 1494-1512.

Comisión Económica para América Latina (cepal)
2015 *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2015*, Santiago de Chile, cepal.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval)
2015 *Evolución y determinantes de la pobreza de las principales ciudades de México 1990-2010*, México, Coneval.

Cortés, Félix
2014 "La medición multidimensional de la pobreza en México", en Julio Boltvinik, ed., *Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Clacso.

Cuervo, Álvaro y Mehmet Genc
2015 "Transforming Disadvantages into Advantages: Developing-country MNEs in the Least Develop Countries", en Riccardo Crescenzi y Marco Percoco, eds., *Geography, Institutions and Regional Economic Performance*, Londres, Springer.

Diamond, Larry
2004 "Moving On Up Out of Poverty: What Does Democracy Have to Do with It?", CDDRL Working Paper, 4.

Du, Julan, Yi Lu y Zhigang Tao
2012 "Institutions and FDI Location Choice: The Role of Cultural Distances", *Journal of Asian Economics*, vol. 23, pp. 210-223.

Dunning, John
1999 "Globalization and the Theory of MNE Activity", Discussion Papers, International Investment and Multinationals, Series B, vol. 11, no. 264.

Dunning, John y Sarianna Lundan
2008 *Multinational Enterprises and the Global Economy*, 2ª ed., Cheltenham, Edward Elgar.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Duque, Yenni, Diana Quintero y Marleny Cardona
2012 "Examples of Socially Responsible Practices of Multinational Enterprises from Developed and Developing Countries in Colombia", *Suma de Negocios*, vol. 3, no. 3, pp. 57-70.

Forstater, Maya, Jacqui MacDonald y Peter Raynard
2002 *Business and Poverty: Bridging the Gap*, Londres, Princess of Wales International Business Leaders Forum.

Fortanier, Fabienne y Jeroen van Wijk
2010 "Sustainable Tourism Industry Development in Sub-Saharan Africa: Consequences of Foreign Hotels for Local Employment", *International Business Review*, vol. 19, no. 2, pp. 191-205.

Fortune
2018 *Fortune 500*, en <https://fortune.com/fortune500/2018/>.

Ghauri, Pervez y Fatima Wang
2017 "The Impact of MNE on Sustainable Development and Poverty Reduction: Research Framework", *International Business & Management*, vol. 33, pp. 13-39.

Global Change Data Lab
2020 "Our World in Data", en <https://ourworldindata.org>.

Greene, William
2012 *Econometric Analysis*, Nueva York, Prentice Hall.

Hayakawa, Kazunobu, Hyun-Hoon Lee y Donghyun Park
2013 "The Role of Home and Host Country Characteristics in FDI: Firm-Level Evidence from Japan, Korea and Taiwan", *Global Economic Review*, vol. 42, no. 2, pp. 99-112.

Honglin, Kevin
2011 "What Attracts Foreign Multinational Corporations to China?", *Contemporary Economic Policy*, vol. 19, no. 3, pp. 336-346, en <https://doi.org/10.1080/1226508X.2013.791470>.

Islam, Rizwanul
2004 *The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: An Empirical*, Ginebra, International Labor Organization (ilo).

Jenkins, Rhys
2005 "Globalization, Corporate Social Responsibility and Poverty", *International Affairs*, vol. 81, no. 3, pp. 525-540.

Jimenez, Alfredo, Juan Duran y Juan de la Fuente
2011 "Political Risk as a Determinant of Investment by Spanish Multinational Firms in Europe", A*pplied Economics Letters*, vol. 18, no. 8, pp. 789-793.

Jindra, Christoph y Ana Vaz
2019 "Good Governance and Multidimensional Poverty: A Comparative Analysis of 71 Countries", *Governance*, vol. 32, no. 4, pp. 657-675.

Karakitsios, Alexandros y Manos Matsaganis
2018 "Minimum Wage Effects on Poverty and Inequality", deos Working Papers, no. 1801.

Karnani, Aneel
2011 "Reducing Poverty Through Employment", *Innovations*, vol. 6, no. 2, pp. 73-97.

Kellenberg, Derek
2015 "Infrastructure, Multinational Affiliate Production, and the Pattern of Trade", *International Economic Journal*, vol. 29, no. 3, pp. 475-502.

Kersan, Ines
2013 "Institutional Development as a Determinant of fdi Attractiveness in Southeast Europe", *Journal of General Social Issues*, vol. 22, pp. 215-235.

Khachoo, Ab y Khan Mohd
2012 "Determinants of fdi Inflows to Developing Countries: A Panel Data Analysis", mpra Paper, no. 32278.

Khan, Mushtaq
2009 "Governance, Growth and Poverty Reduction", desa Working Paper, no. 75.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Khoon Goh, Soo y Koi Nyen Wong
2011 "Malaysia's Outward FDI: The Effects on Market Size and Government Policy", *Journal of Policy Modelling*, vol. 33, no. 3, pp. 497-510.

Kolk, Ans y Rob van Tulder
2006 "Poverty Alleviation as Business Strategy? Evaluating Commitments of Frontrunner Multinational Corporations", *World Development*, vol. 34, no. 5, pp. 789-801.

Konings, Jozef y Alan Murphy
2006 "Do Multinational Enterprises Relocate Employment to Low-Wage Regions? Evidence from European Multinationals", *Review of World Economics*, vol. 142, no. 2, pp. 267-286.

Lascuráin, Mauricio
2012 "Empresas multinacionales y sus efectos en los países menos desarrollados", *Economía: Teoría y Práctica*, vol. 36, pp. 83-105.

Lavopa, Alejandro y Adam Szirmai
2012 "Industrialization, Employment and Poverty", UNU-Merit Working Paper Series, no. 2012-081.

Li, Jiatao y Deborah Yue
2008 "Market Size, Legal Institutions, and International Diversification Strategies: Implications for the Performance of Multinational Firms", *Management International Review*, vol. 48, no. 6, pp. 667-688.

Lodge, George y Craig Wilson
2006 "Multinational Corporations and Global Poverty Reduction", *Challenge*, vol. 49, no. 3, pp. 17-25.

London, Ted y Stuart Hart
2004 "Reinventing Strategies for Emerging Markets: Beyond the Transnational Model", *Journal of International Business Studies*, vol. 35, no. 5, pp. 350-370.

Meléndez, Aguilar y Kristobal Miguel
2016 "The Impact of Democracy On Poverty Levels", *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, vol. 5, no. 3, pp. 491-498.

Miller, Terry, Anthony Kim, James Roberts y Patrick Tyrrel
2020 *Highlights of the 2020 Index of Economic Freedom*, Washington, D.C., The Heritage Foundation.

Organización Internacional del Trabajo (oit)
2018 *Poverty and Employment: The ilo Approach*, Ginebra, oit, en <http://www.glopp.ch/C2/en/multimedia/C2_1_pdf3.pdf>.
2017 *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: empresas sostenibles y empleo*, Ginebra, oit, en <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_580267/lang--es/index.htm>.

Ortiz, Jonathan, Juan Marroquín y Humberto Ríos
2017 "Factores macroeconómicos vinculados a la pobreza en México", *Análisis Económico*, vol. 32, no. 79, pp. 25-51.

Pearson, Dennis, Dong Nyonna y Kil Kim
2012 "The Relationship between Economic Freedom, State Growth and Foreign Direct Investment in U.S. States", *International Journal of Economics and Finance*, vol. 4, no. 10, pp. 140-146.

Pereira, Mariana e Isidro Soloaga
2014 "Trampas de pobreza y desigualdad en México 1990-2000-2010", Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, rimisp, documento de trabajo no. 134.

Petronela, Lucia
2015 "The Multinational Companies Investments in Central and Eastern European Union", *Procedia Computer Science*, vol. 65, pp. 1134-1139.

Pfeffermann, Guy
2001 "Reducción de la pobreza en los países en desarrollo. La función de la empresa privada", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 38, no. 2, junio, pp. 42-45.

Pietrobelli, Carlo, Roberta Rabellotti y Marco Sanfilippo
2013 "What Drive Chinese Multinationals to Italy?", en Riccardo Crescenzi y Marco Percoco, eds., *Geography, Institutions and Regional Economic Performance*, Londres, Springer.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Pimpa, Nattavud

2013 "Poverty Alleviation: csr Approaches by Multinational Corporations in Laos pdr and Thailand", *Journal of Business and Policy Research*, vol. 8, no. 1, pp. 60-77.

Pinar, Mehmet y Thanasis Stengos

2020 "Democracy in the Neighborhood and fdi", *Review of Development Economics*, vol. 25, no. 2, doi: 10.1111/rode.12720

Richards, Julian y Elizabeth Schaefer

2016 "Jobs Attributable to Foreign Direct Investment in the United States", *Industry and Analysis Economics Briefs*, febrero, en <https://legacy.trade.gov/mas/ian/build/groups/public/@tg_ian/documents/webcontent/tg_ian_005496.pdf>.

Riedl, Aleksandra

2010 "Location Factors od fdi and the Growing Services Economy", *Economics of Transition*, vol. 18, no. 4, pp. 741-761.

Sharma, Kishor y Yapa Bandara

2010 "Trends, Patterns and Determinants of Australian Foreign Direct Investment", *Journal of Economic Issues*, vol. 44, no. 3, pp. 661-676.

Skare, Marinko y Romina Druzeta

2016 "Poverty and Economic Growth: A Review", *Technological and Economic Development of Economy*, vol. 22, no. 1, pp. 156-175.

Slaughter, Matthew

2009 *How U.S. Multinational Companies Strengthen the U.S. Economy*, Washington, D.C., United States Council Foundation.

Spicker, Paul

1999 "Definitions of Poverty: Eleven Clusters of Meaning", en P. Spicker y Gordon Robert , eds., *The International Glossary of Poverty*, Londres, Zed Books.

Tariq, Muhammad y Muhammad Nauman

2015 "Determinants of Household Poverty: Empirical Evidence from Pakistan", *The Pakistan Development Review*, vol. 54, no. 4, pp. 701-718.

Tirimba, Ondabu Ibrahim y George Munene Macharia
2014 "Economic Impact of mncs on Development of Developing Nations", *International Journal of Scientific and Research Publications*, vol. 4, no. 9, pp. 1-6.

Tsai, Ming
2011 "Economic and Non-economic Determinants or Poverty in Developing Countries: Competing Theories and Empirical Evidence", *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 27, no. 3, pp. 267-285.

Tulder, Rob van
2008 *The Role of Business in Poverty Reduction Towards a Sustainable Corporate Story?*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development (unrisd).

Uharte, Luis
2014 "Las multinacionales, agentes estratégicos del capital. Una guía para evaluar sus impactos", *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, vol. 18, no. 1, pp. 97-111.

United Nations Conference on Trade and Development (unctad)
2013 "World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development", Nueva York, en <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf>.

Urzúa, Carlos y Carlos Brambila
2009 "Determinantes de la pobreza estatal", en Ricardo Aparicio, Verónica Villarespe y Carlos Urzúa, eds., *Pobreza en México: magnitud y perfiles*, México, Coneval-unam-itesm.

Utting, Peter
2007 "csr and Equality", *Third World Quarterly*, vol. 28, no. 4. pp. 697-712.

Valor Martínez, Carmen y Amparo Merino de Diego
2007 "Empresa y pobreza: el papel de la responsabilidad social corporativa", en Julio Pindado García y Gregory Payne, coords., *Estableciendo puentes en una economía global*, Salamanca, Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing (esic), 95 pp.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.475)

Visser, Wayne
2009 "Corporate Social Responsibility in Developing Countries", *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, no. 29, en <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199211593.003.0021>.

Wahyu, Anis
2017 "Impact of Telecommunication Infrastructure, Market Size, Trade Openness and Labor Force on fdi in asean", *Journal of Developing Economies*, vol. 2, no. 2, pp. 76-83.

Wieser, Christina
2011 "Determinants of the Growth Elasticity of Poverty Reduction. Why the Impact on Poverty Reduction Is Large in Some Developing Countries and Small in Others", wifo Working Papers, no. 406.

Williams, Portia, Godfred Frempong, Mavis Akuffobea y Justina Onumah
2017 "Contributions of Multinational Enterprises to Economic Development in Ghana: A Myth or Reality?", *International Journal of Development and Sustainability*, vol. 6, no. 12, pp. 2068-2081.

Yiu, Lok
2014 "Corporate Social Responsibility of Multinational Corporations", Tacoma, University of Washington, Global Honors Thesis 18.

Yusof, Saari, Abdul Rahman Affan, Hassan Azman y Shah Habibullah Muzafar
2016 "Estimating the Impact of Minimum Wages on Poverty across Ethic Groups in Malaysia", *Economic Modelling*, vol. 54, pp. 490-502.

Zizzamia, Rocco
2020 "Is Employment a Panacea for Poverty? A Mixed-Methods Investigation of Employment Decisions in South Africa", *World Development*, vol. 130, no. C, doi: 10.1016/j.worlddev.2020.104938

NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
Recibido: 21/03/2021 Aceptado: 27/08/2021 • DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.476

Análisis espaciotemporal bayesiano de las remesas y la inclusión financiera en municipios de México

A Bayesian Spatial-temporal Analysis of Remittances And Financial Inclusion in Mexican Municipalities

Gerardo Núñez Medina*
Jorge Alberto López Arévalo**

Resumen

El crecimiento continuado en el monto de las remesas enviadas por emigrantes mexicanos desde Estados Unidos revela la importancia de su estudio. El objetivo es analizar la distribución espaciotemporal de las remesas, así como cuantificar el efecto de la inclusión financiera en su distribución a lo largo de todos los municipios de México para el periodo 2015-2020. La metodología se sustenta en la implementación de una serie de modelos gaussianos latentes en competencia. Los resultados señalan que existe una relación importante entre inclusión financiera y las remesas per cápita recibidas a nivel municipal, donde el efecto de la vecindad geográfica es importante. La originalidad del trabajo radica en el uso de una metodología espacial bayesiana para el análisis de datos sobre remesas e inclusión financiera a nivel municipal.
Palabras clave: modelos gaussianos latentes, R-INLA, migración, Akaike.

Abstract

The continuing growth in remittances sent from the United States by Mexican emigrants reveals how important it is to study them. This article analyzes the spatial-temporal distribution of remittances and quantifies the effect of financial inclusion in their distribution in all Mexican municipalities between 2015 and 2020. The authors' methodology is based on a series of latent Gaussian models for competition. Their results show that an important correlation exists between financial inclusion and per capita remittances received on a municipal level, where the effect of geographical proximity is important. This article's originality lies in the use of a Bayesian spatial methodology for analyzing remittance and financial inclusion data on a municipal level.
Key words: latent Gaussian models, R-INLA, migration, Akaike.

* Departamento de Estudios de Población, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), <gnunez@colef.mx>.
** Universidad Autónoma de Chiapas (Unach), <jorge.lopez@unach.mx>.

Introducción

Este artículo presenta un estudio longitudinal cuyo objetivo es analizar la distribución espacial de las remesas en los municipios de México, considerando el efecto de los niveles de inclusión financiera. Las remesas fueron cuantificadas por el Banco de México en la balanza de pagos a partir de la distribución municipal de los ingresos por remesas familiares en series trimestrales, contabilizadas en millones de dólares, mientras que la inclusión financiera se cuantificó a partir de la total de sucursales bancarias reportadas por el Sistema de Información Económica del Banco de México dentro del módulo de información operativa de la banca comercial para cada uno de los municipios de México y para un periodo de seis años, comprendido entre enero de 2015 y diciembre de 2020.

Las bases teóricas para comprender la relación entre los niveles registrados de remesas y el acceso a instituciones financieras se fundamenta en la definición propuesta por la Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI), en la que la inclusión financiera "se refiere a una situación en la que todos los adultos en edad de trabajar, incluidos aquellos actualmente excluidos del sistema financiero, tienen acceso efectivo a los siguientes servicios financieros provistos por las instituciones formales: crédito, ahorro (incluyendo cuentas corrientes), pagos y seguros" (Roa, 2013), mientras que los modelos espaciotemporales de cohorte bayesiano implementados en el paquete R-INLA (Rue, Martino y Chopin, 2009) constituyen una herramienta fundamental para el ajuste y la representación de las diferentes interacciones que configuran la estructura de relaciones de dependencia espaciotemporales entre las variables dependiente e independiente.

En las áreas rurales de los países de destino de las remesas, hay una baja penetración del sistema financiero, que al parecer se puede ir mejorando a partir de procesos de inclusión financiera, entre los que se cuenta el proyecto Banco del Bienestar, mismo que está siendo instrumentado por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Las remesas se definen como transferencias transfronterizas recurrentes, de persona a persona, de valor relativamente bajo, enviadas por trabajadores migrantes a sus familiares desde sus países de origen (OECD, 2006). A pesar de que las transferencias individuales de los migrantes son de bajo valor, a nivel agregado representan una fuente significativa de capital, en especial para países en vías de desarrollo, lo cual las convierte en una de las principales fuentes de ingresos externos, al tiempo que tienen una representación importante en términos de la proporción relativa que ocupan, dado el tamaño de su economía. Algunos estudios sugieren que un aumento del 10 por ciento en la proporción de remesas respecto del producto interno bruto (PIB) de

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.476)

un país, puede llevar a una disminución en la proporción de personas en pobreza de entre el 1.5 por ciento al 3.5 por ciento (UNCTAD, 2011; Aldasoro, 2020).

La Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2015 tiene por objetivo generar información estadística en materia de uso y acceso a servicios y productos financieros en México para personas entre dieciocho y setenta años de edad. La encuesta realizada bajo la coordinación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), señala que, en 2015, el 17.3 por ciento de la población mexicana declaró recibir remesas que correspondieron el 14.5 por ciento a la población urbana y el 22.6 por ciento a la población rural. Es decir, las remesas van preferentemente al área rural, la que tiene menor inclusión financiera, situación que puede llevar a que algunos municipios urbanos se encuentren sobrerrepresentados en términos de captación de remesas y que, por tanto, una importante proporción de receptores de las zonas rurales acudan a cobrar sus remesas a las cabeceras municipales o regionales, asumiendo los gastos de transacción.

Estimar el destino exacto de los flujos municipales de remesas resulta complejo, ya que un porcentaje importante de transferencias se envía a municipios distintos de los municipios de origen de los migrantes y sus familias. Esto se debe a que sólo el 63.4 por ciento de los municipios en México, al año 2020, contaban con alguna institución financiera que pudiera hacer efectivas las transferencias (1558 municipios de los 2456 cuentan con alguna sucursal bancaria) y por lo tanto, los migrantes buscan enviarlas a cabeceras municipales o regionales que en ocasiones se encuentran fuera de sus municipios de origen, lo que incrementa el costo de transacción e incentiva los envíos informales.

El uso de modelos espaciotemporales permite describir la formación de patrones geográficos generados por una distribución no uniforme de capacidades y recursos desplegados por parte de las instituciones financieras a lo largo del territorio mexicano, y consolidados al paso del tiempo. Los modelos espaciales más utilizados son los modelos lineales generalizados mixtos (*generalized linear mixed models*, GLMM), que suponen el uso de una función liga y un conjunto pequeño de covariables que pueden ser controlados (fijos) o que pueden no serlo (aleatorios). La ventaja que aporta el uso de un enfoque de tipo bayesiano sobre la aproximación clásica estriba en su capacidad para estimar la distribución marginal posterior de los parámetros (en lugar de la distribución conjunta), con lo que se forma una imagen completa sobre el comportamiento de los parámetros.

Antecedentes

Se entiende que las remesas familiares son envíos unidireccionales generalmente recurrentes, de dinero, que realizan emigrantes mexicanos en el extranjero, particularmente de Estados Unidos, cuyo destino final son sus hogares en México, hogares con los que tienen un vínculo familiar (Banxico, 2021). Existen básicamente dos canales para el envío de remesas: los formales, que utilizan el sistema bancario internacional para hacer transferencias, y los canales informales, conformados por una serie de intermediarios (parientes, conocidos, coyotes, traficantes, etc.) que realizan la transferencia de dinero entre el remitente y el destinatario de mano en mano (Demirgüç-Kunt *et al*., 2011). La decisión entre el uso de uno u otro se basa en un análisis costos/beneficios que pondera entre los costos, la confianza y los riesgos asociados al uso de cada canal. En cualquier caso, el registro de los envíos realizados a través de canales formales es hecho por el Banco de México, a partir de un sistema que cuantifica los recursos transferidos entre personas físicas en el extranjero hacia personas físicas en México; no obstante, se estima que el monto de las remesas contabilizadas en canales formales es un 50 por ciento menor a las remesas enviadas por canales informales (Moretti Langford, 2014, cit. en Aldasoro, 2020).

La preferencia por el uso de canales informales puede explicarse porque ofrecen precios más bajos, mayor afinidad cultural y ausencia de trámites burocráticos, pero, sobre todo, se explica por la carencia de infraestructura financiera en las localidades de destino de las remesas (Tuirán *et al*., 2006). En general, la presencia de sucursales bancarias, en países en desarrollo como México, se limita a centros urbanos, mientras que se busca cubrir la ausencia de infraestructura bancaria con instituciones de microfinanzas que ofrecen servicios financieros básicos, con una mayor distribución espacial de sucursales, en un mayor número de poblaciones rurales (Cortina *et al*., 2005). En este sentido, la dispersión geográfica de servicios financieros, junto con una mayor inclusión financiera dirigida especialmente a poblaciones de zonas rurales generará los incentivos necesarios para reducir el flujo de remesas por canales informales. Blanca Aldasoro nos explica a través de otros investigadores:

> En términos de tendencias de inclusión financiera, se ha demostrado que los hogares que reciben remesas tienden a tener una mayor propensión a ahorrar que los hogares no receptores y mayores cantidades de ahorro en valor absoluto: alrededor del 57 por ciento de los hogares receptores ahorran una parte de sus remesas, frente a un 41 por ciento de los hogares no receptores (Orozco, 2016). Debido a que los hogares receptores de remesas están excluidos o tienen acceso limitado al sistema financiero formal, ahorran a través de canales informales que los exponen a riesgos de fraude, robo o extravío y mayores costos

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.476)

> de transacción. Se estima que sólo el 23 por ciento de los hogares receptores ahorra en las instituciones financieras y en los hogares no receptores el porcentaje es mucho menor: un 9 por ciento (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola —FIDA—, 2017) (Aldasoro, 2020: 29).

El Banco Mundial afirma que la inclusión financiera significa, para personas físicas y empresas, el tener acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades transacciones, pagos, ahorro, crédito y seguro, prestadas de manera responsable y sostenible (Angeletti, 2019: 4). Esta autora, Camila Angeletti, por ejemplo, centra su reflexión sobre los programas de transferencias condicionadas (PTC) y el papel que pueden jugar en la inclusión financiera, teniendo en cuenta la posibilidad de disminuir los costos de transacción. Señala que la banca formal debe diseñar productos financieros acordes a los requerimientos y que sean capaces de cubrir las necesidades de los usuarios.

En relación con lo anterior, se debe tener presente que los PTC son transferencias públicas y tiene una similitud alta con las remesas, que son transferencias privadas. El problema para los receptores de remesas es que en muchos municipios rurales, que conforman la mayor parte de los municipios de origen de los migrantes, no cuentan con sucursales bancarias en las que puedan recibir remesas, al igual que los destinatarios de PTC en las zonas rurales; así, la implementación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México del programa de bancarización, a través de Bancos del Bienestar, tiene como objetivo proteger el ingreso de los mexicanos incluida población migrante, mediante una estrategia que busca reducir los costos y riesgos asociados a las transferencias de remesas, ampliando la cobertura de servicios financieros.

El Banco del Bienestar parece ser una opción dirigida a llenar ese hueco que conspira con la recepción de remesas en las zonas rurales y que eleva los costos de transacción asociados a esta recepción. El programa Banco del Bienestar busca bancarizar a los migrantes mexicanos en Estados Unidos y a sus familiares en México ofreciendo acceso a 2393 puntos de atención, entre sucursales de este banco, sociedades financieras populares y cooperativas de ahorro y préstamo (CNBV, 2019).

Los canales formales para la transferencia de remesas comprenden proveedores de servicios financieros, entre los que se encuentran bancos y empresas remesadoras internacionales que incluyen instituciones financieras, operadores de transferencias de dinero, así como servicios postales. El uso de canales formales garantiza la seguridad de las transferencias para los emisores, para los receptores y para el sistema económico; sin embargo, la existencia de regulaciones excesivas y el cumplimiento de requisitos dirigidos a prevenir el lavado de dinero incrementan los costos y tiempos de las transacciones (Aldasoro, 2020).

En términos generales, se percibe un problema que tiene que ver con la ausencia de al menos una sucursal en el 51 por ciento de los municipios del país, en donde se ubica el 92 por ciento de la población, según la CNBV (Cárdenas Jr. y Espinosa, 2020). Es decir, el 49 por ciento de los municipios del país no cuenta con al menos una sucursal bancaria. En este sentido, la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) no sólo se estructura para cumplir los cuatro elementos clásicos de esta inclusión (acceso, uso, educación financiera y protección al usuario), sino que se enfoca en incidir en la salud financiera de la población mexicana y, con ello, coadyuvar a la disminución de la pobreza y desigualdad. Para 2024, la PNIF tiene la meta de alcanzar los niveles promedios actuales de alfabetización financiera del G20 y reducir la brecha urbana-rural a 7.5 puntos porcentuales (Cárdenas Jr. y Espinosa, 2020).

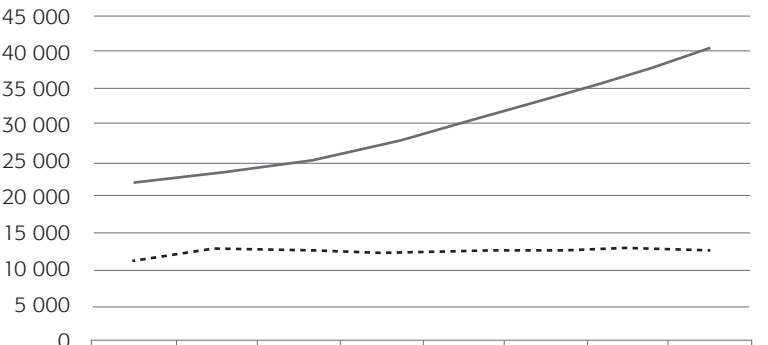
Todo parece indicar que en el gobierno actual se están tomando medidas para incrementar los niveles de inclusión financiera que se expresan en la PNIF y en la creación del Banco del Bienestar, que se ha anunciado abrirá 2 393 sucursales en todo el país, mismas que esperan concretar en 2022 (Caso, 2020). Entre los objetivos establecidos por el Banco del Bienestar está participar en la recepción de remesas, si bien el uso de canales formales parece verse restringido, al menos desde el punto de vista teórico, por regulaciones excesivas, el pago de comisiones y el pago "potencial" de impuestos. Las regulaciones gubernamentales, asociadas al envío de remesas entre México y Estados Unidos, son bastante débiles; los controles implican el registro (no obligatorio) de una identificación oficial del beneficiario cuando la remesa rebasa los tres mil dólares y no se verifica el vínculo familiar entre el remitente y el receptor, por lo que el problema del bajo uso de canales formales podría estar asociado al cobro de comisiones o la falta de inclusión financiera.

Datos

Los datos utilizados para el desarrollo de esta investigación fueron obtenidos de los tabulados generados por el Sistema de Información Económica desarrollado por el Banco de México y disponible en su sitio web (Banxico, 2021); en particular, se procesaron las variables relativas a los ingresos por remesas familiares y el total de sucursales bancarias. En ambos casos, las variables estaban disponibles a nivel municipal y para el periodo comprendido entre los años 2014 a 2020. Es importante señalar que los datos analizados representan las remesas familiares recibidas a través de canales formales, según cifras de Banco de México. Las remesas internacionales registraron a lo largo de todo el periodo analizado una tendencia creciente, con lo que alcanzaron un total de 40 578 000 000 de dólares al año 2020 (véase la gráfica 1).

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.476)

Gráfica 1
EVOLUCIÓN DE REMESAS Y SUCURSALES BANCARIAS. MÉXICO, 2013-2020
(remesas en millones de dólares)



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
remesas	22 181	23 553	24 766	26 933	30 261	33 660	36 419	40 578
sucursales	11 519	12 915	12 704	12 545	12 751	12 856	13 051	12 846

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banxico (2021).

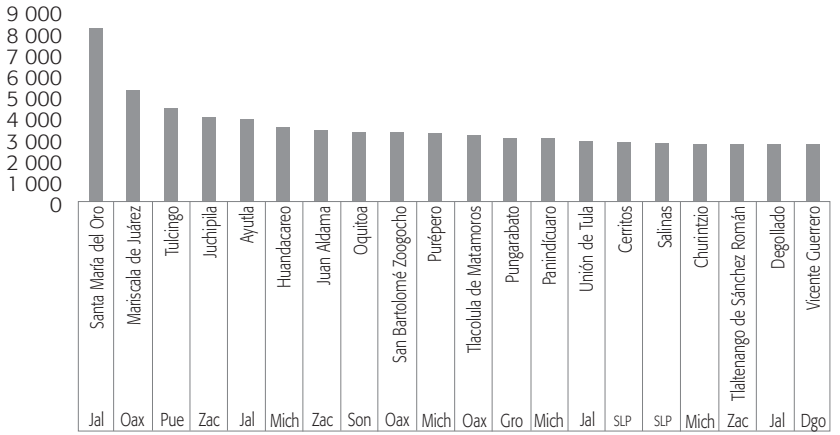
Los datos relativos a la infraestructura financiera, en concreto, la información operativa de la banca comercial por entidad federativa y municipio, que comprende el número total de sucursales fueron recabadas por el reporte regulatorio R24, que integra la información sectorizada proporcionada por la banca a partir del catálogo que solicita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, misma que es proporcionada al Banco de México para su procesamiento y publicación. La información fue recabada con cohorte 31 de diciembre de 2020.

Remesas e inclusión financiera en México

De acuerdo con el Banco Mundial (2018), la inclusión financiera impacta en siete de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) señalados por el grupo G-20 (Romero *et al*., 2020). "Específicamente, el grado de inclusión financiera de México es bajo en comparación con otras economías en desarrollo. Demirgüç-Kunt *et al*. (2015) señalan que solamente alrededor del 39 por ciento de la población adulta en México posee una cuenta en un banco u otro tipo de institución financiera, un porcentaje más bajo que el promedio de la región de América Latina y el Caribe, que es de aproximadamente el 51 por ciento" (Carabarin *et al*., 2018: 409). Los municipios de origen de los migrantes mexicanos se han extendido más allá de las entidades tradicionales de emigración internacional, que hasta la década de los años ochenta del siglo XX se

encontraban encapsulados en algunas entidades federativas como Zacatecas, Jalisco y Michoacán, y que hoy día abarcan prácticamente todos los rincones de México, como se puede apreciar en la dispersión espacial de los municipios de destino de las remesas municipales, que son la contraparte de los flujos migratorios (véase el conjunto de mapas 1). Lo mismo se puede decir de los lugares de destino de los migrantes mexicanos, que hoy día abarcan toda la geografía de la Unión Americana; no se encuentran circunscritos al conjunto de entidades tradicionales de la migración de mexicanos a Estados Unidos.

Gráfica 2
REMESAS PER CÁPITA A NIVEL MUNICIPAL, SEGUNDO SEMESTRE DE 2020
(remesas per cápita en dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banxico y los Censos de Población y Vivienda, INEGI.

Los montos de las remesas captadas a nivel municipal nos permiten tener una idea de la dispersión del fenómeno a lo largo y ancho del país, ya que en casi todos los municipios, en el periodo 2015-2020, son receptores de remesas, con excepción de veintitrés municipios de Oaxaca, dos de Yucatán, uno de Sonora y uno de Tlaxcala, en los que no hay ni remesadoras, ni cajeros, y mucho menos sucursales bancarias donde cobrar las remesas, por lo que éstas se dirigen a los municipios aledaños (Banxico, 2020). En relación con el flujo de remesas per cápita a nivel municipal, en 2020, se observa que en municipios dispersos o con poca población se recibe un mayor número de remesas, lo que puede ser un indicador de la existencia de una mayor proporción de su población (originaria de dichas localidades) laborando en Estados Unidos; así, tenemos que Santa María del Oro, Jalisco, es el municipio que mayor monto de remesas

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.476)

per cápita recibe, con una cantidad media de 8269 dólares anuales por persona; le seguirían Mariscala de Juárez, Oaxaca, y Tulcingo, Puebla, con 5349 y 4430 dólares, respectivamente. En suma, tenemos, dentro de los primeros veinte municipios que más dólares reciben, cuatro municipios de Jalisco, cuatro de Michoacán, tres de Oaxaca, tres de Zacatecas, dos de San Luís Potosí y uno de Puebla, Sonora, Guerrero y Durango, respectivamente (véase la gráfica 2).

En términos absolutos, el municipio de Tijuana, en 2020, es el que mayor monto de remesas recibe, con 626.3 millones de dólares; le sigue Guadalajara, con 531.4; Puebla, con 527.1 y Morelia, con 474.6 millones de dólares. En todo el país, en 2020, solamente cuarenta y tres municipios no recibieron remesas (por canales formales): treinta y uno de Oaxaca, cuatro de Sonora, dos cada uno de Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, y uno de Chihuahua, y eso tiene que ver con la exclusión financiera.

Modelación espaciotemporal bayesiana

La variable Y_{it} representa una sucesión indexada de la forma $Y(i, t) = \{y(i, t) \mid (i, t) \in \Re^2 \times \Re\}$ misma que define un proceso estocástico donde cada punto $y(i,t)$ de la sucesión hace referencia al total de remesas recibidas por el municipio $i = 1,...,2\,456$, al tiempo $t = 2015,...,2020$ (Lindgren y Rue, 2015: 235). De tal modo que la variable aleatoria Y_{it} se modela usando una distribución de gaussiana dada por $Y_{it} \sim N(\eta_{it}, \sigma^2_{ei})$ donde η_{it} representa el valor medio esperado de las remesas para el municipio i al año t y σ^2 representa la varianza del error, conocida como efecto *nugget*, con media cero y donde cada e_i se supone independiente de e_j cuando $i \neq j$.

Los modelos espaciotemporales con formulación paramétrica clásica definen un predictor lineal lineal η_{it} de la forma:

$$\eta_{it} = \alpha_0 + u_i + \nu_i + (\alpha + \delta_i)\, t + \beta_{\,i} x_{it} \qquad (1)$$

donde α_0 representa el flujo medio de remesas recibidas en todos los municipios del país, u_i representa el efecto aleatorio espacial estructurado y ν_i el efecto espacial no estructurado, donde los parámetros definen un campo aleatorio gaussiano. Cada unidad espacial tiene un intercepto dado por $(\alpha_0+u_i+\nu_i)$ y una pendiente $(\alpha+\delta_i)$ que representa la tendencia temporal (Lindgren y Rue, 2015). β representa los efectos fijos relacionados con las covariables socioeconómicas. Los parámetros e hiperparámetros del modelo se definen a partir de los vectores $\theta = \{\alpha_0, u, \nu, \alpha, \beta, \delta\}$ y $\psi = \{\tau\nu, \tau\upsilon, \tau\delta\}$ respectivamente.

El modelo dinámico no paramétrico define al predictor lineal η_{it} a partir de una formulación que elimina las limitaciones impuestas por el modelo paramétrico en relación con el comportamiento lineal global del efecto temporal (α) y la tendencia diferencial espacial (δs) (Bivand *et al*., 2015):

$$\eta_{it} = \alpha_0 + u_i + v_i + \rho_t + \varphi_t + \beta_{1it} x_{1it} \qquad (2)$$

En este modelo, las tendencias temporales son modeladas dinámicamente a través de los parámetros de efectos temporales estructurados ρ_t y no estructurados φ_t. La tendencia temporal estructurada ρ_t se modela con una caminata aleatoria de orden uno (rw(1)) dada por $\rho_t \mid \rho_{t=1} \sim N(\rho_{t=1}, \sigma^2)$ mientras que la tendencia temporal no estructurada φ_t sigue una distribución gaussiana $N(0, 1/\tau\varphi)$ intercambiable (Schrödle y Held, 2011). Los parámetros restantes α, β, u_i y v_i se definen como en el modelo clásico paramétrico. Los parámetros e hiperparámetros son determinados por los vectores $\theta = \{\alpha, \beta, u, v, \rho, \varphi\}$ y $\psi = \{\tau u, \tau v, \tau\rho, \tau\varphi\}$ respectivamente.

La especificación del predictor lineal del modelo de interacción espaciotemporal definido por:

$$\eta_{it} = \alpha_0 + u_i + v_i + \rho_t + \varphi_t + \beta_{1it} x_{1it} \qquad (3)$$

captura la interacción entre espacio y tiempo al introducir el termino γ_{it} de interacción espaciotemporal que sigue una distribución *Normal* $(0, 1/\tau_\gamma)$, con matriz de precisión $\tau_\gamma R_\gamma$ (Sharafifi *et. al*., 2018), cuya estructura resulta ser dispersa. La matriz R_γ de estructura permite además identificar el tipo de dependencia espaciotemporal que categoriza el modelo (Lindgren y Rue, 2015: 241).

Las interacciones espaciotemporales se definen a partir del término γ_{it} quien especifica cuatro tipos de modelos espaciales de interacción: tipo I con efecto espacial y temporal no estructurado v_i y φ_t. Tipo II con efecto espacial no estructurado v_i y efecto temporal estructurado φ_t. Tipo III con efecto espacial estructurado ui y con efecto temporal no estructurado φ_t y finalmente la interacción tipo IV con efecto espacial y temporal estructurado u_i y φ_t respectivamente (Blangiardo y Cameletti, 2015: 241). Los restantes parámetros del modelo se definen de igual manera que en el modelo no paramétrico. El vector de parámetros esta dado por $\theta = \{\alpha, \beta, u, v, \rho, \varphi, \gamma\}$, y el vector de hiperparámetros por $\psi = \{\tau u, \tau v, \tau\varrho, \tau\varphi, \tau\gamma\}$.

El efecto espacial estructurado u_i sigue una distribución dada por:

$$u_i \mid u_{-i} \sim N\left(\mu_i + \sum_{j=1}^{n} d_{ij}(u_i - \mu_i), S_i^2\right) \qquad (3)$$

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.476)

conocida como modelo autorregresivo condicional (CAR), donde μ_i representa la media del área i y s_i la desviación estándar (Rue, Martino y Chopin, 2009) definida en términos del número de vecinos. $s_i^2 = \sigma_u^2 / \#N_i$. σ_u controla la variación entre efectos aleatorios espacialmente estructurados y d_{ij} pondera la proximidad espacial (Bivand *et al*., 2015). El efecto espacial no estructurado v_i representa la parte del modelo que captura los efectos espaciales aleatorios cuya distribución está dada por $v_i \sim$ Normal $(0, \sigma_v^2)$.

El vector de parámetros θ, define, en cada caso, un campo aleatorio latente (GF), con una función de distribución previa $P(\theta \mid y)$ asociada, de forma que la dependencia entre dos observaciones de un campo aleatorio puede modelarse utilizando una función de covarianza. De manera que un modelo gaussiano latente se define a partir del anidamiento de un vector de parámetros, un predictor lineal y una función de verosimilitud. La verosimilitud captura la distribución marginal de los datos definida a partir de una familia exponencial, la cual se determina a partir de una función de enlace $\eta = g(E(Y \mid \theta))$ donde η es el predictor lineal definido por el modelo gaussiano latente, g es la función de enlace y Y es la variable respuesta.

A lo largo del trabajo, se presentan seis formulaciones de modelos espaciotemporales en competencia: 1) un modelo paramétrico clásico, 2) un modelo dinámico no paramétrico y 3) cuatro modelos no paramétricos de interacción espaciotemporal del tipo I al tipo IV, los cuales son planteados en términos del logaritmo natural de las remesas per cápita municipales y el logaritmo del número total de sucursales bancarias reportadas por municipio a lo largo del periodo analizado; esto, con la finalidad de reducir los problemas derivados de la sobredispersión de datos crudos.

Resultados

La estimación de los seis modelos gaussianos latentes se realizó empleando el paquete INLA (aproximación anidada integrada de Laplace), disponible en lenguaje de programación R (Rue *et al*., 2009). INLA aprovecha la estructura dispersa de la matriz de precisión y las propiedades de independencia condicional de los parámetros que conforman el campo aleatorio gaussiano markoviano para obtener cálculos rápidos y confiables. Los resultados de las estimaciones de los modelos se presentan en el cuadro 2. La forma de seleccionar el mejor modelo se basa en el criterio de bondad de ajuste Akaike.

Para el caso de los modelos ajustados, los resultados señalan que el modelo que presentó el AIC mínimo resultó ser el modelo de interacción espaciotemporal tipo I, con la covariable de número de sucursales bancarias por municipio. El modelo alcanzó un AIC de 53 493 (véase el cuadro 1) y por lo tanto representa la mejor opción para

modelar el comportamiento espaciotemporal de las remesas per cápita municipales, en términos de los niveles observados de inclusión financiera. Es importante señalar que la diferencia de 1 674 puntos de AIC respecto del modelo más cercano (modelo tipo III) hace evidente que la aportación de la interacción de los efectos temporales no estructurados y los efectos espaciales no estructurados resulta significativa, al momento de explicar la distribución espaciotemporal de las remesas en los municipios de México en el periodo analizado.

El conjunto de mapas 1 presenta la evolución espaciotemporal del logaritmo natural de las remesas per cápita municipales, a lo largo del periodo estudiado. En el mismo puede verse un incremento continuado en la llegada de remesas a todos los municipios de México, mientras en el año 2015, 768 municipios no recibieron remesas (de un total de 2 456 municipios); para el año 2020, la cantidad de municipios que no recibieron remesas fue de tan sólo 43. El incremento en el número de municipios receptores de remesas creció de la mano del número de sucursales bancarias por municipio y del monto promedio per cápita de las remesas (véase el cuadro 2).

La especificación del modelo de interacción tipo I permite conocer la distribución de las remesas per cápita municipales, a la par que evalúa el efecto que ejercen los niveles de inclusión financiera. El efecto fijo α del modelo de interacción tipo I estima que las remesas per cápita recibidas en los municipios de México alcanzaron un monto de 13.9 dólares por persona al año, a lo largo de todo el periodo analizado (véase el cuadro 2), cifra que subestima de manera importante el promedio general del país, que fue de 33.9 dólares per cápita anuales para el periodo señalado, esto según cifras del Banco de México. Este efecto de subestimación es producto de la ponderación espacial entre municipios con altos y bajos niveles de recepción de remesas, lo que se atribuye al hecho de que la parte del modelo condicional autorregresiva (iCAR) que ajusta el efecto espacial estructurado del predictor lineal pondera la estimación de un municipio con información relativa al comportamiento de los municipios vecinos, información que toma "prestada" y que utiliza además para reducir sustantivamente la varianza (véase el conjunto de mapas 2).

El efecto del parámetro β del modelo de interacción espaciotemporal tipo I indica la existencia de una relación positiva entre los niveles de inclusión financiera y los montos per cápita de las remesas recibidas, donde el incremento relativo de un punto en los niveles de inclusión financiera municipales implicaría un incremento de 1.8 (exp(0.063)) dólares en las remesas per cápita municipales.

El conjunto de mapas 1 muestra la distribución espaciotemporal de las remesas recibidas por los municipios de México durante los años 2015 a 2020, misma que puede contrastarse con las estimaciones obtenidas del modelo de interacción espaciotemporal tipo I, que se presentan en el conjunto de mapas 2, donde se observa el

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.476)

efecto del suavizado realizado por el modelo. En el conjunto de mapas 2 se muestra la media posterior (estimada en términos del total nacional) de las remesas per cápita asociados a los niveles observados de inclusión financiera municipales.

Cuadro 1
AKAIKE Y ESTIMACIONES POSTERIORES DE EFECTOS FIJOS.
MODELOS ESPACIOTEMPORALES

Modelo	AIC	Par	mean	sd	Q1	Q2	Q3
Paramétrico	56 448.53	α	0.721	0.098	0.529	0.721	0.913
		β	0.103	0.027	0.049	0.103	0.156
		year	0.56	0.006	0.549	0.56	0.571
No paramétrico	58 168.26	α	2.613	0.071	2.589	2.643	2.876
		β	0.061	0.025	0.011	0.062	0.123
Tipo I	53 493.47	α	2.633	0.073	2.489	2.633	2.776
		β	0.063	0.026	0.012	0.063	0.113
Tipo II	57 353.83	α	2.064	1038.734	-2036.081	2.071	2042.163
		β	0.01	0.029	-0.065	0.01	0.045
Tipo III	55 922.09	α	18.948	1064.138	-2156.117	15.304	2209.868
		β	0.09	0.025	0.041	0.09	0.139
Tipo IV	58 167.07	α	2.647	52.125	-99.698	2.645	104.909
		β	0.061	0.026	0.01	0.061	0.111

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de R-INLA.

El cuadro 2 presenta las estimaciones posteriores de los efectos aleatorios del modelo de interacción espaciotemporal de tipo I. En el caso del modelo de interacción tipo I, la media de la densidad posterior del efecto espacial estructurado u_i es un 60 por ciento más pequeña que la media estimada para el efecto espacial no estructurado v_i, lo que muestra que el efecto de la dispersión espacial de las remesas entre municipios es baja y depende relativamente poco de las distancias y de la estructura espacial. Por el contrario, el valor medio estimado para los efectos temporales no estructurados en el modelo de interacción espaciotemporal tipo I, resultó ser muy significativa en relación con el efecto temporal estructurado y con ambos efectos espaciales (estructurados y no estructurados), lo que refleja el incremento sostenido de remesas a lo largo de todo el periodo analizado y hace evidente la mayor importancia

relativa del tiempo en relación con el espacio, como factor explicativo para modelar la evolución del envío de remesas en los municipios de México.

La magnitud de la diferencia observada entre los efectos temporal y espacial (estructurados y no estructurado), implica que la capacidad explicativa del modelo de interacción espaciotemporal debe tomar en cuenta la interacción entre ambos efectos (espaciales y temporales) (Schrödle y Held, 2011). Cuando las variaciones entre efectos espaciales (estructurados y no estructurado) y las variaciones entre efectos temporales son relativamente pequeñas, en comparación con la variación estimada entre efectos espaciales y temporales (véase el cuadro 2), la estimación del término de interacción espaciotemporal γit resulta en relación con las estimaciones de los efectos temporales y espaciales de menor magnitud (Martins *et al*., 2012); no obstante, el término de interacción es capaz de modelar la dependencia espaciotemporal, hecho que se ve reflejado en la bondad de ajuste del modelo.

Cuadro 2
ESTIMACIONES POSTERIORES DE EFECTOS ALEATORIOS,
MODELO INTERACCIÓN ESPACIOTEMPORAL TIPO I

Modelo clásico paramétrico		mean	sd	Q1	Q2	Q3
ui	Efecto espacial estructurado	0.096	0.004	0.088	0.096	0.105
vi	Efecto espacial no estructurado	0.155	0.029	0.101	0.155	0.215
ρt	Efecto temporal estructurado	3.3	1.752	0.843	3.006	7.479
φt	Efecto temporal no estructurado	18213.74	18268.553	1255	12805.244	66300.788
γit	Efecto int. espaciotemporal	0.784	0.078	0.641	0.78	0.95

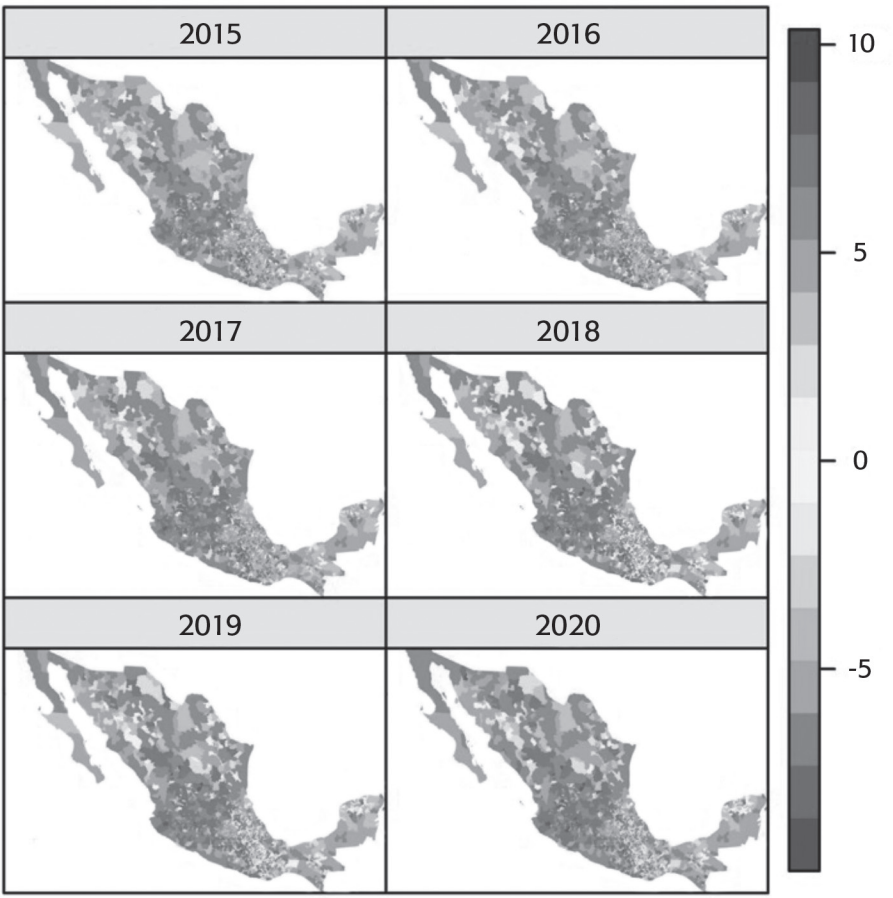
Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de R-INLA.

El modelo de interacción tipo I permitió estimar los efectos aleatorios espaciales y temporales no estructurados de las variaciones en las remesas per cápita municipales. El conjunto de mapas 2 presenta la media posterior de las remesas per cápita municipales estimadas en términos del campo espacial y del efecto asociado a los niveles observados de inclusión financiera en México, el cual se expresa en términos del logaritmo natural, para reducir los niveles de sobredispersión de ambas variables. En el mismo puede verse que los municipios en tonos más claros presentan niveles de

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.476)

recepción de remesas por abajo de la media nacional, mientras que los municipios en colores más oscuros tienen niveles de remesas por encima de la media.

Conjunto de mapas 1
DISTRIBUCIÓN ESPACIOTEMPORAL DE LAS REMESAS PER CÁPITA MUNICIPALES, MÉXICO, 2015 A 2020

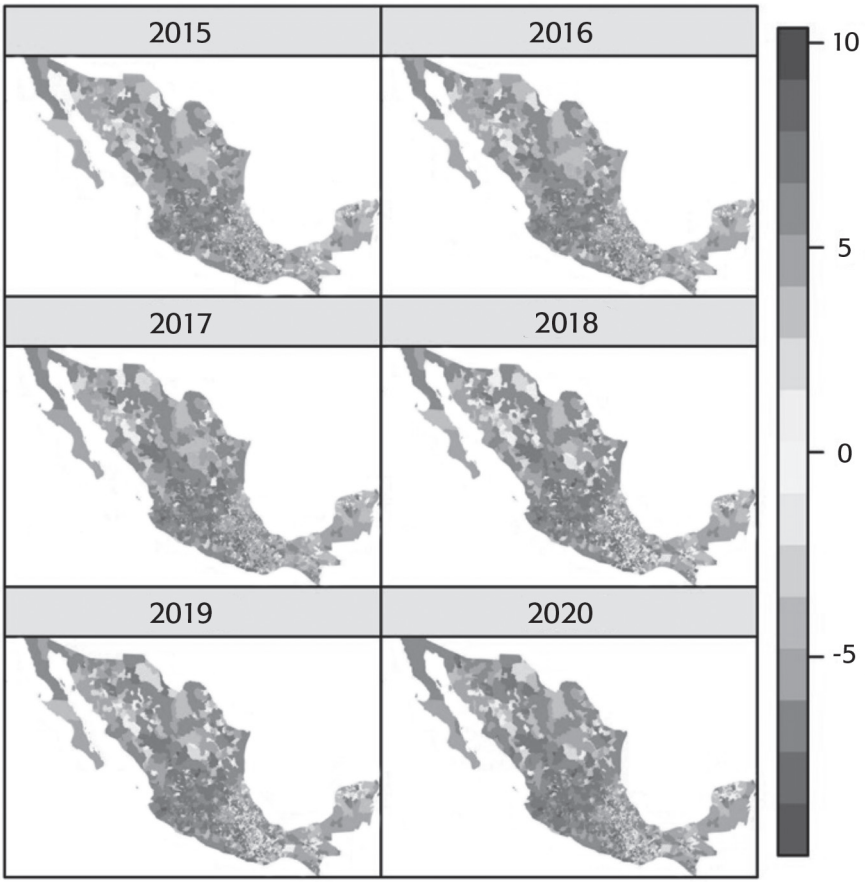


Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de R-INLA.

El modelo de interacción espaciotemporal tipo I genera la distribución posterior completa de las remesas municipales para el periodo analizado dado el nivel de inclusión financiera observado, por lo que es posible construir un mapa de probabilidad en términos del riesgo relativo asociado a un nivel específico de remesas per cápita municipal, el cual puede establecerse a partir de un umbral determinado. Así,

el mapa 3 presenta la probabilidad condicional posterior de que el logaritmo natural de la distribución de las remesas per cápita municipales sea superior a 2.6 (es decir, que el municipio presente una captación media de remesas por encima del promedio global nacional), lo que se define como $P(\varsigma_i > 2.6 \mid y)$.

Conjunto de mapas 2
MEDIA POSTERIOR DE LAS REMESAS PER CÁPITA MUNICIPALES
SEGÚN ESTIMACIONES DEL MODELO DE INTERACCIÓN TIPO I



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de R-INLA.

El mapa 3 presenta la distribución espacial de la probabilidad condicional posterior, relativa a las remesas per cápita municipales de México, donde los municipios entre la gradación 0.8 y 1.0 muestran una alta probabilidad de recibir remesas por arriba

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.476)

del promedio nacional, mientras que los municipios en tonos entre la gradación 0.0 y 0.2 presentan una baja probabilidad de obtener remesas por encima del promedio nacional, lo que dibuja un claro patrón espacial. En general, los municipios entre grado 0.0 y 0.2 se encuentran ubicados en el sur-sureste de México e incluyen zonas como la Selva Lacandona, el Istmo de Tehuantepec en Oaxaca, y la Península de Yucatán.

Mapa 3
PROBABILIDAD CONDICIONAL POSTERIOR $P(\varsigma_i > \chi \mid y)$

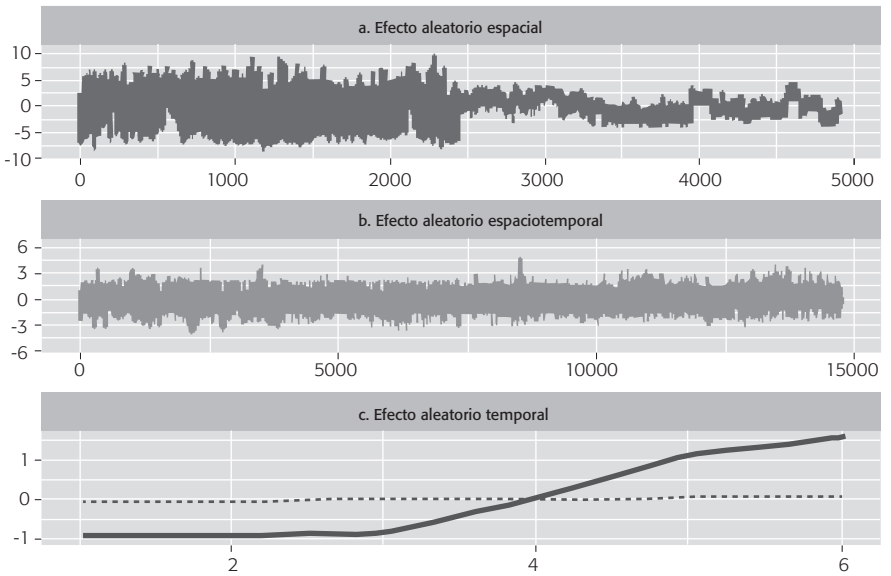
Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de R-INLA.

La exploración de patrones espaciales permite identificar conglomerados donde se observan regiones de alta recepción de remesas, que en teoría corresponden a regiones con altas tasas históricas de expulsión de migrantes hacia Estados Unidos; regiones donde, si bien, se presentan importantes niveles de bienestar económico, también enfrentan serios problemas asociados a desequilibrios demográficos y sociales. Los hogares que reciben remesas se encuentran con mayores posibilidades de mejorar la calidad de su alimentación y las condiciones de sus viviendas, de mejorar sus niveles de escolaridad y de acceso a servicios de salud, lo que en algunos casos va en detrimento de los hogares que no reciben remesas, al incrementar los costos relativos de los bienes y servicios disponibles en el municipio. Estos contrastes se observan con claridad a lo largo de todo el mapa 3.

La gráfica 3 presenta la tendencia posterior de los efectos espaciales y temporales estructurados y no estructurados, además del parámetro de interacción espaciotemporal

para el modelo tipo I. En la gráfica 3.a se presenta la tendencia del efecto espacial no estructurado a lo largo de las primeras 2456 observaciones; posteriormente se dibuja la tendencia de los efectos espaciales estructurados (las últimas 2456 observaciones). La gráfica 3.b presenta la evolución del efecto de interacción espaciotemporal, a lo largo de las 14 736 (2456 x 6) estimaciones. La gráfica 3.c muestra la tendencia en la línea continua del efecto temporal estructurado, y la línea punteada, la tendencia del efecto temporal no estructurado.

Gráfica 3
EFECTOS ALEATORIOS ESPACIOTEMPORALES ESTRUCTURADOS
DEL MODELO DE INTERACCIÓN TIPO I



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de R-INLA.

Conclusiones

Esta investigación contribuye al análisis de la distribución espaciotemporal de las remesas en los municipios de México, y aporta elementos cuantitativos fundamentales para evaluar la importancia de la inclusión financiera en la dispersión territorial de remesas y en el papel que desempeña la vecindad entre municipios rurales y urbanos donde, por ejemplo, la probabilidad de que un municipio ubicado en la Sierra Madre Occidental reciba montos de remesas por arriba de la media nacional es baja,

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.476)

mientras que la probabilidad de municipios ubicados en la vecindad de los mismos es mayor (véase el mapa 3). Los flujos de remesas son una fuente fundamental de ingresos para un número creciente de municipios de México; sin embargo, existen importantes desigualdades producto de su distribución espacial.

El efecto positivo estimado para la variable inclusión financiera sobre la recepción de remesas municipales muestra la importancia de impulsar estrategias destinadas a incluir a los migrantes y a sus familias al sistema financiero nacional; en especial, muestra la relevancia de la estrategia impulsada por la Política Nacional de Inclusión Financiera, que tiene por objeto incidir en la salud financiera de la población mexicana a través del programa de bancarización orientado a población migrante, con el que se busca reducir los costos y riesgos asociados a las transferencias de remesas, así como ampliar su cobertura a todos los municipios del país.

Si se analiza una vez más al año 2020, la distribución de remesas en cuanto a su monto (sin considerar su distribución per cápita), son precisamente los municipios más poblados de México los que reciben la mayor cantidad: Tijuana, Guadalajara, Puebla, Morelia y Álvaro Obregón, mientras que en grandes regiones del sur-sureste del país se dispersan pequeñas cantidades; sin embargo, éstas son fundamentales para su sobrevivencia y desarrollo. El análisis estadístico espaciotemporal pone en relieve la relevancia de la inclusión financiera sobre el problema de distribución de las remesas a lo largo y ancho de todos los municipios de México. Los resultados muestran la conformación de conglomerados espaciales (a lo largo de los años analizados) de municipios donde se concentra la recepción de remesas, en perjuicio de sus municipios vecinos.

La inclusión financiera es un factor relevante para explicar la distribución espaciotemporal de las remesas. La expectativa es que la inclusión de un mayor número de migrantes y de sus familias al sistema financiero impulse el uso de canales formales para los envíos, lo cual reducirá la incertidumbre y los riesgos asociados al uso de canales informales, para hacer posible la recepción en un mayor número de municipios. El crecimiento continuo en los flujos de remesas es muestra de la importancia de la mano de obra mexicana en el mercado laboral de Estados Unidos; sin embargo, la reducción del flujo de migrantes en los últimos años obliga a revaluar la dependencia de las remesas, en especial en los municipios donde se registran altos niveles de pobreza y marginación.

La elección de los modelos gaussianos latentes para representar conceptualmente a los modelos espaciotemporales facilitó su conceptualización; sin embargo, esto no hace menos compleja la fase de resolución o estimación de parámetros, razón por la que resulta fundamental la implementación de los modelos basada en INLA, con un enfoque de inferencia bayesiano que consiste en estimar los parámetros

marginales posteriores del modelo. El uso de un algoritmo basado en INLA representa una importante ventaja al momento de hacer inferencias estadísticas. El uso del paquete INLA proporciona importantes ventajas computacionales respecto de otros paquetes basados en algoritmos como la cadena de Markov de Monte Carlo (MCMC, por sus siglas en inglés), donde la diferencia en tiempo de procesamiento suele ser de horas e incluso días.

Fuentes

Aldasoro, Blanca

2020 *Mejores prácticas sobre iniciativas para promover la inclusión financiera de receptores de remesas en el ámbito rural*, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Angeletti, Camila

2019 "Programa de transferencias monetarias condicionadas e inclusión financiera: el caso de Argentina", tesis de maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Departamento de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Banco de México (Banxico)

2021,

2020 "Sistema de información económica", en <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE166&locale=es>, consultada el 20 de febrero de 2020 y el 10 de enero de 2021.

Bivand, Roger, Virgilio Gómez Rubio y Håvard Rue

2015 "Spatial Data Analysis with R-INLA with Some Extensions", *Journal of Statistical Software*, vol. 63, no. 20, pp. 1-31.

Blangiardo, Marta y Michela Cameletti

2013 *Bayesian Spatio and Spatio-temporal Models with R-INLA*, Wiley.

Blangiardo, Marta, Michela Cameletti, G. Baio y H. Rue

"Spatial and Spatio-temporal Models with R-INLA", Spatial and Spatio-temporal Epidemiology, vol. 4, marzo, pp. 33-49, DOI: 10.1016/j.sste.2012.12.001, epub 2013 Jan 2, PMID: 23481252

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.476)

Carabarín, M., Adrián de la Garza, Juan Pedro González y Antonio Pompa
2018 "Corresponsales bancarios e inclusión financiera en México", en María José Roa García y Diana Mejía, eds., *Decisiones financieras de los hogares e inclusión financiera: evidencia para América Latina y el Caribe*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (Cemla), pp. 407-447.

Cárdenas Jr., Guillermo y Luis A. Espinosa
2020 "Perspectivas de inclusión y educación Financiera en 2020", Observatorio "Perspectivas de inclusión y educación financiera", México, bbva.

Caso, Diego
2020 "Sucursales del Banco del Bienestar iniciarán operaciones en junio de 2021: AMLO", *El Financiero*, 4 de diciembre, en <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/sucursales-del-banco-del-bienestar-iniciaran-operaciones-en-junio-de-2021-amlo/>.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (cnbv)
2019 "Panorama anual de inclusión financiera", México, cnbv.

Cortina, Jerónimo, Rodolfo de la Garza y Enrique Ochoa Reza
2005 "Remesas. Límites al optimismo", *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, no. 3, julio-septiembre, pp. 27-36.

Demirgüç-Kunt, Asli, L. Klapper, D. Singer y P. van Oudheusden
2015 *The Global Findex Database 2014: Measuring Financial Inclusion Around the World*, Policy Research Working Paper no. 7255, Washington, D.C., World Bank.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (inegi)
2021 "Población", *Banco de Información Económica-inegi*, en <HYPERLINK "https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/"https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/#Tabulados>, consultada el 10 de enero de 2021.

Lindgren, Finn y Håvard Rue
2015 "Bayesian Spatial and Spatiotemporal Modelling with r-inla", J. Stat. Softw. 63.

Martins, G., D. Simpson, F. Lindgren y H. Rue
2012 "Bayesian Computation with inla: New Features", Norwegian University of Science and Technology Report.

Roa, M. J.

2013 "Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: acceso, uso y calidad", *Boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos* (Cemla), julio-septiembre, pp. 121-148, cit. en Li Ng, J.J., J.C. Sánchez Salinas, C. del C. Hoyo Martínez y T. Ramírez García, "¿La recepción de remesas tiene efectos sobre la inclusión financiera en México?", *Sobre México. Temas de economía*, vol. 1, 2015, en <https://sobremexicorevista.ibero.mx/index.php/Revista_Sobre_Mexico/article/view/15>.

Organization for Economic Co-operation and Development (oecd)

2006 *International Migration Outlook: Système d'observation Permanente des Migrations* (Sopemi) 2006, París, oecd Publishing.

Romero-Álvarez, Y., W. Niebles-Núñez y L. Niebles-Núñez

2020 "La inclusión financiera analizada desde una técnica de reducción de dimensiones", *Desarrollo Gerencial*, vol. 12, no. 1, pp. 1-17.

Rue, Håvard, S. Martino y N. Chopin

2009 "Approximate Bayesian Inference for Latent Gaussian Models by Using Integrated Nested Laplace Approximations", *Journal of the Royal Statistical Society,* Series B 71, no. 2, pp. 1-35.

Schrödle, B. y L. Held

2011 "Spatio-temporal Disease Mapping Using inla", *Environmetrics*, vol. 22, no. 6, pp. 725-734.

Sharafifi, Z., N. Asmarian, S. Hoorang y A. Mousavi

2018 "Bayesian Spatio-temporal Analysis of Stomach Cancer Incidence in Iran, 2003-2010", en <https://www.springer.com/journal/477>, *Stochastic Environmental Research and Risk Assessment,* vol. 32, pp. 2943-2950.

Tuirán Gutiérrez, Rodolfo, Jorge Santibáñez Romellón y Rodolfo Corona Vázquez

2006 "El monto de las remesas familiares en México: ¿mito o realidad?", *Papeles de población*, vol. 12, no. 50, pp. 147-169.

United Nations Conference on Trade and Development (unctad)

2011 "Cómo maximizar la contribución de las remesas al desarrollo", Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Reunión de Expertos de unctad, Ginebra, 14 y 15 de febrero de 2011.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.476)

NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
Recibido: 02/12/2020 Aceptado: 16/03/2021 • DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353

La institucionalización de la ciencia política en Canadá: una breve exploración comparativa desde México

The Institutionalization of Political Science in Canada: A Brief Comparative Exploration as Seen from Mexico

Juan Roberto Joel Flores-Mariscal*

Resumen

A partir de una revisión de la literatura metadisciplinar, se realiza una exploración histórica y descripción de algunos factores contextuales y de la influencia de la tradición estadounidense en la conformación del perfil contemporáneo de la ciencia política en Canadá, desde el punto de vista de la tradición e historia de la ciencia política mexicana, la cual se considera tuvo un proceso de desarrollo con algunos aspectos paralelos, particularmente en lo que respecta a la influencia de la tradición estadounidense en su perfil disciplinar.

Palabras clave: ciencia política, Canadá, México, institucionalización, historia.

Abstract

Based on a review of the meta-disciplinary literature, the author explores the history and describes certain contextual factors and the influence of the U.S. tradition in the creation of the contemporary profile of political science in Canada. He does this from the point of view of the Mexican political science tradition and history, which he considers had certain parallels in its development, particularly regarding the influence of the U.S. tradition.

Key words: political science, Canada, Mexico, institutionalization, history.

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), <jrjfm@hotmail.com>, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1077-5470>.

Introducción

Existe una amplia bibliografía sobre el desarrollo de la ciencia política contemporánea en muchos países; por supuesto, ése es el caso de México y Canadá. Naturalmente, cada historia nacional es muy peculiar en sus detalles y eventos determinantes, pero lo que parece un elemento común en todos los casos es la necesidad de un examen atento de la profunda interrelación entre el desarrollo de los paradigmas epistemológicos con su contexto político, con los procesos gubernamentales y de creación de instituciones y programas académicos que configuran la evolución de las disciplinas,[1] y con procesos de influencia intelectual a nivel internacional.

La región norteamericana resulta un caso particularmente útil para identificar la manera en la cual diferentes vías de estudiar académicamente una dinámica humana concreta –la lucha por el poder y el gobierno– fue inicialmente desarrollada desde tradiciones intelectuales locales y pasó a formar parte de las agendas nacionales, pero posteriormente terminó por adaptarse a procesos de influencia intelectual aunados con otras dinámicas políticas y sociales que terminaron por dar forma a nuevos paradigmas disciplinares. De manera especial, destaca la paulatina influencia de la tradición estadounidense que, con el paso del tiempo, se convierte en referente central de la disciplina contemporánea en cada país y a nivel internacional.

En ese sentido, se considera que el análisis crítico de las historias nacionales de la ciencia política debe también hacerse de forma comparada, no sólo en nuestros países respecto al modelo estadounidense, sino también entre aquellos influenciados por éste. Estudiar esta dinámica constituye una tarea necesaria para la reflexión sobre los retos de la ciencia política en cada país y en general como corriente internacional.

En la literatura metadisciplinar de ambos países existe cierta asimetría, México tiene una profusa bibliografía que abarca distintos temas como historias generales de la carrera, planes de estudio, enfoques de investigación, institucionalización, organización gremial, etc. (Flores-Mariscal, 2016), mientras que en Canadá, aunque ya empieza a formarse un corpus relevante, hay comparativamente una menor cantidad de trabajos. No obstante, las fuentes canadienses son, sin duda, suficientes para delinear algunos aspectos centrales para entender el proceso de desarrollo de la disciplina en aquel país, y con ello pueden hacerse algunas lecturas comparadas con el caso mexicano, especialmente respecto a la ya mencionada cuestión de la influencia

[1] En México y América Latina es ampliamente utilizada la noción de "institucionalización" por diferentes disciplinas, en especial en sociología; asimismo, recientemente, se ha utilizado como punto de partida para examinar el grado de consolidación de la ciencia política en la región latinoamericana (Altman, 2006; Barrientos, 2013), si bien en los trabajos citados se deduce que el concepto se refiere a la existencia de espacios y programas institucionales para la investigación y la docencia, además de medios para la difusión de las investigaciones, incluso la divulgación del conocimiento.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353)

de la tradición estadounidense, inicialmente entendida a través del conductismo, y posteriormente, a partir de esta base, la tradición académica ahora considerada como *mainstream* o internacional.[2]

Importancia del contexto histórico e institucional

Conviene recordar que el inicio del proceso de estandarización del perfil de la ciencia política a nivel internacional –más allá de la dirección de Estados Unidos– se vio influenciado de manera destacada por la iniciativa de la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) para impulsar el desarrollo las ciencias sociales que se dio tras la segunda guerra mundial. En el caso de la ciencia política, el gesto más importante en este sentido es el impulso[3] que la organización dio a la creación de la International Political Science Association. Esta iniciativa y los subsiguientes esfuerzos que se hicieron para el fortalecimiento de la disciplina se registran, en el caso de Canadá, por la entrada correspondiente al país en el famoso reporte de 1950 de la UNESCO sobre el estado de la ciencia política en el mundo (Burton y Watkins, 1950); este ejercicio fue muy importante no sólo como diagnóstico en sí mismo, sino para inspirar otras revisiones posteriores similares; por ejemplo, pocos años después el profesor C.B. Macpherson (1954), de la Universidad de Toronto, en uno de los primeros artículos sobre el estado de la disciplina en aquel país, menciona la existencia del citado reporte. Y no sólo eso: en ese mismo artículo coincide con el diagnóstico pionero de Burton y Watkins (1950) en el sentido de que, aunque la ciencia política en aquel país se reconocía como materia de estudio independiente, se le veía como subordinada a otras disciplinas –especialmente economía y derecho–, y se impartía como parte de otros programas académicos en ciencias sociales, tanto en el ámbito francófono como en el anglófono. También señala que, si bien ya existían departamentos internos de ciencia política, en algunos casos estaban integrados por una sola o pocas personas, las cuales muchas veces en realidad trabajan temas diferentes como economía política o teoría política, social y jurídica.

[2] Cabe resaltar que una comparación directa y sistemática entre la realidad canadiense y la mexicana demandaría examinar también asuntos como la práctica profesional actual en los departamentos y programas académicos de ambos países, tarea que sería muy provechosa, pero que aquí sólo queda como sugerencia de agenda de investigación. El objetivo que se plantea es de carácter exploratorio; se busca examinar la premisa de la "americanización" de la ciencia política, a partir de una revisión de la literatura metaanalítica canadiense, y esbozar algunos parámetros para analizar cómo se dio esta dinámica y enfatizando que dicha revisión se hace desde el contexto mexicano.

[3] Una reseña de la asociación se encuentra en IPSA (2021).

El enfoque metodológico de entonces en las universidades francófonas y en la Universidad de Ottawa era más marcadamente sociológico, pues no había una distinción clara entre ciencia política y sociología. Un dato que ilustra la situación que guardaba la disciplina en aquellos años es que los cursos que se dictaban por los departamentos de ciencia política eran básicamente sobre teoría e historia de las ideas políticas, estudio de las instituciones políticas y administración pública, aunque el citado autor también destaca que, para entonces, ya se observaba progreso en el proceso de autonomización de la disciplina (Burton y Watkins, 1950: 393-399).

A fines de los años setenta, se publicó en Canadá un interesante artículo sobre la licenciatura en ciencia política en que reportan los resultados de una encuesta a profesores de los departamentos de ciencia política de las universidades canadienses. La investigación halló que, a pesar del grado de relativa inmadurez de la disciplina en el país, las actitudes –y el conocimiento– de los encuestados hacia los tópicos intelectuales básicos de la disciplina, especialmente hacia el "conductismo", no eran tales como para dividir la profesión entre los miembros más viejos y los más jóvenes. No obstante, puede decirse que la dimensión de la enseñanza de la disciplina aún era pequeña, especialmente considerando que el universo estimado de profesores según el artículo era de alrededor de ciento ochenta y cuatro en todo el país.[4] Los datos de la encuesta también muestran que una de las razones de la afinidad teórica al interior de la disciplina fue el número de profesores con estudios en el extranjero: de los setenta y siete profesores que respondieron,[5] el 57 por ciento contaba con doctorado; de entre éstos, el 51 por ciento había obtenido el grado en universidades estadounidenses, y el 33 por ciento en otras universidades del extranjero, mayormente Reino Unido y Francia (March y Jackson, 1967: 435).

Ahora bien, las características de la carrera, al inicio de su proceso de institucionalización, apuntan a que hay al menos tres elementos comunes que son punto de partida para entender cuál es la posición de los politólogos respecto a la sociedad y el sistema político:

a) el primero de ellos, el despegue de la disciplina a partir de la década de los sesenta; si bien es cierto que la densidad de universidades, carreras y profesores que reportan Keirstead y Watkins (1950) y Macpherson (1954) a inicios de los cincuenta en Canadá es bastante expandida a lo largo de país, la expansión de la investigación formal, es decir, la que realizan profesores en el seno

[4] El artículo señala que el listado de encuestados se obtuvo de los anuarios de todas las universidades del país, a excepción de la Universidad de Ottawa.

[5] No hubo respuesta de profesores de la provincia de Terranova y hubo un porcentaje muy bajo de respuesta proveniente de Quebec, dado que el cuestionario les fue enviado sólo en inglés.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353)

de programas de investigación formales y se difunde a través de medios consolidados, es un hecho cuyo horizonte se remota a fines de los sesenta;

b) en segundo lugar, el ascenso del enfoque conductista y la dinámica de la disciplina en Estados Unidos como referencias constantes ante las cuales se compara el estado de la misma, y al mismo tiempo en esto se puede también distinguir la implícita presencia de una tradición local peculiar en Canadá en dos sentidos: tanto en razón de las instituciones políticas particulares con las que cuentan las tradiciones anglófonas y francófonas, como por las tradiciones de pensamiento de las que se ha alimentado el debate político en ambos contextos;

c) el tercer elemento común tiene que ver con el papel central de la existencia de departamentos y programas de formación, junto con el consecuente otorgamiento de grado en la materia como primer criterio sobre la institucionalización de la disciplina.

En suma, al momento del contrastarse estas tres características generales con el modelo estadounidense, se pueden ver las tensiones y subsecuentes ajustes que han llevado a la ciencia política en Canadá a su actual convergencia con la corriente *mainstream* como disciplina académica y respecto a su ejercicio profesional.

Los estudios sobre la relación entre la academia y la política en Estados Unidos han señalado que el proceso de institucionalización de las disciplinas científicas, especialmente las ciencias sociales, se da como un proceso concomitante a su contexto político y fuertemente dependiente de la dirección del financiamiento –y por ende, dirección– del Estado. En ese sentido, a pesar de las diferencias entre la ciencia política canadiense y la estadounidense, puede decirse que la disciplina en Canadá es un caso que comparte varias de las tensiones y dinámicas de la relación entre ciencia y política; particularmente resulta de utilidad destacar las siguientes características que han sido puntualizadas por Horowitz (1967):

a) estar construidas las ciencias sociales sobre la base de un sistema educativo y universitario plural, lo que llevó con el tiempo a establecer firmemente la autonomía de investigación de los espacios universitarios;

b) que existe un buen número de centros de investigación –especialmente tipo *think tank*– que han servido como mediadores entre investigadores y actores de políticas;

c) el que haya un consenso general en valores sociales y políticos que se extiende hacia los espacios académicos; de allí que las visiones alternativas –como el marxismo– nunca hayan logrado movimientos disruptivos importantes;

d) la secrecía entre asesores y políticos hace que muchas de las dinámicas reales de la práctica de asesoramiento hayan sido sean relativamente poco conocidas; y
e) se ha desarrollado una relación especializada entre las disciplinas y las entidades gubernamentales que requieren de su asesoría. Sin embargo, estos trabajos han aparecido esporádicamente o sólo tocando tangencialmente el tema de la ciencia en general o de las ciencias sociales.[6]

La institucionalización de una tradición propia

Como se dijo anteriormente, en Canadá también existe un cúmulo importante de bibliografía sobre la historia y estado de la disciplina. Esta literatura es menor en cantidad que su contraparte estadounidense –aunque equiparable a la literatura en México (Flores-Mariscal, 2016)– y, como es de esperarse, conforma una agenda minúscula en comparación con los temas centrales de la disciplina como elecciones, partidos políticos o el federalismo. A pesar de que sólo se han localizado una veintena de trabajos, el tipo de preocupaciones de la bibliografía, sus características metodológicas y eclecticismo general es similar a la literatura internacional comparable. Vista esta literatura en su conjunto, puede afirmarse que en Canadá las preocupaciones específicas dentro de la literatura sobre el estado de la disciplina, además del asunto central del estado de la carrera, la institucionalización y orientación teórica de la disciplina (Burton y Watkins, 1950; Macpherson, 1954; March y Jackson, 1967; Trent, 1987; Pockington, 1998), han explorado también temas especializados como la americanización y el giro comparativo de la disciplina (Cairns, 1975; Shugarman, 1976; Nossal, 2006; Blais, Monpetit y Foucault, 2008; Vipond, 2008); la situación de la ciencia política francófona o en Quebec (Leclerc, 1982; Landry, 1993; Crête, 2003; Imbeau y Ouimet, 2012; Cornut y Larivière, 2012); y la relación de la disciplina con las instituciones políticas e identidad (Sproule-Jones, 1984; Aucoin, 1996; Smith, 2002; Nath, 2011; Tremblay, 2012).

Cabe comentar que hay también una miscelánea de artículos que llaman la atención sobre la relación de la ciencia política en Canadá con ciertos temas particulares como el estudio de la justicia criminal (Riddell, 2010); psicología política (Nesbitt, 2003); feminismo (Arscott y Temblay, 1999); pueblos indígenas (Widdowson, 2008); envejecimiento de la población (Pratt, 1984), entre otros. Sin embargo, a pesar de esta

[6] En el caso de las ciencias sociales la reflexión ha sido más profunda, aunque Gagnon (1990) y Brooks (1994) demuestran que han tenido una visión del alcance de los académicos de estas ciencias como intelectuales más que entendiéndolos en un plano comparable con el de los científicos de ciencias naturales, al momento de participar en debates de políticas públicas.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353)

pluralidad temática, llama la atención que se haga poca revisión de la literatura sobre el tema del estado general de la disciplina.

El artículo de John Trent de 1987 es la excepción, y por ello resulta de particular importancia para discutir para el caso canadiense una serie de premisas sobre las características de la ciencia política en aquel país de manera comparativa con la corriente estadounidense e internacional; se trata de aspectos como información sobre el proceso de institucionalización de la carrera, información sobre el perfil de los académicos, sobre el perfil y orientaciones de la investigación, análisis y debate sobre la "americanización y el giro comparativo contemporáneo de la disciplina", y análisis de la relación de la ciencia política con las instituciones políticas y el contexto político nacional.

El citado artículo de Trent señala como objetivo central proponer una explicación sobre los factores determinantes del desarrollo de la ciencia política en Canadá, pero no está basado en fuentes primarias ni tampoco parte de conceptos definidos como el ya mencionado de "institucionalización", muy utilizado para el estudio de la consolidación de espacios para el cultivo de las disciplinas. Más bien, de lo que trata el trabajo es derivar de la literatura previa una serie de hipótesis que expliquen el estado de la disciplina. Lo primero que señala es que ha habido cuatro fases en el desarrollo e institucionalización de la ciencia política en Canadá: la primera abarca de 1870 a alrededor de la primera guerra mundial, la segunda corresponde a la segunda guerra mundial y los años de la posguerra, la tercera dura hasta los años sesenta y la cuarta se da en los setenta y ochenta.

Durante la primera etapa, se dio el esfuerzo inicial de estudiosos –intelectuales– que trabajaron para introducir las ciencias sociales en las universidades canadienses; la segunda etapa, de acuerdo con el autor, es la "canadianización" de la disciplina, es decir, un momento de énfasis en el desarrollo de becas, estudios sobre política del país y desarrollo de instituciones académicas, aunque aún había limitados recursos e infraestructura (Trent, 1987: 9). Durante la tercera etapa que culmina en los sesenta, se dio una gran expansión de las universidades, aumento del personal académico, programas de posgrado, publicaciones especializadas y recursos de investigación, todo ello junto con la "importación" de personal académico y sus respectivos enfoques. La cuarta y última etapa se caracteriza por la consolidación de una amplia comunidad en torno a la ciencia política que se adapta a las condiciones sociales y corrientes –internacionales– del momento. "Dentro de la disciplina, la creciente especialización, fragmentación y la dependencia han comenzado a abrir el paso a nuevos esfuerzos para la integración y la canadianización" (Trent, 1987: 10).[7]

[7] Todas las traducciones al español en que se citan publicaciones en otra lengua son del autor.

La literatura sobre el estado de la ciencia política en Canadá puso énfasis en las características de la disciplina, no así en los determinantes de éstas debido a que los trabajos no fueron hechos en perspectiva comparada; por ello, no atendieron al hecho de que la ciencia política canadiense está relacionada con un tipo particular de sistema político que resulta determinante sobre el crecimiento, desarrollo y características de la disciplina. En ese sentido, Trent (1987) sugiere que hay cinco grandes conjuntos de variables que interactúan en el proceso de conformación de la ciencia política en Canadá:

1. condiciones nacionales y grado de dependencia;
2. contexto educacional e intelectual;
3. características internas de la disciplina;
4. desarrollo y contenido de la disciplina; e
5. impacto de la disciplina (Trent, 1987: 19).

El primer conjunto se refiere a la influencia del régimen político en la disciplina. Señala, por ejemplo, el caso de regímenes autoritarios, en los cuales puede que no sea tolerada la crítica, pero menciona que –aun en regímenes democráticos– la relación entre la disciplina y el Estado puede ser de gran importancia por la dependencia de ésta, debido a la asignación de recursos públicos. Esto tiene que ver con el impacto del grado de desarrollo socioeconómico y político y se ve reflejado en el grado de importación de cultura del país, y en el hecho de que el personal, las instituciones y los recursos de una disciplina están relacionados con variables como el sistema educativo y la elección de las prioridades públicas.

A lo anterior hay que agregar que, para Trent (1987), el otro aspecto importante es que, aunque el nivel de desarrollo de un país tiene efectos sobre todas las ciencias, ciertas disciplinas –como la ciencia política– son ilegitimizadas en momentos específicos por las percepciones que tienen las élites –políticas e intelectuales– sobre su relevancia. Al tiempo que las disciplinas son reconocidas como importantes para las necesidades socioeconómicas y políticas del país, obtienen mayores recursos para sus programas de posgrado y de investigación, lo cual lleva a la especialización que implica el paso de la investigación descriptiva de estudios de caso al desarrollo de conceptos y teorías, gracias a la paulatina concentración de investigaciones e información, replicación de investigaciones y debates académicos. Los factores tercero y cuarto sobre las características internas del desarrollo y contenido de la disciplina se refieren a un proceso conformado por tres etapas de desarrollo; durante sus inicios, la ciencia política se limitó a un conjunto de asignaturas impartidas en otras carreras como economía y derecho, y la proyección profesional de dicha actividad docente se veía

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353)

reflejada en la producción de opiniones sobre las condiciones sociales del momento. En una segunda etapa se conforma la disciplina y logra realizar tareas básicas de descripción, teoría y análisis. Y, finalmente, en una tercera se presenta la maduración y profundización de conocimientos gracias a la acumulación, replicación y debate de éstos.

Una quinta variable enlistada por el autor se refiere al impacto –interno y externo– que tiene la disciplina. Trent señala (1987) que en el ámbito nacional la ciencia política, más allá del conocimiento que ha logrado generar y de las destrezas de sus practicantes, ha conseguido la aceptación social como producto de modas y actores que la refieren, como los periodistas o los politólogos que tienen participación en medios de comunicación. Sin importar la existencia de un razonable nivel de conocimientos y personal, en la disciplina su utilización dependerá más de la estima en que sea tenida por parte de las élites, los deseos de los científicos sociales de influenciar a la sociedad y los espacios de oportunidad que se den. Si los académicos tienen poca motivación para comunicar su conocimiento a públicos mayores se inicia un ciclo de falta de difusión que, a su vez, lleva a que sufran acusaciones de vivir en una torre de marfil y, como resultado de todo ello, el descenso del apoyo hacia la disciplina. Adicionalmente, pueden también darse ciertos aspectos obstructivos al uso del conocimiento tales como el establecimiento de ideologías, la competencia en la determinación de las prioridades públicas y las tradiciones intelectuales, así como la existencia de sesgos entre el personal y las organizaciones de las instituciones públicas.

Por otra parte, Trent (1987) indica que –a nivel internacional–, el impacto de la disciplina es menos directo, su importancia se hace patente principalmente por las obras realizadas por instituciones o académicos líderes famosos o con mucho prestigio en ciertos temas relacionados con la disciplina, cuyas obras serán después ampliamente reproducidas e imitadas, especialmente cuando se trata de temas de política comparada o teoría política. Sin embargo, el impacto internacional está relacionado de manera más directa con el poder y visibilidad de los países en términos académicos y políticos. Finalmente, afirma que para contextos diferentes como el canadiense –del que proviene el citado autor–, existen variables clave adicionales para entender el desarrollo de la ciencia política local como la dependencia cultural, el nivel de crecimiento económico, la institucionalización y dimensión del sistema de educación universitario, así como la aceptación por parte de las élites de la relevancia sociopolítica de la disciplina (Trent, 1987: 22).

Otra lectura que profundiza en el análisis de la disciplina en Canadá es un interesante artículo producto de una conferencia magistral dada por el presidente de la Canadian Political Science Association (Pocklington, 1998); en este trabajo señala que la reflexión sobre el estado de la ciencia política en Canadá debe realizarse a partir de un análisis específico de las condiciones y sentidos de la práctica académica en

las universidades canadienses. Su argumento central es que la ciencia política ha puesto poca atención al estudio de las universidades como objeto de estudio y ésa es una omisión que se traduce en poco conocimiento de la dinámica de trabajo de los politólogos.

Entre los factores que enuncia el autor cabe destacar tres que se refieren a dinámicas globales de la disciplina: en primer lugar, la débil situación que ha tenido la ciencia política en comparación con las ciencias médicas, las exactas y las ingenierías; menor presupuesto, mayor carga docente y, por tanto, menores horas para la investigación y menor proporción de investigación conjunta. En segundo lugar, el creciente papel determinante que tiene el Consejo Nacional de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades canadiense, el cual, según afirma el autor, "ama las investigaciones conducidas en equipo, que son inter o multidisciplinarias, y que están centradas en problemas […e] investigación de frontera más que investigación reflexiva". Y, en tercer lugar (aspecto en el que coincide con Trent) está la falta atención que ha tenido la cuestión de las dinámicas de poder en las universidades canadienses.

Los dos artículos arriba revisados son fundamentales para entender el estado de la ciencia política en Canadá por tratarse no sólo de propuestas argumentadas por sí mismas, sino porque también están basadas en una amplia discusión de literatura y de la información disponible. Ambos coinciden en señalar la preeminencia de los factores nacionales y de la dinámica interna de la disciplina para explicar su nivel de institucionalización y legitimidad social.

De la misma manera, sustentan la hipótesis de que uno de los aspectos que determinan de manera central el desarrollo de la ciencia política –y puede decirse que de las ciencias sociales en general es la influencia de las instituciones, tradiciones y agendas nacionales.

En efecto, la ciencia política en Canadá ha tenido un proceso de desarrollo que, al igual que en muchos otros países, está marcado por su contexto histórico-político institucional, y las historias particulares de sus programas académicos, instituciones y su tradición de investigación propia, así como también por convivir paulatinamente con tres fuentes intelectuales simultáneamente: de manera interna con la ciencia política quebequense, que tiene una historia propia y acento particular en el que se nota su cercana relación intelectual con la academia francesa; y de forma externa, por un lado, con pensadores ingleses y europeos en general, y por el otro, la influencia de la tradición estadounidense.

El panorama de la investigación en ciencia política en Canadá muestra que las diferentes influencias han enriquecido su trabajo y no se han traducido en la supresión de agendas y temas de investigación nacionales y locales. La ciencia política canadiense se muestra plural, consolidada y además con puentes interdisciplinares

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353)

importantes hacia la administración pública, el derecho, políticas públicas y relaciones internacionales.

A partir de la literatura metadisciplinar revisada y de una exploración somera de las fuentes y momentos históricos principales en Canadá, puede presentarse de forma esquemática una clasificación del proceso de desarrollo de la disciplina en aquel país, considerando varios momentos o hitos centrales. Primero, cabe mencionar el origen de la disciplina, momento en que ubicamos las raíces coloniales y la influencia de las metrópolis inglesa y francesa en la creación de los primeros colegios en la confederación canadiense que van a impartir las primeras clases en gobierno y ciencia política.

La que podríamos considerar la primera etapa propiamente dicha es la de formación, que abarca desde inicios del siglo XX hasta alrededor de los años cincuenta. Durante este periodo no sólo crecen las instituciones y se dan los primeros programas de pregrado y grado en ciencia política en el país, sino que también se crea la primera revista académica especializada. En esta etapa hay dos aspectos contextuales centrales: el primero es el de las guerras mundiales y especialmente de la segunda posguerra, después de la cual inicia una etapa de creación de las universidades públicas en todo el país y, con ello, la aparición de los primeros programas en ciencia política; el segundo es un momento de crecimiento de la producción orientada a los temas de la agenda política canadiense que necesitaba reflexionar sobre los retos de la autonomía obtenida tras la promulgación del "Estatuto de Westminster" en los años treinta. Por lo que se refiere a enfoques teóricos, aunque en ese momento el trabajo es principalmente institucionalista, se conoce y hay cierta influencia del naciente enfoque conductista de la ciencia política estadounidense. David Easton, uno de los autores principales de ese momento, es de origen canadiense.

La segunda etapa, que podemos llamar de desarrollo, abarca las décadas de los sesenta, setenta y ochenta del siglo pasado. Se caracteriza, por un lado, por su consolidación institucional, en la cual, tras la posguerra y la incorporación de Terranova en 1949, Canadá, aunque sin duda aliado de Occidente y en especial de Inglaterra y Estados Unidos, puede presentarse como un actor a nivel internacional, especialmente después de que Pierre Trudeau lograra impulsar exitosamente el proceso de "patriación"[8] constitucional que consolida la independencia formal del país. Y, por otro lado, por problemas relacionados con su pasado colonial que lo ponen en tensión permanente con los pueblos indígenas que siguen reclamando sus territorios y

[8] Un proceso de reformas legales aprobadas en los parlamentos británico y canadiense respecto a la relación entre ambos países. La reforma central es la autorización de que Canadá realice reformas constitucionales sin necesidad de aprobación del Parlamento inglés, hecho que establece su soberanía e independencia formal, junto con la aprobación de una "Carta de Derechos y Libertades" (Government of Canada, 1982).

derechos, y con Quebec que, tras un proceso de crecimiento demográfico, económico e identitario durante los años sesenta y setenta, tiene una representación fuerte en el Parlamento canadiense, y dentro de Quebec tiene las mayorías necesarias para ser capaz de convocar a dos referéndums de independencia.

En la disciplina, puede decirse que es una etapa de expansión plena de los departamentos de ciencia política en las principales universidades del país, destacando las de Toronto, Montreal, Laval, McGill, Carleton, Queens, Columbia Británica y Alberta, al lado de muchas otras universidades públicas provinciales que conformaron también sus respectivos departamentos; también en esos años se crearon otras instituciones importantes para la disciplina como la Canadian Political Science Association, la Société Québécoise de Science Politique y la *Revue québécoise de science politique*, estas dos últimas para dar una plataforma a la producción en francés que se realiza en Quebec.

La producción en ese momento es ya muy abundante y atiende tanto problemas institucionales clásicos compartidos por muchos países parlamentarios y federales como los partidos políticos, el diseño del sistema electoral, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, etc.; ello, junto con otros más particulares en el caso de Canadá, como su federalismo asimétrico y el asunto del independentismo en Quebec, el papel de la Corona, o bien la relación con los pueblos indígenas. Aunque no está relacionado directamente con la ciencia política, cabe destacar que en esos años también se fortaleció el sistema educativo superior en general con la creación de muchos colegios de enseñanza técnica en las provincias.

Finalmente, puede proponerse como etapa contemporánea el periodo a partir de la década de los noventa. Dentro de ésta hay dos principales momentos políticos contextuales: el primero es el dominio del Partido Liberal encabezado por Jean Chrétien, durante el cual se procesan varias agendas fundamentales como el proyecto de integración económica regional mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el proceso de referéndum de Quebec, cuando gana la opción por permanecer con Canadá por un estrecho margen; y un segundo momento se da a partir del gobierno de Paul Martin en que, tras un desgaste político, críticas a la dominancia liberal y varias acusaciones de corrupción hay cambios en el sistema de partidos, y destaca *grosso modo* la consolidación de una tercera opción nacional adicional a los liberales y conservadores, el socialdemócrata Partido Neodemócrata (PND). El Partido Conservador (PC) gobernaría por casi diez años, encabezado por el primer ministro Stephen Harper, quien después tuvo diversas críticas entre las que destacaron acusaciones de centralización y falta de inclusión democrática, lo cual fue tema central en la campaña electoral de 2015, donde resultó triunfador el Partido Liberal, encabezado por Justin Trudeau.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353)

Cuadro 1
PRINCIPALES ETAPAS EN EL DESARROLLO DE LA CIENCIA POLÍTICA EN CANADÁ

		Formación			Maduración			Contemporánea	
Etapa	**Raíces**	**Inicios (de la 2ª mitad del s. XIX a inicios del s. XX)**	**1ª guerra mundial (1918-1924)**	**2ª guerra mundial y posguerra inmediata 1938-1950**	**1950-1960's**	**1970's Trudeau, liberal federal**	**1980's Patriación, Const., acuerdos, 1er Ref.**	**1990's Globalización**	**2006-2015 Era conservadora y llegada de Trudeau**
Otros factores contextos importantes	Reafirmación colonial tras la guerra de 1812 Conformación del Dominio del Canadá y la Confederación 1864		Estatuto de Westminster 1931	Se acelera el proceso de consolidación estatal	Incorporación de Terranova (1949) Bandera nacional (1965) Políticas federalistas y expansión estatal "Quiet Revolution" de Quebec	Patriación de la Constitución (1982) Acuerdos const. fallidos (1992) 1er. Referéndum Quebec Mayor integración con Estados Unidos		TLAN, TLCAN 2º Ref. Quebec Era liberal, Chrétien-Martin Law Comision of Canada Intento de reforma electoral Caída liberal, Harper Dependencia de EU-China Agotamiento conservador Llegada de Trudeau Jr.	
Institucionalización	Primeros colegios coloniales	Creación de universidades, carreras y departamentos académicos (1912) Canadian Political Science Association	Paulatina expansión de programas e instituciones académicas	*Canadian Journal of Economics and Political Science* (1928-1967)	(1963) Société canadienne de science politique *CJPS* 1 diciembre 1968	(1979) Société québécoise de science politique (SQSP)	(1982) *Revue québécoise de science politique*	Creación de nuevos espacios gremiales y publicaciones Mayor integración de la investigación a agendas internacionales *Canadian Political Science Review* (2007)	

(DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353)

Cuadro 1
PRINCIPALES ETAPAS EN EL DESARROLLO DE LA CIENCIA POLÍTICA EN CANADÁ
(continuación)

		Formación			Maduración			Contemporánea	
Etapa	**Raíces**	**Inicios (de la 2ª mitad del s. XIX a inicios del s. XX)**	**1ª guerra mundial (1918-1924)**	**2ª guerra mundial y posguerra inmediata 1938-1950**	**1950-1960's**	**1970's Trudeau, liberal federal**	**1980's Patriación, Const., acuerdos, 1er Ref.**	**1990's Globalización**	**2006-2015 Era conservadora y llegada de Trudeau**
Debates internos					March y Jackson (1967), inicio de paradigma conductista Formación de profesores en el extranjero, EU, RU, Fr.	Van Loon y Whittington (1971), centralismo en estudios políticos; Cairns (1975), "The Americanization Issue"; Redekop (1983).	Leclerc (1982), *La science politique au Québec*	Plena primacía de *facto* de la ciencia política *mainstream*, consolidación de agendas y tradiciones regionales	
Perfil (objeto y método)	Pensamiento inglés, / francés	Institucionalismo, Estado, ciencias políticas (para el gobierno)	Consolidación de la carrera, pero con un perfil aplicado, formación ecléctica		Preservación de dualidad cultural, perfil diferenciado en Quebec, con mayor pluralismo teórico y presencia de la administración pública Preservación y tolerancia en ámbito anglófono de estudios institucionalistas clásicos	Paulatina introducción de paradigma (comparativo racionalista economicista cuantitativo)		Pluralismo: centralidad de escuela estadounidense, pero relevancia de desarrollos nacionales Aún presentes tradiciones institucionalistas y sociológicas en Quebec	

Temas y obras ejemplares	Langstone (1931), *Responsible Government in Canada*	H. McD Clokie (1945), *Canadian Government and Politics*; Heenney (1946), "Cabinet Government in Canada"; A. Brady (1947), *Democracy in the Dominions*; McG. Dawson (1947), *The Government of Canada;* Ward (1950), *The Canadian House of Commons*	Macpherson (1954); Underhill (1957), *Canadian Political Parties*; Russell (1966), *Nationalism in Canada*; Hopkins (1968), *Confederation at the Crossroads*	LeDuc (1971), "The Leadership Selection Process"; McRae (1974), *Consociational Democracy*; Smith (1975), "Liberal Party in the Prairies"; Smiley (1976), *Canada in Question*; Stevenson (1979), *Unfulfilled Union*	Russell y Décary (1982), *The Court and the Constitution*; Blake (1985), *Two Political Worlds*; Aucoin (1985), *Party Government*; Cairns (2000), "Aboriginal Government"; Harold D. Clarke *et al.* (1989), *Political Choice in Canada*	Savoie (1990), "Public Spending in Canada"; Carty (1991), *Political Parties in the Constituencies*; Smith (1995), *The Invisible Crown*	Blais (2000), Blais y Carthy (1990), reforma electoral; *To Vote or Not to Vote*; Cairns (2000), *Citizens Plus*; Gagnon (2001), *Multicultural Democracies*

Fuente: Elaboración propia.

En ese contexto de intensas contiendas partidistas internas, la ciencia política canadiense muestra ya el resultado de trabajo generacional y acumulación de conocimiento capaz de atender distintos temas de la agenda nacional, de hacer trabajo multidisciplinario y de asumir los enfoques principales internacionales de la disciplina, sin que ello suprima otras tradiciones como los estudios institucionales legales, la administración pública, la sociología política o las agendas de trabajo regionales, especialmente la producción francófona que se realiza en Quebec, la cual por cierto, cabe decir que tiene su propia historia institucional y de relación con la ciencia política estadounidense y francesa.

A continuación se presenta un cuadro que sintetiza información relevante para esquematizar el proceso de desarrollo de la ciencia política en Canadá.

Algunas lecturas comparadas desde México

La literatura metadisciplinar canadiense tácitamente desarrolla sus análisis *vis-à-vis* la situación de la ciencia política estadounidense, a la cual sitúan como aquella realidad con el mayor grado de fortaleza y madurez, además de que sus debates son muy informativos sobre los retos y dilemas que pueden llegar a enfrentarse en contextos donde esta tradición tiene una influencia importante (Zamitiz, 1999; Flores-Mariscal, 2020).

Aceptar que, pese a su historia y determinantes particulares, la ciencia política estadounidense es referencia para comparar la situación de la disciplina en otros países, es una premisa que tiene la ventaja de que, por un lado, da inteligibilidad a la comparación de países muy disímiles; y, por otro, que la situación de México y Canadá puede establecerse como de un sustancial menor tamaño en comparación con Estados Unidos.

Al fundarse la American Political Science Association en Estados Unidos en 1903, contaba con doscientos miembros pero para 1970, su número de afiliados era de veinte mil, dato que lleva a una premisa básica para el estudio de la disciplina en países como Canadá y México: el peso del enorme tamaño e inercia acumulada de la ciencia política estadounidense que puede tener no sólo influencia, sino ser determinante y abrumador para otros países. La oferta docente en ciencia política en México en el año 2000 era de sólo dieciséis universidades públicas y dieciséis universidades privadas (Farías y Villagómez, 2009). La disciplina creció rápidamente tras la llamada transición democrática y la normalización de procesos electorales competidos; aun así, para 2010 sólo había cuarenta y dos instituciones públicas ofertando la carrera (Roqueñi, 2015).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353)

Desde tiempo atrás ya se había notado esa asimetría; así lo comentan Meyer y Camacho (1979: 290): "en los países periféricos que tienen como centro hegemónico a Estados Unidos –y es el caso de México– la influencia del mundo académico norteamericano es abrumadora […] la existencia de un colonialismo intelectual a veces consciente, a veces inconsciente es la contraparte de un fenómeno similar en el campo político".

Sin embargo, cabe reflexionar; el problema va más allá de que haya subdesarrollo de la disciplina en países "periféricos". Respecto a Estados Unidos, el verdadero problema es precisamente la idea de desarrollo como avance respecto a la asimilación del modelo estadounidense, ya que dicha "ciencia política" es una cosa originada en un lugar particular respondiendo a necesidades específicas que, no obstante, se ha convertido en una herramienta en los países que la han adoptado para responder a sus problemas públicos aportando especialistas para la investigación de asuntos públicos, personal capacitado para el servicio público y hasta la generación de intelectuales que provean de ideas y crítica al régimen, tareas que habían sido antes atendidas por intelectuales nacionales: naturalistas, filósofos o abogados y que, de manera semejante, hoy en día podrían ser de nuevo ofrecidas por otras especialidades académicas como la administración pública –por cierto, de larga tradición en los países latinos–, el derecho y otras disciplinas como filosofía, historia, antropología y sociología.

Como afirman Meyer y Camacho: "Antes el estudio de la política –en la medida en que existía– estaba en manos de abogados, historiadores, periodistas o simples aficionados" (1979). A pesar del tono despectivo de la cita, lo cierto es que ésta lleva a pensar que la ciencia política como disciplina institucionalizada es una necesidad creada y situada histórica y socialmente; fuera de Estados Unidos constituye un elemento importado y/o hegemónicamente impuesto, fenómeno en el cual Canadá y México encajan a la perfección como ejemplo.

También, en términos históricos, la idea tiene sentido ya que, si bien ambos países tienen raíces culturales coloniales diferentes, es el peso del nuevo "centro" que representa Estados Unidos –la nueva metrópolis económica, política y cultural– lo que hace que, a pesar de las obvias diferencias que guardan los países, se pueda comparar la dinámica de la ciencia política entendida como una institución social particular de reciente implantación.

Debe agregarse una segunda idea: si, tanto Canadá como México antes de la segunda posguerra atendían sus necesidades intelectuales y profesionales propias a través de especialistas provenientes de otras disciplinas, o por intelectuales diferentes según el modelo del *scholar* de la *political science* moderna, cabe preguntarse: ¿qué pasó en esos países con las tradiciones académicas antecedentes de la ciencia política?

Meyer y Camacho (1979) y Trent (1987), en términos generales, coinciden en señalar que en sus países la consolidación de una ciencia propia sobre el gobierno y la

política –como en la tradición inglesa, o de una escuela de administración de tradición francesa para Quebec– se vio paulatinamente descarrilada. La carrera de ciencia política en Canadá que, según Macpherson (1954) hasta los cincuenta, acentuaba particularmente el estudio de las instituciones políticas, la administración pública y especialidades concretas como diplomacia o economía política, para el momento de la encuesta de March y Jackson (1967) en los sesenta, ya es completamente diferente: está orientada a la investigación, ya ha aceptado el enfoque conductista como el patrón a seguir, y a partir de allí ha mantenido este perfil "internacional". En el caso de México, aunque el proceso es más reciente, el resultado ha sido similar, en el sentido de que la política como objeto de estudio se ha reconocido como un asunto que tiene a la ciencia política como disciplina central.

Sin embargo, no se trata de un cambio unidireccional y homogéneo; tanto en Canadá como México, el contexto social y político empieza en lo local, de manera que el perfil de la disciplina se da en medio entre estas dos tensiones, lo cual también ha sido causa de su actual pluralidad. Esto lo han señalado directa o indirectamente muchas de las historias recientes de la disciplina en México (Merino, 1999; Loaeza, 2005; Rivera y Salazar, 2011; Barrientos, 2013; Flores-Mariscal, 2016; Barrientos, 2017).

Notas finales

Registrar las tensiones entre las tradiciones académicas nacionales y el proceso de adopción del modelo estadounidense en ciencia política permite tener en consideración que el "referente" estadounidense impone también un sesgo en la evaluación que la literatura ha hecho sobre las determinantes de la situación de la disciplina. Esto implica el riesgo de considerar inferioridad o de subdesarrollo no sólo en cuanto al tamaño de la disciplina, sino también a la capacidad de la misma.

Gianfranco Pasquino, por ejemplo, al esbozar en su nuevo curso de ciencia política (2014) un panorama del desarrollo general de la disciplina, es cuidadoso al reconocer la convivencia que puede llegar a ser tensión entre la producción nacional y el referente estadounidense. Para revisiones como la presente, ello tiene la ventaja de que ha establecido un enfoque común que permite trabajar desde una definición de la disciplina y, a partir de los cánones de la misma, establecer un diálogo.

La primera lectura global que debe destacarse es que los estudiosos del estado de la disciplina en Canadá sin duda han tenido tácitamente a la tradición estadounidense como telón de fondo o como parangón. Sin embargo, a pesar de cierto tono de preocupación de algunos de los autores revisados, al mirar hacia la producción académica en sí misma vemos una ciencia fuerte y con identidad nacional. Se entiende,

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353)

sí, como tarea, pero no necesariamente pendiente o déficit el mantener una ciencia política nacional que responda a los problemas y tradiciones locales. Tampoco se leen críticas en el sentido de que la internacionalización en temas, estilos y enfoques *mainstream* –es decir, estadounidenses– sea entendida como único criterio de modernidad o de mayor desarrollo. De manera comparativa, este telón de fondo común de la ciencia política estadounidense permite proponer la existencia de algunos aspectos paralelos entre los politólogos canadienses y mexicanos. Destacan de inmediato muchas diferencias sobre los caminos que ha recorrido la ciencia política en Canadá y México; sin embargo, la diferencia es el punto de partida, lo relevante es que haya coincidencias. Particularmente, hay varias lecturas que se comparten en la literatura sobre los casos de Canadá, Estados Unidos y México:

a) la centralidad del proceso de institucionalización para el estudio de la situación de la disciplina;
b) la influencia del contexto y las coyunturas políticas;
c) el papel que ha jugado la tradición política e intelectual originaria –inglesa y francesa en el caso canadiense, e hispana en el caso mexicano– como raíz que sigue teniendo influencia en el perfil de la disciplina;
d) las tensiones en torno al proceso de "americanización" que vivió la ciencia política junto al reciente "giro comparativo" de la disciplina; y
e) a estos elementos podríamos agregar la falta de investigaciones que miren de cerca las dinámicas y características de la actividad de los politólogos.

Esas dimensiones constituyen un contexto que debe tenerse en cuenta al estudiar la disciplina y, aunque la presente investigación no examina directamente dichos factores, sí los asume como premisas indispensables en el estudio de la dinámica de la participación de los politólogos en las políticas públicas.

Y entre los principales retos comunes que podemos identificar destacan, en primer lugar, la necesidad de estudiar con mayor detalle los procesos de trasmisión de conocimiento e influencia intelectual, por medio de los cuales los académicos que estudian en otros países regresan al suyo y van estableciendo lo aprendido como modelos o referentes centrales para la disciplina. En segundo lugar, la dinámica de hegemonía que desempeñan las revistas consideradas principales, como *American Political Science Review*, *American Journal of Political Science* y una docena más que, aunque no suprimen la existencia e importancia de otras publicaciones locales, sí las colocan como en una especie de segundo nivel de calidad o importancia. Cabe advertir: hay que tomarse con cautela esta cuestión, ya que puede tratarse de conductas personales más que de algo institucionalizado.

En tercer lugar, el reto de la innovación teórica e ideológica, aspecto en el cual el protagonismo de autores europeos y estadounidenses parece al mismo tiempo mantener un *statu quo* donde no se fomenta o reconoce suficientemente la producción de análisis por parte de pensadores de todo el mundo también científicos pero alternativos, por ejemplo, de autores originarios de pueblos indígenas, o en países de antiguas colonias, como son los indígenas norteamericanos. Los debates centrales de las ciencias sociales naturalmente siempre versarán sobre las reglas y formas de convivencia humana y social, pero las categorías básicas no parecen estar cambiando en los últimos cincuenta años. Esto, naturalmente, es un asunto que conocen bien la teoría política y los politólogos en general; así se reconoce en manuales recientes (Goodin, 2009). Sin embargo, es también un pendiente de estudiarse a detalle, desde la reflexión metadisciplinaria al interior de los departamentos y programas de la disciplina en Canadá y México. Por cierto, junto a ello está la crítica del inglés como *lingua franca* en la academia, lo que contribuye a la centralización del prestigio intelectual de la corriente estadounidense.

Finalmente, también cabe destacar que en el caso mexicano, además, hay una condición de desigualdad interna muy aguda, que se da porque las universidades e instituciones estatales con programas docentes y de investigación en ciencia política no tienen las condiciones necesarias para desarrollarse, al tiempo que éstos cohabitan con otros centros de investigación públicos federales donde se ha asumido completamente el modelo estadounidense y el cual se conecta con agendas internacionales, pero ignora el papel y la necesidad de establecer redes con el resto de las universidades y centros del país, realidad que genera "archipiélagos dentro de la disciplina" (Aguilar, 2009) e inercias gremiales de marginación interna (Vidal, 2011).

Fuentes

Aguilar, José
2009 "El enclave y el incendio", *Nexos*, enero.

Altman, David
2006 "From Fukoka to Santiago: Institutionalization of Political Science in Latin America", *PS: Political Science and Politics*, vol. 2, no. 4.

Arscott, Jane y Manon Tremblay
1999 "Il reste encore des travaux a faire: Feminism and Political Science in Canada and Québec", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 32, no.1.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353)

Aucoin, Peter
1996 "Political Science and Democratic Governance", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 29, no. 4.

Aucoin, Peter, ed.
1985 *Party Government and Regional Representation in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

Barrientos, Fernando
2013 "La ciencia política en América Latina. Una breve introducción histórica", *Convergencia*, vol. 20, no. 61.

Barrientos, Fernando, ed.
2017 *Historia y balance de la ciencia política en México*, México, Tirant lo Blanch.

Blake, Donald
1985 *Two Political Worlds: Parties and Voting in British Columbia*, Vancouver, University of British Columbia Press.

Blais, André
2000 *To Vote or Not to Vote? The Merits and Limits of Rational Choice*, Pittsburgh, Penn., University of Pittsburgh Press.

Blais, André y Kenneth Carty
1990 "Does Proportional Representation Foster Voter Turnout?", *European Journal of Political Research*, no. 18.

Blais, André, Eric Montpetit y Martial Foucault
2008 "What Does It Take for Canadian Political Scientist to Get Cited?", *Social Science Quarterly*, vol. 89, no. 3.

Brady, Alexander
1947 *Democracy in the Dominions*, Toronto, University of Toronto Press.

Brooks, Stephen
1994 "Policy Communities and the Social Sciences", en Stephen Brooks y Alain Gagnon, eds., *The Political Influence of Ideas: Policy Communities and the Social Sciences*, Westport, Praeger.

Cairns, Alan
2000 *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, University of British Columbia Press.
1975 "Political Science in Canada and the Americanization Issue", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 8, no. 2.

Cairns, Alan y Cynthia Williams, eds.
1986 *The Politics of Gender, Ethnicity and Language in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

Carty, Kenneth
1991 *Canadian Political Parties in the Constituencies*, Toronto, Dundurn Press.

Clarke, Harold D. *et al*.
1989 *Political Choice in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.

Clokie, H. McD.
1945 *Canadian Government and Politics*, Nueva York, Longmans, Green.

Cornut, Jeremié y Vincent Larivière
2012 "Docteurs et doctorants en science politique au Québec (1997-2010)", *Politique et Sociétés*, vol. 31, no. 3.

Crête, Jean
2003 *Hommage à Vincent Lemieux. La science politique au Québec. Le dernier des maîtres fondateurs*, Quebec, Université Laval.

Dawson, Robert
1947 *The Government of Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

Farías, Jennifer y Alejandro Villagómez
2009 "Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en ciencia política y administración pública", *Política y Gobierno*, vol. 15, no. 2.

Flores-Mariscal, Joel
2020 "La ciencia política frente a las políticas públicas. Tensiones disciplinares dentro de la tradición estadounidense", *Estudios Políticos*, vol. 9, no. 50.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353)

2016 "Evolución de la literatura sobre la ciencia política en México. Otra mirada del proceso de desarrollo de la disciplina", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 60, no. 227.

Gagnon, Alain

2001 *Multicultural Democracies*, Toronto, Cambridge University Press.

1990 "The Influence of Social Scientist on Public Policy", en Alain Gagnon y Stephen Brooks, eds. *Social Scientists, Policy and the State*, Nueva York, Praeger.

Goodin, Robert

2009 *Oxford Handbook of Political Science*, Londres, Oxford University Press.

Government of Canada

1982 "Canadian Charter of Rights and Freedoms", Justice Laws Website, Constitutional Documents, en <https://laws.justice.gc.ca/eng/Const/Const_index.html>.

Heeney, Arnold

1946 "Cabinet Government in Canada: Some Recent Developments in the Machinery of the Central Executive", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 12, no. 3.

Hopkins, Russell

1968 *Confederation at the Crossroads*, Toronto, McClelland & Stewart.

Horowitz, Irving

1967 "Social Science and Public Policy: An Examination of the Political Foundations of Modern Research", *International Studies Quarterly*, vol. 11, no. 1.

Imbeau, Louis y Mathieu Ouimet

2012 "Langue de publication et performance en recherche: publier en Français a-t-il un impact sur les performances bibliométriques des chercheurs francophones en science politique?", *Politique et Sociétés*, vol. 31, no. 3.

Landry, Rejan

1993 "Les traditions de recherché en science politique", *Revue québécoise de science politique*, no. 23.

Langstone, Rosa
1931 *Responsible Government in Canada*, Toronto, J.M. Dent and Sons.

Leclerc, Michel
1982 *La science politique au Quebec*, Montreal, L'Hexagone.

LeDuc, Lawrence
1971 "Party Decision-making: Some Empirical Observations on the Leadership Selection Process", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 41, no. 1.

Loaeza, Soledad
2005 "La ciencia política: el pulso del cambio mexicano", *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, no. 1.

Loon, Richard van y Michael Whittington
1971 *The Canadian Political System: Environment, Structure and Process*, Toronto, McGraw-Hill.

Macpherson, C.B.
1954 "L'enseignement de la science politique au Canada", *Revue française de science politique*, vol. 4, no. 2.

March, R.R. y R.J. Jackson
1967 "Aspects of the State of Political Science in Canada", *Midwest Journal of Political Science*, vol. 11, no. 4.

McRae, Kenneth, ed.
1974 *Consociational Democracy. Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto, McClelland & Stewart.

Merino, Mauricio
1999 *La ciencia política en México*, México, Fondo de Cultura Económica (fce).

Meyer, Lorenzo y Manuel Camacho
1979 "La ciencia política en México. Su desarrollo y estado actual", en Ledda Arguedas *et al*., *Sociología y ciencia política en México. (Un balance de veinticinco años)*, México, unam, pp. 63-102.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353)

Nath, Nisha
2011 "Defining Narratives of Identity in Canadian Political Science: Accounting for the Absence of Race", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 44, no. 1.

Nesbitt Larking, Paul
2003 "Complexes and Cognitive Complexity: Canadian Controbutions to Political Psychology", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 36, no. 4.

Nossal, Kim
2006 "A Question of Balance: The Cult of Research Insentivity and the Professing of Political Science in Canada", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 39, no. 4.

Pasquino, Gianfranco
2004 *Nuevo curso de ciencia política*, México, fce.

Pocklington, Tom
1998 "The Place of Political Science in Canadian Universities", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 31, no. 4.

Pratt, Henry
1984 "Aging in Canadá: The Challenge to Political Science", *Canadian Journal of Aging*, vol. 3, no. 2.

Redekop, John H.
1983 *Approaches to Canadian Politics*, Toronto, Prentice-Hall.

Rivera, Mauricio y Rodrigo Salazar
2011 "El estado de la ciencia política en México: un retrato empírico", *Política y Gobierno*, vol. 18, no. 1.

Roqueñi, María
2014 "Feminización de la licenciatura en ciencia política en México: ¿igualdad de oportunidades o inclusión desigual?", *Estudios Políticos*, vol. 9, no. 32, en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/46315>.

Russell, Peter, ed.
1966 *Nationalism in Canada*, Toronto, McGraw-Hill.

Russell, Peter y Robert Décary
1982 *The Court and the Constitution: Comments on the Supreme Court Reference on Constitutional Amendment*, Kingston, Queen's University Press.

Savoie, Donald
1990 *The Politics of Public Spending in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.

Shugarman, David
1976 "The Problems of a Reluctant Nationalist: A Comment on Alan Cairn's Political Science in Canada and the Americanization Issue", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 9, no. 2.

Smiley, Donald
1976 *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, Toronto, McGraw-Hill/Ryerson.

Smith, David
1995 *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press.
1975 *Prairie Liberalism: The Liberal Party in Saskatchewan*, Toronto, University of Toronto Press.

Smith, Miriam
2002 "L'heritage institutionaliste de la science politique au Canada Anglais", *Politique et Sociétés*, vol. 21, no. 3.

Sproule-Jones, Mark
1984 "The Enduring Colony? Political Institutions and Political Science in Canada", *Publius*, vol. 14, no. 1.

Stevenson, Garth
1979 *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, Toronto: McMillan.

Tremblay, Reeta
2012 "Beyond Parochialism and Domestic Preoccupation: The Current State of Comparative Politics in Canada", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 45, no. 4.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.353)

Trent, John
1987 "Factors Influencing the Development of Political Science in Canada: A Case and a Model", *International Political Science Review*, vol. 8, no. 1.

Underhill, Frank
1957 *Canadian Political Parties*, Ottawa, Canadian Historical Association.

Vidal, Godofredo
2011 "Las desventajas de la desorganización. La ciencia política mexicana en su encrucijada", *Estudios Políticos*, vol. 9, no. 22.

Vipond, Robert
2008 "Introduction: The Comparative Turn in Canadian Political Science", en Linda White *et al*., *The Comparative Turn in Canadian Political Science*, Vancouver, University of British Columbia Press.

Ward, Norman
1950 *The Canadian House of Commons*, Toronto, University of Toronto Press.

Zamitiz, Héctor
1999 "Origen y desarrollo de la ciencia política: temas y problemas", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 6, no. 20.

NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
Recibido: 19/02/2021 Aceptado: 27/04/2021 • DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495

Justin Trudeau frente a los desafíos del populismo en América del Norte

Justin Trudeau and the Challenges of Populism in North America

Oliver Santín Peña*

Resumen

Los personajes de la política que apelan a la sabiduría del pueblo y se asumen como sus defensores no son figuras casuales en tiempo ni en las formas que adoptan en el siglo XXI, su ascenso tiene décadas gestándose; de modo que las condiciones de exclusión y/o falta de oportunidades para amplios sectores de la sociedad han encontrado en las prácticas populistas liderazgos poderosos e influyentes en Canadá, Estados Unidos y México. En tal escenario, el primer ministro del Partido Liberal, Justin Trudeau, y su equipo han tenido que emplear estrategias hábiles que resultaron exitosas para minimizar los efectos de estas expresiones, las cuales hacen del conflicto y la polémica algunos de los principales capitales políticos con sus bases. En este artículo conoceremos a los protagonistas y sus características en América del Norte y la posición del gobierno de Trudeau frente a ellos.

Palabras clave: populismo, Justin Trudeau, Canadá, Estados Unidos, México.

Abstract

Politicians who appeal to the wisdom of the people and present themselves as defenders of the people are not fortuitous figures in time nor in the forms they adopt in the twenty-first century. Their rise has taken decades. This means that the conditions of exclusion and/or the lack of opportunities for broad sectors of society have found in populist practices powerful and influential leaderships in Canada, the United States, and Mexico. In this scenario, Liberal Party Prime Minister Justin Trudeau and his team have had to use skillful strategies to successfully minimize populists, who make conflict and polemics their main political capital for their bases. This article outlines these protagonists and their characteristics in North America and the Trudeau government approach to them.

Key words: populism, Justin Trudeau, Canada, United States, Mexico.

* Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), <oliversa@unam.mx>.

Introducción

Sin duda el concepto[1] que deviene del término[2] "populismo" genera múltiples acepciones dependiendo de quién y dónde lo expresa, bajo qué contexto particular lo hace, y en qué momento político particular lo usa. Para el caso de los tres países que conforman Norteamérica –pasadas las dos primeras décadas del siglo xxi–, el populismo se suele proferir para descalificar acciones que atentan contra la buena práctica en Estados democráticos. Por ello, el señalamiento de cualquier individuo como populista infiere una categorización perversa que amenaza la gobernanza y a la propia sociedad. Sin embargo, en realidad el término populismo es extremadamente ambiguo, débil y muestra flancos abiertos casi desde cualquier ángulo, sobre todo porque quienes lo expresan lo hacen desde trincheras ideológicas que buscan, ante todo, de forma apasionada, descalificar al objeto de su antipatía, sin posibilidad de debate.

Aunado a lo anterior, puede afirmase que el concepto populismo es confuso si no se contrasta con marcos teóricos firmes y estudios de caso claros en regiones específicas. Por ello, en este artículo nos proponemos analizar tres expresiones diferentes de populismo en América del Norte y la manera en que el liberalismo canadiense, en la persona de Justin Trudeau, lo ha encarado. La primera será Canadá, en donde las expresiones populistas tuvieron su origen y cobraron fuerza en los movimientos conservadores del oeste del país durante los años ochenta, desarticulando al tradicional conservadurismo moderado de las provincias centrales (Ontario y Quebec). La expresión más clara de ello fue la llegada al poder de un primer ministro evangélico y tradicionalista, Stephen Harper, pues los efectos de su mandato de 2006 a 2015 siguen resintiéndose en Canadá aún después del gobierno mayoritario liberal de Justin Trudeau de 2015 a 2019. Es conveniente añadir que tales manifestaciones populistas conservadoras canadienses encontraron en el People's Party (Partido del Pueblo) y en su líder Maxime Bernier, una de las expresiones nativistas más extremas vistas hasta ese momento en el país; rechazado en los comicios federales de 2019, su mera existencia es un recordatorio de la amenaza latente de estos grupos. De igual forma, las expresiones conservadoras que llevaron al poder a Jason Kenney

[1] El concepto, según la Real Academia de la Lengua (rae) es una idea que concibe formas de entendimiento, una opinión o un juicio respecto a algo. A nivel lingüístico se identifica como una representación mental asociada a un significante, precisamente lingüístico, mientras que a nivel verbal, se describe como algo que se tiene en mente después de ser examinadas diversas circunstancias o eventos (véase rae a, s.f.).

[2] El término, según la misma rae, es un recurso que se utiliza para dar significado a una situación en que se halla algo o alguien. A nivel filosófico puede interpretarse como un silogismo (véase rae b, s.f.).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

en Alberta en 2019[3] y a Doug Ford en Ontario en 2018[4] son un recordatorio activo de las potencialidades populistas canadienses del siglo xxi.[5]

Para el caso de Estados Unidos, se estudiarán las problemáticas que afrontó, y las acciones que puso en marcha Justin Trudeau para enfrentar a su homólogo estadounidense Donald Trump quien, durante su periodo en la Casa Blanca de 2017 a 2021, ejerció las prácticas más visibles que representan al populismo reaccionario y supremacista de la extrema derecha, de la que el propio Trump se erigió como el patriarca que representa la justicia y los valores de la América libre y grande que habría que retomar a toda costa, comprometiendo de paso los arreglos democráticos que se habían mantenido en ese país y cuyo modelo ha sido un paradigma a seguir en occidente (Valdés Ugalde, 2020: 285).

Por otro lado, para el caso mexicano se revisará la labor diplomática que el gobierno liberal de Trudeau llevó a cabo para solventar y administrar la lejana relación ideológica con su homólogo mexicano Andrés Manuel López Obrador –desde el inicio de su gestión a finales de 2018–, quien desde una posición cristiana conservadora de centro-izquierda, apela a ideales justicieros y morales antielitistas para arengar a sus seguidores con objeto de que realicen cambios profundos en el corto plazo.

Sin duda, las condiciones de gobierno que ha correspondido ejercer a Justin Trudeau han sido excepcionales durante el periodo 2015-2021, ya que ninguno de sus antecesores tuvo que afrontar movimientos conservadores tan disruptivos y poderosos al interior de su país, y al mismo tiempo tener que enfrentarse a un presidente populista y reaccionario de Estados Unidos con actitudes tan hostiles a Canadá, ni tampoco con un presidente mexicano tan indiferente y poco interesado en establecer una agenda bilateral más allá de la comercial, y que a cada oportunidad

[3] Jason Kenney fue electo diputado del conservador Partido Reformista desde 1997. Tras la llegada de Stephen Harper al poder fue titular de varios ministerios: Inmigración, Ciudadanía y Multiculturalismo (2008-2013), Empleo y Desarrollo Social (2013-2015), y Defensa (2015). Kenney es un político abiertamente antiaborto y contrario a los matrimonios de personas del mismo género, lo que le ha generado críticas, pero también el apoyo de sectores conservadores canadienses.

[4] Doug Ford es un rico empresario convertido en antisistema que critica a las elites y tiene fuerte apoyo entre sectores vulnerables tradicionalistas de la provincia. En su momento se le comparó con Donald Trump por su discurso orientado hacia las masas y de crítica a las elites canadienses.

[5] Debe señalarse que el sistema político canadiense funciona como una monarquía parlamentaria que reconoce al titular de la Corona británica como jefe de Estado. No obstante, el primer ministro es, en sentido estricto, el personaje político más poderoso del país ya que, además de ser titular del Poder Ejecutivo, es también cabeza del Legislativo y líder del partido en el poder. Esta situación se acentúa cuando el primer ministro en turno encabeza un gobierno de mayoría, ya que sus propuestas legislativas pueden aprobarse sin mayores problemas puesto que es jefe directo de los miembros del Parlamento de su partido. Esta situación es comparable con la que se vive en un sistema federal presidencialista –como lo son Estados Unidos y México– sólo cuando el partido del presidente en turno controla ambas cámaras. Para una mayor información del funcionamiento del sistema político canadiense véase Santín (2014).

culpa al "neoliberalismo"[6] del mal que aqueja a sus adherentes y al país, cuyos valores, por cierto, Trudeau promueve a nivel internacional a través del libre mercado.

Buscando entender los usos del populismo

Antes de sumergirse en las diferentes formas de interpretar el término populismo, es necesario señalar que la ubicación geográfica de su uso conlleva una carga política o identitaria particular, ya que no será lo mismo el populista europeo de izquierda que establecerá una agenda electoral para atender las demandas y necesidades de sus votantes, que un populista de extrema derecha que apelará a la ansiedad de un sector de la sociedad que ha ido perdiendo su predominio social frente al multiculturalismo contemporáneo.

Por ello, expresiones como el Reagrupamiento Nacional francés, el Partido de la Libertad holandés, la Alternativa por Alemania o la Liga en Italia enuncian lo que sus líderes consideran la voluntad popular y el verdadero nacionalismo. Asimismo, estas expresiones políticas partidistas han encontrado, sobre todo en el oeste y el norte de Europa, cabida entre blancos enfadados con bajo nivel educativo y empleos precarios. Dichos partidos, si bien no rayan en el neofascismo, sí han logrado atraer votos de individuos que se sentirían incómodos apoyando a un partido racista (Halikiopoulou, 2019). Lo anterior, considerando que dichas plataformas partidistas justifican sus posiciones con mensajes atractivos que apelan al pueblo y señalan a grupos sociales por no abrazar valores culturales occidentales como son la democracia, la libertad y la tolerancia. De ahí que el populismo europeo del oeste y del norte no apele a expresiones excluyentes y racistas *per se*, sino que suelen presentarse como

[6] Es necesario establecer que los usos del término neoliberal dados por el titular del Ejecutivo mexicano tienden más a la descalificación de un modelo económico que Andrés Manuel López Obrador (AMLO) –y sus asesores– exponen para buscar diferenciarse de sus opositores. No obstante, tal y como sucede con el término populismo en diversos escenarios, el neoliberalismo también suele emplearse en México para criticar, con tintes ideológicos, la corrupción de los antecesores al gobierno de AMLO. Cabe señalar que no es objeto de este artículo desenredar los orígenes y acepciones del término neoliberalismo, pero sí puede mencionarse que el término "neoliberal" surgió en la década de los años treinta del siglo xx para identificar el movimiento que un grupo de intelectuales de la época que debatían los contradictorios resultados de la organización social capitalista en Europa, sobre todo después de la primera guerra mundial y el ascenso del fascismo y el socialismo en el viejo mundo. Después de la segunda guerra mundial, de manera particular en 1947 a raíz de la Sociedad de Mont Pelerín, estos mismos liberales europeos centraron sus análisis para estudiar las críticas del marxismo al sistema capitalista. Así, la corriente de pensamiento occidental neoliberal del siglo xx impulsó a nivel mundial: la dignidad humana, la libertad individual, de pensamiento, de prensa, el estado de derecho, la propiedad privada, la división de poderes, el internacionalismo, entre otros conceptos, todo ello en medio de discusiones entre una mayor o menor intervención estatal. Sus exponentes más reconocidos internacionalmente fueron Friederich Hayek, Milton Friedman, Karl Popper, George Stigler, Walter Lippmann, entre muchos otros. Para mayor información véase Guillén (2018).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

manifestaciones de carácter cívico que señalan y acusan a grupos específicos de la población –principalmente de origen musulmán– de negarse a adoptar los valores consensuados por la sociedad en su conjunto, amenazando con ello la estabilidad y la prosperidad presente y futura (Halikiopoulou, 2019).

Por su parte, los populismos de Europa del este son de carácter étnico-nacionalista y suelen recurrir a discursos más agresivos y directos; tales son los casos del Partido Popular Conservador de Estonia (EKRE, por sus siglas en lengua local) en Estonia, el Partido Orden y Justicia (PTT) de Lituania, el Partido de Ley y Justicia (PiS) de Polonia o la Unión Cívica de Hungría, cuyo líder y primer ministro, Viktor Orbán, declaró en su oportunidad: "Estoy convencido de que el presidente Trump ha salvado a los conservadores de Estados Unidos y se ha convertido en uno de los más grandes presidentes estadounidenses. Le deseamos a él y a nosotros mismos el éxito total en su elección" (Walker *et al*., 2020); así, puede entenderse que una de las expresiones populistas más agresivas contra la migración haya cobrado mayor notoriedad en Hungría. También debe considerarse que los populismos en Europa oriental, si bien no expresan un desapego a Europa, sí buscan contener y reorientar los procesos de unificación europea, fortaleciendo de ese modo una agenda partidista de defensa a la soberanía nacional y a los intereses propios (Santana *et al*., 2020).

En contraposición, los populismos en América Latina no suelen manifestarse con banderas nativistas o de promoción étnica, sino más bien se ciñen a una protección paternalista de un pueblo que se imagina desamparado y molesto, el cual, más que un líder, requiere de una reconstrucción y guía moral vertical para alcanzar sus elevadas metas. Los casos que históricamente han cobrado mayor notoriedad son los de Juan Domingo Perón en Argentina, Lázaro Cárdenas en México y Getulio Vargas en Brasil, quienes se constituyeron en paradigmas de la política latinoamericana a partir de los años cuarenta del siglo XX, cuyos preceptos continúan aún vigentes en el imaginario colectivo de las izquierdas en la región.

A partir de los años noventa, estos populismos latinoamericanos emergieron igual para gobiernos de izquierda o de derecha, como fue con Carlos Saúl Ménem en Argentina, Hugo Chávez en Venezuela, Alberto Fujimori en Perú, Abdalá Bucaram en Ecuador, entre otros. El siglo XXI trajo nuevas expresiones populistas a la región, entre las que sobresalieron: Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil o Néstor Kirshner en Argentina, quienes se destacaban entre una camada de nuevos líderes latinoamericanos que ofrecieron mejorías a sus electores frente a escenarios de profundas crisis económicas y políticas. El común denominador de todos estos liderazgos fue un rompimiento con sus antecesores y la promesa de mejores tiempos en el corto plazo.

Así, el populismo latinoamericano del siglo XXI poco o nada tiene que ver con el populismo nativista presente en algunos Estados del este europeo, o con el populismo

que promueve los valores occidentales en el norte o en algunos países del oeste de Europa. Lo único concreto es que, "en general, existe un marcado polimorfismo entre las distintas manifestaciones populistas que se observan hoy en el Viejo y en el Nuevo Continente y, además, una proliferación de estilos de discurso y liderazgo parcialmente populistas" (Savarino, 2006). Dicho lo anterior, es claro que hasta aquí el populismo se erige como un ente impreciso y difícil de clasificar de acuerdo con los elementos tradicionales de los que disponemos en la ciencia política y las relaciones internacionales. Por ello, es preciso hacer un recorrido de las acepciones más claras del término, para desde ahí cumplir con una tarea que puede ser complicada pero no imposible: interiorizar, reflexionar y entender las formas del populismo contemporáneo.

En primer término, la politóloga británica Margaret Canovan señala que el populismo es en realidad una paradoja de la democracia, pues a través de métodos democráticos es como los líderes populistas acceden al poder. Estos líderes, una vez encumbrados, pretenden mostrar su intención de llevar la política a la gente, creando una imagen ininteligible y persuasiva de lo que es el pueblo. Es decir, el líder populista en el poder crea una imagen mental entre sus seguidores, y en el camino busca reducir los temas más complejos de la política y la acción de gobierno a niveles simples y dogmáticos, generando así reacciones emocionales en la gente (Canovan, 2002: 25). Puede señalarse que, para ese punto, dicha gente llega a considerase a sí misma como parte de su líder, ya que finalmente se perciben incluidos y comprendidos por alguien.

De este modo, la paradoja de Canovan afirma que mientras la democracia y sus acepciones de inclusividad requieren hacerse más comprensibles para las masas, el populismo busca cerrar la brecha entre la gente y la política, tergiversando la forma en que la política funciona. Por ello, los populistas elevan sus arengas afirmando que la democracia ha sido traicionada por sus antecesores y movilizan a sus seguidores con la bandera de devolver la política al pueblo (Canovan, 2002: 26).

Por su parte, el académico Herbert Kitschelt define al populismo como una forma no convencional de participación política relacionada con el desempeño económico de las democracias contemporáneas. Estos procedimientos de las democracias modernas suelen generar insatisfacción entre algunos sectores de la ciudadanía, que desean remover a los intermediarios entre los gobernantes y el pueblo. Así, el pueblo puede rechazar los procedimientos políticos tradicionales, ya que prefiere una relación directa con su gobernante (Kitschelt, 2002: 180). Esta condición es aprovechada por el político populista, que rechaza también el intermediarismo habitual de la elite política por carecer de los instrumentos institucionales para hacer llegar sus acciones a los seguidores. De esa manera, el contacto directo del líder y sus adherentes

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

se transforma en una relación simbiótica en donde uno difícilmente puede entenderse sin el otro, y sin los vehículos de comunicación directa creados exprofeso para ello.[7]

Seguramente amparado por dichos elementos, en los años sesenta el sociólogo estadounidense Lloyd Fallers señaló que los populistas afirman que la legitimidad reside en la voluntad del pueblo. De esta forma, el pueblo se asume como mito, más allá de una exacta definición terminológica; se eleva a niveles oníricos y emotivos (Bobbio *et al*., 1981: 1247). De tal forma, dadas algunas de estas descripciones, hasta ahora podría apuntarse que el populismo no es una ideología, sino más bien una inercia política que busca llenar vacíos de comunicación y acción directa entre gobernante y gobernados.

Para el filósofo y politólogo francés Pierre-André Taguieff, el populismo es una especie de síndrome que desafía a las tradicionales elites; esto sucede cuando un personaje logra atraer a su favor una gran "masa transclasista", ya que no es el pueblo o la plebe únicamente la inconforme, sino un grupo social más extenso. Así, la pasión domina este síndrome que no puede identificarse con la izquierda o la derecha, pues sus líderes protestan y transgreden la política tradicional mediante discursos provocadores para trazar una diferencia con sus oponentes; les gusta ser demonizados porque así mantienen su atractivo y seducen a la masa que los elogia (Taguieff, 2016). Ésta, a su vez, en una especie de venganza se adhiere al líder populista que critica con fervor y elocuencia la displicencia y desdén de las elites que abrazaron la globalización y olvidaron al pueblo.

En una aproximación más comparativa entre lo que sucede en Europa y América en el siglo xxi, Yves Mény e Yves Surel afirman que las expresiones populistas de la actualidad son resultado del malestar democrático de la postglobalización, lo que ha provocado anomia política y protestas de sectores resentidos y desilusionados en democracias occidentales. Lo anterior toma fuerza en medio de una creciente volatilidad electoral entre sectores tradicionalmente moderados, y la emergencia de movimientos no representados por organizaciones partidistas tradicionales. Son, en sentido estricto, manifestaciones de malestar democrático que hasta estos momentos es difícil catalogar como un desafío de largo plazo a las instituciones democráticas capitalistas, o un problema transitorio (Mény y Surel, 2002: 1-2). En este sentido, quizá el populismo y sus personajes podrían calificarse como anomalías del propio sistema, que de una u otra forma tiende a ajustarse y superarlas periódicamente.

Por otra parte, el politólogo francés Guy Hermet retoma en sus trabajos las reflexiones del brasileño Helio Jaguaribe respecto al populismo; en ellas, Hermet menciona que los liderazgos populistas suelen mantener una interlocución diferente y

[7] De ahí la importancia de Twitter durante la presidencia de Donald Trump, de las conferencias mañaneras de AMLO en México, o de las redes sociales para los liderazgos conservadores opositores a Justin Trudeau en Canadá.

más dinámica con sus agremiados, generan confianza y con ello esperanzas. Así, la relación debe ser directa y sin intermediarios para mantener viva la promesa de soluciones inmediatas; ésa es, precisamente –a juicio de Jaguaribe–, la característica que define a los populismos (Hermet, 2003: 9). Sin mediación de por medio y evitando las complicaciones institucionales, el líder populista garantiza respuestas inmediatas y elimina en la conciencia colectiva de sus seguidores las barreras que separan a los de arriba de los de abajo, lo que al final de cuentas genera la ilusión de que la acción política y de gobierno en realidad son cosas sencillas. Pero eso sí, siempre existirán agentes mal intencionados que forman parte de las elites corruptas del pasado, que harán todo lo posible por obstaculizar la realización del sueño (Hermet, 2003: 10).

Quizá una de las referencias más precisas que ayudan a entender el concepto en comento sea la del académico griego Yannis Papadopulus, quien afirma que el fenómeno del populismo suele ser referido de manera reduccionista como una patología o amenaza y que más bien, lo que existe es un vínculo entre el populismo y la propia democracia, ya que los tradicionales hacedores de política y creadores de sistemas constitucionales han desconfiado desde siempre de las formas populistas de la democracia. Papadopulus cita el ejemplo de la Constitución estadounidense, en la cual James Madison buscó limitar –o negar– la posibilidad de vínculos entre su proyecto y la democracia pura (Papadopulus, 2002: 46). En este sentido, puede agregarse que en los escritos de *El Federalista*, Alexander Hamilton fue más preciso y crítico en contra de políticos contrarios a su proyecto constitucional, al calificarlos como populistas y potenciales usurpadores, pues manipulando a las mayorías molestas y excluidas en ciertos momentos, podrían utilizar la democracia para llegar al poder con fines contrarios a las elites. Basta recordar el capítulo LV de dicha obra en donde se afirma: "Nada puede ser tan engañoso que fundar en principios aritméticos los cálculos políticos" (Hamilton *et al*., 1943: 215).

Papadopulus agrega que el populismo es hostil a la deliberación pues sospecha del poder y predominio de las elites tradicionales durante dicho proceso. Sin embargo, a su juicio, el problema radica en que las democracias modernas sustentan buena parte de sus activos políticos sobre la propia deliberación, en donde las elites tienen una gran influencia. De este modo, las decisiones que se toman en tales deliberaciones generalmente no tienen autores visibles –más allá del propio sistema– (Papadopulus, 2002: 50-52). De tal forma, la complejidad de los procesos decisorios entre las elites tradicionales causa molestia e irritación en extensos sectores sociales, que posteriormente se sentirán identificados con el agente populista que los denuncie.

Finalmente, bien valdría considerar la propuesta de Papadopulus en donde afirma que el populismo contemporáneo es resultado de sociedades complejas, heterogéneas y fragmentadas al mismo tiempo, lo que genera elevados niveles de conflictividad.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

Ante ello se plantea la pregunta: ¿cómo pueden tomarse decisiones adecuadas o salidas viables en sociedades fragmentadas? El autor plantea que la gobernanza puede ser una válvula de escape eficiente, pues implica la implementación de políticas públicas por parte de distintos organismos que forman redes (Papadopulus, 2002: 54). Sin embargo, por lo regular el populismo no confía tampoco en actores independientes ni protagonistas autónomos de la propia sociedad civil, pues ello le quita espacio como interlocutor directo de las masas, tal y como ha sucedido con los liderazgos en Norteamérica que aquí se analizan.

El populismo insurrecto del oeste canadiense y su expansión nacional

En la década de los ochenta, amplios sectores conservadores de la provincia de Alberta y en menor medida de Saskachetwan y Manitoba expresaron su malestar con el estilo del entonces dominante Partido Conservador Progresista, que había aglutinado a las elites de dicha fracción en torno a dinámicas de gobierno similares a las del Partido Liberal. Así en 1987 nació de manera oficial el Partido Reformista, que agrupó en su momento las expresiones más tradicionalistas del país alrededor de ideas como recortes al gasto público, estímulos fiscales a la inversión privada, fortaleza de valores cristianos y familiares, apoyo a la industria energética del oeste basada en la explotación de petróleo y gas natural, disminución de sus contribuciones federales, menor intervención del gobierno federal en asuntos provinciales, menor atención a las demandas quebequenses como sociedad distinta, entre otras cosas.

Su líder, fundador y creador del ideario reformista conservador en Canadá, Preston Manning, fue calificado en su momento de forma reiterada como un chauvinista, demagogo y populista que buscaba alienar con sus ideas al oeste canadiense (Newman, 2005: 243). Una vez conformado el partido y el movimiento, Manning fue descrito por los medios como un líder parecido a Juan Bautista (CBC, 1993), que predicaba la política y el evangelio con fervor sin diferencias una del otro. En este sentido, es interesante conocer que uno de los ideólogos más importantes del conservadurismo contemporáneo canadiense –quien además fungió durante varios años como asesor del primer ministro Stephen Harper–, Tom Flanagan, afirmaba que los miembros del tradicional Partido Conservador Progresista identificaban y señalaban al movimiento reformista como una expresión de la extrema derecha, e insensible a los programas sociales canadienses (Flanagan, 2009: 143).

Los postulados de esta nueva expresión conservadora populista canadiense descansaban en varios principios rectores que continuarían su curso durante las décadas

siguientes: ser el partido de la derecha, el partido anglosajón de Canadá, representar, promover y defender los valores del oeste (Alberta y Columbia Británica) y las tierras medias (Saskachetwan y Manitoba) pero, sobre todo, ser el partido de la gente. El discurso del Partido Reformista y su líder Preston Manning saturaron con mensajes apelando a la fe cristiana, al ejemplo de humildad de Jesús, a la buena voluntad de los políticos y la gente; por ello, el reformismo canadiense fue calificado como un movimiento populista que expresaba sólo lo que la gente quería escuchar (Flanagan, 2009: 49-50). Esta percepción se reforzó cuando el propio Manning pidió a los diputados de su partido en el Parlamento reducir sus salarios y planes de pensión, así como rechazar los servicios que por ley les correspondían a algunos, como tener autos o choferes.

Esta forma de hacer política en Canadá tuvo éxito entre el electorado a finales de la década de los años ochenta, pues el Partido Reformista desplazó al Partido Conservador Progresista en el Parlamento canadiense a partir de las elecciones federales de 1993. El heredero de esta nueva ideología evangélico-populista en la política canadiense fue Stephen Harper, cofundador del Partido Reformista, quien después de una serie de maniobras y negociaciones logró unir a los partidos de derecha en Canadá en 2003 en torno a un nuevo Partido Conservador.

Stephen Harper fue un político más moderado en sus discursos pues disminuyó las alegorías cristianas evangélicas; prefirió mantener en la privacidad sus creencias religiosas, pero no puede negarse que su base política procede en buena medida del movimiento populista impulsado por su mentor Preston Manning, con quien, desde luego, comparte no sólo su religión, sino también un proyecto político dirigido a debilitar a las tradicionales elites canadienses y, al mismo tiempo, estimular a los individuos para que fortalezcan y profundicen sus lazos con la comunidad, la iglesia y los valores familiares. En este sentido, Harper ha afirmado que el populismo conservador merece ser considerado en la actualidad, porque toma en cuenta las aspiraciones legítimas de quienes no gustan de la comunidad global (Geddes, 2018).

Entre las acciones que más caracterizaron la administración de Stephen Harper de 2006 a 2015, sobresale su tendencia negacionista al calentamiento global, su preferencia hacia la explotación de energías no renovables –principalmente petróleo de la rica provincia de Alberta–, el diseño de una agresiva estrategia de recortes a la inversión pública y una disminución en el pago de impuestos para los contribuyentes, al mismo tiempo que promovió estímulos fiscales a la inversión privada. Esta tendencia negacionista o desdén respecto al calentamiento global que caracteriza a los líderes populistas en Norteamérica en años recientes fue más evidente en Canadá cuando la administración de Harper cortó financiamiento a instituciones de investigación científica dirigidas a reducir el calentamiento global, argumentando eficiencia presupuestaria,

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

al mismo tiempo que el despido de científicos especializados en monitoreo de agua, aire y vida silvestre se convirtió en una práctica habitual (Linnitt, 2013); esto último, porque los resultados de sus investigaciones cuestionaban las afirmaciones gubernamentales que minimizaban los efectos de la explotación de arenas bituminosas en Alberta para obtener petróleo no convencional, cuyo proceso de extracción incrementa las emisiones de gases de efecto invernadero.

A nivel internacional, el gobierno de Harper apoyó las aventuras militares estadounidenses en el Medio Oriente y brindó un apoyo irrestricto a Israel tras afirmar que Canadá no era un árbitro en la región; que Canadá estaba a favor de una de las partes y que esa parte era Israel (Clark, 2014: 80). Este apoyo constante al gobierno de Jerusalén fue interpretado en Canadá como resultado de las creencias religiosas de Harper y gran parte de su gabinete, ya que como evangélicos creen firmemente que la segunda venida de Cristo será posible sólo hasta que el pueblo judío sea reunido en Israel (Engler, 2012: 114).

Las acciones y políticas desarrolladas por Stephen Harper durante sus casi diez años en el poder generaron una serie de protestas por parte de sectores progresistas en Canadá, ya que su gobierno estaba fortaleciendo a las fracciones más intolerantes canadienses, en cuyo caso, los populismos emergentes provinciales y las expresiones nativistas serían la consecuencia en el mediano plazo. Una muestra de ello fue su iniciativa First Canada, en la que responsabilizaba a las administraciones anteriores de sacrificar los intereses nacionales canadienses en favor de intereses externos y la globalización (Harper, 2018: 119).

Fue justamente durante ese periodo que la figura de Justin Trudeau tomó mayor fuerza como un elemento que podría frenar esta corriente conservadora, cuyos orígenes evangélicos y populistas tenían (para ese momento, al menos) más de dos décadas en marcha desde los primeros años del reformismo conservador en Alberta.

Así, después de una serie de tropiezos electorales, el Partido Liberal eligió en 2013 a Justin Trudeau como líder, y de inmediato comenzó a posicionarse como una figura capaz de contender por la primera magistratura en contra del experimentado primer ministro Stephen Harper. Pronto, Trudeau representó lo contrario al líder conservador al mostrarse como un personaje progresista, liberal, feminista, promotor del multiculturalismo y la inmigración, así como de tomar acciones para contener el cambio climático, entre otras cosas.

Con una estrategia diseñada para no entrar en confrontaciones directas con el primer ministro conservador, evitando así ingresar a un terreno favorable para Harper que gustaba de la confrontación directa, Trudeau desarrolló un discurso moderado y conciliador frente a un sector del electorado cansado de la retórica de Harper y la virulencia de sus acciones frente a sus opositores. De esta manera, en los debates de

la campaña electoral federal de 2015, Justin Trudeau logró centrar las discusiones en temas polémicos con el primer ministro, sin caer en confrontaciones discursivas y ofreciendo mayor apoyo a las clases medias y a los más necesitados del mundo. El éxito de Trudeau se basó en afirmar que sus rivales conservadores no eran los enemigos sino los vecinos de cada uno de sus seguidores; que su liderazgo estaría basado en la unidad de los canadienses, sin importar que tuvieran visiones diferentes ni que procedieran de diferentes regiones del mundo; que la división sería superada por la unidad y que él sería el garante de que cada canadiense tomara sus propias decisiones (*El Mundo*, 2015).

Así, las elecciones federales de 2015 en Canadá demostraron que, más allá de la década de gobierno y desgaste de Harper, el éxito de la campaña de Trudeau se basó en una retórica de apoyo a los más necesitados, la no confrontación tóxica con su contrincante conservador y la capacidad para expresar de manera firme su voluntad de gobernar para todos los canadienses, sin distinción de regiones o banderas partidistas. Esta estrategia de moderación en su discurso y reconciliación sería retomada con éxito por el demócrata Joe Biden para derrotar a su opositor Donald Trump en las elecciones estadounidenses de 2020.

Ahora, si bien el primer periodo de gobierno de Trudeau de 2015 a 2019 comenzó a desarticular algunas de las medidas más polémicas de su antecesor, como incrementar impuestos a la industria energética, relanzar proyectos de apoyo a las clases medias, permitir el ingreso de refugiados musulmanes sirios, involucrarse de nueva cuenta en operaciones multilaterales de Naciones Unidas o reabrir el debate científico y el flujo de inversión pública al desarrollo de la ciencia, lo cierto es que las tendencias populistas encontraron regiones fértiles para posicionarse y reafirmar esta corriente en provincias específicas. Tal fue el caso de Alberta y Ontario en sus elecciones locales, ya que elevaron al cargo de *premières* (primer ministro provincial) a figuras como Jason Kenney o Doug Ford, respectivamente, quienes arengaron a sus bases durante las campañas con discursos excluyentes, religiosos, plagados de alusiones de devolver el poder al pueblo, con tendencias contrarias a otorgar refugio, limitar el multiculturalismo, los matrimonios del mismo género pero, sobre todo, contrarios a las tradicionales elites liberales y conservadoras de Ottawa.

Jason Kenney comenzó su carrera política en el Partido Reformista, del que fue diputado en el Parlamento federal canadiense desde finales de los años noventa. Fue titular de diversos ministerios durante la gestión de Stephen Harper, como el de Defensa, Empleo y Desarrollo Social, pero sin duda protagonizó su labor más polémica como ministro de Ciudadanía e Inmigración, pues se le conoce como el ingeniero de la política restrictiva en materia de ciudadanía, puesta en marcha durante la gestión de Harper al privilegiar los perfiles más útiles para el mercado laboral canadiense,

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

sobre otras consideraciones de carácter más humanitario o de reunificación familiar; a nivel de refugio, durante su gestión la llegada de personas bajo este estatus se redujo más del 25 por ciento (*International Business Times*, 2013). En 2019, Jason Kenney ganó las elecciones provinciales de Alberta después de unificar a los partidos conservadores de toda la región; desde ahí, amparado por un gobierno de mayoría en la asamblea local, Kenney emprendió una serie de medidas legislativas para promover y defender la industria energética de la provincia, derogar los impuestos sobre el carbono, establecer programas de austeridad y recorte de gastos a la burocracia para equilibrar la hacienda pública.

Con la intención de convertirse en el principal detractor de Trudeau y del liberalismo canadiense, Kenney ha buscado enfrascarse en duros choques mediáticos con el primer ministro, por considerar que no impulsa de manera activa la industria petrolera local y por no defender el desarrollo de oleductos conectados con Estados Unidos tras la llegada de Biden al poder. Su discurso, en general, se encuentra plagado de referencias antisistema y antielites; por ello, no es casualidad que en Canadá se le considere como el *premièr* populista más popular (*Hamilton Spectator*, 2020). Su cercanía con Stephen Harper lo ha perfilado como uno de los potenciales lideres del conservadurismo nacional en el mediano plazo, pues es pública la afinidad de ambos personajes; Harper, incluso, es uno de los asesores más cercanos al gobierno de Kenney. "Kenney aprendió de Harper… Al igual que Harper y los conservadores federales, Kenney y su partido han adoptado un estilo agresivo, sin complejos y autoritario, mezclado con desinformación y buscando peleas que no tienen mucho sentido" (Livesey, 2021). Su estilo vertical y duro es similar y debe considerarse que Stephen Harper, el principal asesor, maestro y mentor de uno de los líderes conservadores de mayor influencia en Canadá como Jason Kenney, afirma que en la actualidad existe una pugna de poder entre elites *versus* populistas, y que el camino para solucionar esta pugna es optar por el conservadurismo populista (Aiello, 2019).

Otro personaje contemporáneo en Canadá es Doug Ford, *premièr* de Ontario que llegó al poder en 2018 y alcanzó un gobierno mayoritario tras una campaña con mensajes enfocados a la ciudadanía, en donde su lema "Para el pueblo" ocupó un lugar central en el debate público. En sus discursos prometió defender a la gente en contra de las elites y trabajar para protegerlos de los abusos de los políticos tradicionales (Ontario PC, 2021). Como es una práctica muy común entre líderes populistas que afirman representar al pueblo, Doug Ford, una vez juramentado como *premièr*, decidió improvisar, descendió las escalinatas de la sede del gobierno y se mezcló entre sus seguidores para recibir abrazos y tomarse *selfies* con ellos (Benzie, 2018).

Amparado en su mayoría legislativa, Ford impulsó la disminución de impuestos al carbono y se erigió como un duro crítico del proyecto nacional liberal para el

pago de impuestos a la emisión de contaminantes, eliminó los proyectos de energía verde por considerarla más cara para los contribuyentes, congeló los salarios para burócratas y decretó la suspensión de nuevas contrataciones para reorientar el presupuesto y ahorrar recursos. Sus referencias insistentes en contra de las elites y su desprecio por el pueblo, y el paternalismo de su discurso al asumirse como el defensor de la gente común hicieron que el diario británico *The Guardian* lo calificara como el típico político antisistema en Norteamérica (Kassam, 2018).

Doug Ford, que impulsó en su provincia programas como "Hecho en Ontario" para estimular el consumo de productos locales, se declaró admirador de Donald Trump, hasta que en medio de las presiones estadounidenses para la negociación de un nuevo acuerdo comercial en Norteamérica (el Tratado México, Estados Unidos y Canadá, T-MEC) y ante el embargo para importar equipo médico durante la primera ola de Covid-19 en Canadá, se manifestó decepcionado, molesto y retador con Trump (Benzie, 2020), lo cual aprovechó el primer ministro Justin Trudeau quien, pese a haber recibido duras críticas en 2018 por parte de Ford, extendió la mano a su oponente ideológico para encarar los agravios de Donald Trump al país y a la provincia. Trudeau se acercó a Ford gestionando mayores apoyos económicos para culminar obras de infraestructura en Toronto, además de incrementar presupuesto para planes médicos y enviar de inmediato al ejército –a petición del propio Ford– para auxiliar en el cuidado de los hogares de retiro en toda la provincia que habían sufrido estragos durante la primera ola del Covid-19 (Crawley, 2019).

Del mismo modo, Trudeau fue aprovechando los conflictos de Doug Ford con la dirigencia conservadora a nivel nacional, pues el líder del Partido Conservador, Erin O'Toole, no expresa simpatía ni coincidencias con el estilo áspero del *premièr* Ford. Ante dicha situación, Trudeau ha mostrado empatía y apoyo a Ford respondiendo de forma expedita cuando éste requiere apoyo económico o político en momentos de apremio. Todo ello ha sido beneficioso para ambos, pues en correspondencia, Doug Ford ha servido de puente entre el gobierno federal de Trudeau y los *premières* de Alberta, Saskachewan y Quebec, que se han mostrado críticos y adversos hacia el gobierno federal liberal (Crawley, 2019). Esta estrategia de Trudeau ha sido provechosa para el primer ministro, pues en las elecciones federales de 2019, su partido ganó la mayoría de asientos en la provincia de Ontario, y al mismo tiempo, esta relación propositiva perfila a Doug Ford con buenos números para elecciones futuras, ya que su imagen de político agresivo ha sido matizada por el estilo negociador de Trudeau, más orientado hacia los acuerdos sin caer en provocaciones, como cuando el propio Ford describió al primer ministro liberal como el engendro de satanás (Goldstein, 2020).

De este modo, en realidad Justin Trudeau ha logrado ir solventando los embates de las diferentes expresiones populistas al interior de Canadá; muestra de ello es su

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

victoria en los comicios federales de 2019, pues más allá de las pugnas naturales con sus contrincantes del Partido Conservador y la herencia de su fundador Stephen Harper, lo cierto es que Trudeau ha mantenido una gestión exitosa pese a los diversos frentes abiertos en su contra, tanto a nivel interno como externo, tal y como lo veremos a continuación.

En lo que corresponde al Partido Conservador, una vez concretada la salida de Harper como su líder en 2015, y en un afán por mostrarse como un partido más tolerante frente al electorado nacional, han buscado mantenerse al margen o como mediadores frente a los liderazgos populistas regionales más sobresalientes, como es el caso de Jason Kenney quien, como se ha visto, es una figura con alcances nacionales. Esta postura del liderazgo conservador ya ha provocado escisiones en sectores más radicales y de derecha del propio partido, como fue la encabezada por el líder populista más extremo, Maxime Bernier, quien abandonó el Partido Conservador en 2018 después de haber encabezado varios ministerios durante el gobierno de Stephen Harper. Bernier señaló que el Partido Conservador había perdido la batalla de las ideas y que había llegado el momento de defenderlas de manera abierta con pasión y convicciones firmes, y que por ello fundaría un nuevo partido (*National Post*, 2018).

Esta nueva agrupación, llamada Partido Popular de Canadá, se definió como libertario y populista, criticando de manera firme y contundente los liderazgos conservadores por considerarlos políticos tradicionales. Maxime Bernier, como líder de este nuevo partido, estableció que su plataforma rechazaba el calentamiento global, eliminaba subsidios a la tecnología verde, estimulaba el capital privado en los sistemas de salud provincial, limitaba la inmigración y eliminaba todos los fondos federales para promover el multiculturalismo y así preservar la cultura y los valores canadienses (People's Party, 2021). En realidad, su discurso y la naturaleza de su propaganda resultó muy agresiva en las elecciones federales de 2019, pues causó asombro entre diversos sectores sociales.

Pese a que el Partido Popular logró registrar trescientos veintiséis candidatos en las trescientas treinta y ocho circunscripciones electorales existentes en el país, en realidad no pudo alcanzar el triunfo en ninguna de ellas, ni siquiera su propio líder y fundador Maxime Bernier. A nivel nacional, dicha agrupación alcanzó el 1.62 por ciento de los votos nacionales (Elections Canada, 2021). Ahora, si bien el rechazo a su plataforma fue contundente por parte de los electores canadienses, su simple existencia es un recordatorio de que este tipo de expresiones extremas, que aluden al pueblo y se erigen como sus defensores, manifiestan el potencial del populismo al interior de uno de los países con mayor riqueza multicultural en el mundo. En este sentido, bien valdría la pena considerar que el propio primer ministro Justin Trudeau afirmó en 2016 que no existía una identidad única canadiense; que eran los valores del respeto,

la compasión, solidaridad y justicia los que definían al país, y que estos valores en su conjunto convertían a Canadá en el primer Estado posnacional del mundo (*New York Times Magazine*, 2015.)

Justin Trudeau y el populismo reaccionario de Donald Trump en Estados Unidos

Los cuatro años de gestión de Donald Trump en Washington significaron uno de los retos más complejos para el gobierno de Justin Trudeau, pues pese a que los primeros meses fueron tersos, pronto las diferencias ideológicas entre ambos líderes, con un Trudeau abiertamente liberal y con ideas más progresistas y tolerantes, y un Trump abiertamente populista conservador e intransigente, mostraron ser barreras que no lograrían superarse entre ambos mandatarios hasta la salida de Trump de sus oficinas de Washington en 2021.

La visita de Trudeau a la Casa Blanca en febrero de 2017 parecía dirigir por un buen cauce las relaciones Trump-Trudeau, sobre todo si se considera que en esos momentos los insultos y agravios hacia México eran la práctica común desde las oficinas de Washington. En esa reunión Trump afirmó que le preocupaba más el comercio con México que con Canadá en una renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En general existía la percepción de que Canadá y Estados Unidos mantendrían un agradable ambiente bilateral, pese a algunos señalamientos en Canadá y también en México que afirmaban que los conflictos de Trump con Canadá y Justin Trudeau eran sólo cuestión de tiempo (Rodríguez, 2017).

Con un Donald Trump comprometido con sus bases para realizar una serie de cambios, entre los que se incluía una renegociación del TLCAN por considerar que afectaba los intereses de los estadounidenses, es que comenzaron tales pláticas en agosto de 2017. Muy pronto fue evidente para los negociadores canadienses que el nuevo mecanismo comercial afectaría a algunos sectores claves de su economía, como es la industria láctea. Al mismo tiempo, como una medida de presión, Donald Trump decidió imponer aranceles al acero y al aluminio de Canadá –y a otros países del mundo–, en una acción que fue rechazada abiertamente por el primer ministro Trudeau.

Esta presión en contra de Canadá se agudizó cuando se dio a conocer, en agosto de 2018, que los negociadores mexicanos habían logrado un acuerdo por separado con Estados Unidos para poner en marcha el nuevo mecanismo comercial; ello, justo cuando la parte canadiense buscaba negociar de manera trilateral. Dicha acción dejó al gobierno de Trudeau solo frente a su contraparte estadounidense que, de manera insistente, en voz del propio presidente Trump, declaraba que el acuerdo ya se había

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

logrado con México, que Canadá debía hacer lo mismo que ya había una fecha límite, que ya habían sido décadas de abusos en contra de los agricultores estadounidenses, y que si Canadá no estaba de acuerdo, entonces, no había necesidad política de mantenerlos en el nuevo trato comercial (Watles y Lobosco, 2018).

Toda esta situación se dio en medio de agresivas declaraciones de parte de Donald Trump en las que calificaba al primer ministro Trudeau de manso, apacible, deshonesto y débil, y de que su director de la oficina de política comercial, Peter Navarro, afirmara que por hablar mal de Estados Unidos, Justin Trudeau se había ganado un lugar especial en el infierno (Shribman, 2019); esto, después de que Trudeau se sumara a la declaratoria oficial tras la cumbre del G-7 celebrada en Charlevoix, Quebec, en 2018. En este evento Trudeau afirmó que nadie debía pisar a Canadá ni a los canadienses con aranceles ilegales, abusivos e inaceptables, en franca alusión al presidente Trump y su agresiva política arancelaria para presionar en las negociaciones del nuevo acuerdo comercial. En esa reunión, el propio Trump afirmó que Estados Unidos era la alcancía que todo el mundo estaba robando y que él iba a defender a los trabajadores de su país de tales abusos. Como respuesta directa a esas afirmaciones –en la misma cumbre–, Justin Trudeau señaló que él no quería afectar a los trabajadores estadounidenses, que eran sus amigos y vecinos, pero que el trabajo era garantizar el bienestar de los canadienses (*BBC News*, 2018); precisamente, las afirmaciones de Trump y las arengas constantes a sus seguidores respecto al comercio con Canadá generaron una percepción poco favorable de lo que es este país y de la realidad en su histórica relación con Estados Unidos.

Así, unas horas antes de culminar el plazo impuesto por la potencia para concluir negociaciones, la noche del 30 de septiembre de 2018 los gobiernos de Trudeau y Trump cerraron un proceso de tensas pláticas para dar paso a los aparatos legislativos de los tres países, que ratificarían el nuevo mecanismo comercial. El resultado final, el T-MEC, si bien no fue el anhelado por Canadá, al menos cerró ese difícil capítulo que Donald Trump utilizó mediáticamente para promover su imagen como defensor de la clase trabajadora estadounidense en un ejercicio que, como se ha señalado, resulta fundamental para los líderes que hacen del populismo su sello mediático de gobierno.

A partir de ese episodio la relación Trump-Trudeau quedó fracturada, pues el primer ministro se abstendría de volver a entrar en controversias con su contraparte en Washington, y procuró en todo momento mantenerse lo más alejado posible de Donald Trump, pues fue consciente de que su sola exposición al lado del presidente de Estados Unidos se podría interpretar como un signo de sumisión y debilidad frente al mandatario estadounidense, sobre todo después de la serie de descalificaciones personales en su contra. Bajo estas circunstancias, cuando el gobierno de

México invitó de forma insistente a Trudeau para visitar Washington en julio de 2020 y llevar a cabo un acto que celebraría la entrada en vigor del T-MEC, él esperó el tiempo necesario para generar expectativas, pero un par de días antes de dicho evento Trudeau confirmó su negativa a asistir, consciente de que, si lo hubiera hecho, habría dado respaldo a la campaña electoral que Donald Trump estaba a punto de iniciar para intentar su reelección a finales de año.

Del mismo modo, el largo silencio de Trudeau de más de veinte segundos en una rueda de prensa en Ottawa para expresar su opinión después de que el gobierno de Trump decidiera dispersar por la fuerza a manifestantes en Washington en junio de 2020, dentro del movimiento *Black Lives Matter*, fue otra expresión clara de la estrategia que el primer ministro ha decidido emplear frente a políticos que hacen de la retóricas beligerante su *leitmotiv*, como es el caso de Donald Trump. Sin embargo, el poder de su silencio de veintitrés segundos tuvo, quizá, un mayor impacto entre la comunidad internacional que una expresión beligerante hacia Trump después de que éste ordenó reprimir a manifestantes civiles en la capital de su país. Las palabras de Trudeau: "Todos vemos con horror y consternación lo que está sucediendo en Estados Unidos" (Newton, 2020) fueron lapidarias, pues no dio paso a polémicas.

El inicio del colofón de esta compleja relación Trump-Trudeau llegó desde las oficinas del primer ministro en Ottawa, cuando fue de los primeros mandatarios en reconocer el triunfo del demócrata Joe Biden en noviembre de 2020, justo en momentos en que Trump insistía en denunciar un fraude electoral y en el que otros jefes de Estado se negaban a reconocer aún la victoria de Biden, como el mexicano AMLO, de Bolsonaro en Brasil o de Viktor Orbán en Hungría, por citar algunos. De este modo, la felicitación publica de Trudeau no dejó lugar a dudas de que había tomado partido de inmediato en cuanto la situación se lo permitió, desacreditando, sin decirlo, las acusaciones de fraude del aún presidente Trump. Poco después, el asalto al Capitolio por parte de cientos de seguidores convocados por Trump el 6 de enero de 2021 significó una última oportunidad para que Justin Trudeau descalificara el estilo agresivo del populismo del estadounidense, tras afirmar que dicho evento fue un asalto a la democracia por parte de alborotadores violentos incitados por el propio presidente (Reuters, 2021). De esta forma, el liberal Trudeau dejó muy claras sus diferencias ideológicas y de estilo respecto a Trump, algo que no sucedió con su contraparte mexicana, AMLO, que sería otro populismo regional con el cual Trudeau tendría que lidiar durante su gestión.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

Justin Trudeau y el populismo dogmático de López Obrador en México

La llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en diciembre de 2018 al frente del movimiento político de su creación, el llamado Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), significó de inmediato un nuevo estilo en la forma en que se concibe la importancia de Canadá para el gobierno de México. De entrada, desde la puesta en marcha del TLCAN en 1994, los anteriores mandatarios mexicanos –en calidad de presidentes electos– hacían su primera visita al extranjero a Canadá como una muestra de la importancia que representa la relación bilateral; así sucedió con Ernesto Zedillo en noviembre de 1994, Vicente Fox en agosto de 2000, Felipe Calderón en octubre de 2006 y Enrique Peña Nieto en noviembre de 2012 (SRE, 2018). Lo anterior no significó para AMLO una reflexión publica al respecto.

La importancia de los temas abordados en estas visitas de los presidentes mexicanos electos a Canadá quedó demostrada cuando, al no programar AMLO una visita a Ottawa y no existir proyectada una visita de Estado del primer ministro canadiense a México, Justin Trudeau contactó a AMLO –como candidato electo– para solicitarle interceder ante Donald Trump para incluir a Canadá en las negociaciones del mecanismo comercial y alcanzar un nuevo TLCAN. Ante esta petición, AMLO afirmó públicamente que Trudeau lo había buscado y que sería su canciller el que trataría esos temas; además, dejó en claro ante la prensa que su gobierno no iría más allá, afirmó incluso que no sería oficioso o servicial con Trudeau; que no forzaría nada y que cada gobierno tenía sus propias causas para alcanzar un nuevo acuerdo comercial (*Once-noticias*, 2018). Con esta declaración, incluso antes de asumir la presidencia, AMLO estableció de manera pública a Trudeau que su gobierno no abordaría temas importantes de la región de manera extraoficial con su administración, haciendo de lado la tradicional complacencia y buen tono que los gobiernos mexicanos solían externar hacia el gobierno de Ottawa de manera pública.

Una vez en el poder, y a través del contacto con sus adherentes y con el objetivo de marcar la agenda pública del día a día, AMLO en sus conferencias mañaneras fue externando de forma gradual sus coincidencias ideológicas con el mandatario estadounidense Donald Trump, pues en realidad poco fue su interés por involucrarse en asuntos internos de México. De hecho, en su única conferencia conjunta AMLO agradeció públicamente a Trump que no tratara al país como colonia (*DW*, 2020). Este ejercicio de conferencias mañaneras del presidente mexicano (que, como se ha visto, resulta fundamental para liderazgos populistas, pues le permite el contacto permanente con sus bases y adherentes), llega a tales niveles que el académico del CISAN de la UNAM, Leonardo Curzio, lo ha calificado como una especie de "cártel de la comunicación",

pues "quiere tener desde la generación de la información hasta la polémica, el diálogo con la audiencia, las cartas al lector y el derecho de réplica, pero no puede tener todas las atribuciones un mismo actor… Estos regímenes populistas usurpan esta función de la conversación pública como si fuera atribución sólo del gobierno" (García, 2020).

Este estilo directo y vertical del líder con su base, que también desarrolló Donald Trump en Estados Unidos, dejó en cierta desventaja mediática al primer ministro Trudeau ya que las alusiones a su persona y a su gobierno hechas por ambos mandatarios, AMLO y Trump, no se respondían en el mismo tono ni con el mismo alcance, incluso ni ante sus propias bases en Canadá, ya que, como se ha visto, el estilo liberal de Trudeau es moderado y cauto frente a dislates externos.

Dentro de este escenario complejo de Canadá frente a México y su presidente, deben considerarse las solicitudes de AMLO a su contraparte canadiense para interceder con las mineras de su país a fin de cumplir con los pagos de sus impuestos, pues a juicio del presidente mexicano hay muchas empresas de este tipo que no cumplen la ley. En este sentido, AMLO afirmó que existía una campaña internacional en su contra, pero que él no iba a ceder para privilegiar el interés nacional; además advirtió que su administración revisaría los contratos leoninos en materia de energía eléctrica (Pérez, 2020).

El asunto de la inversión extranjera en el sector de energías renovables también ha sido un tema de roce entre ambos mandatarios, pues mientras que el gobierno de Trudeau, a través de su embajada en México, protestó por los cambios en las regulaciones que cancelaron la construcción de proyectos canadienses,[8] AMLO insistió en que daría un giro absoluto en este sector al considerarlo estratégico para su proyecto, pues ha afirmado muchas veces que esta inversión no es deseable para el país. Sus razones van desde aspectos estéticos, ya que "afectan el paisaje y la imagen natural [comprometiéndose a no otorgar] nunca más permisos para la contaminación visual" (YouTube, 2020), hasta aspectos económicos y sociales. Sin embargo, la Cámara de Comercio de Canadá ha enviado diversos documentos y reclamos al primer ministro en el que le piden recordar al gobierno de AMLO el Artículo 32.11 del T-MEC, en el cual México otorgó un trato de nación más favorecida a Estados Unidos y Canadá en materia de inversión. Asimismo, le solicitan recordar al presidente mexicano que se comprometió a tener una política de energía baja en emisiones y promover la inversión privada en energías renovables y no discriminatoria a inversionistas extranjeros para beneficiar a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) o a Petróleos Mexicanos (Pemex) (*El Universal*, 2020).

[8] Se estima que para mediados de 2020 Canadá tenía invertidos poco más de nueve mil millones de dólares canadienses en dicho sector (Milenio y Efe, 2020).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

Así, las acciones y declaraciones del presidente de México respecto a la inversión privada y extranjera en materia energética han sido un frente abierto y pendiente para Trudeau, pues ante cuestionamientos de prensa adepta a su gobierno en las conferencias mañaneras de AMLO, éste ha afirmado que las compañías privadas de energías renovables deberían ofrecer disculpas y no demandar nada (*Animal Político*, 2020). Ante este complejo escenario, Trudeau ha preferido no expresar polémicas ni confrontaciones con él, consciente que ese escenario es en el que el presidente mexicano se encuentra en su zona de confort. Ya en la gestión de Joe Biden en Estados Unidos, quien desde el primer día retomó la postura liberal de promover políticas medioambientales –como la cancelación de los trabajos del oleoducto Keystone–, otra podrá ser la postura del primer ministro canadiense amparándose en acuerdos del T-MEC.

Pero, sin duda, uno de los episodios más complejos en la relación de Trudeau con AMLO fue, paradójicamente, el ejercicio oficioso que el presidente mexicano pretendió jugar con Trudeau al fungir como enlace para convencerlo de asistir al evento de la Casa Blanca en julio de 2020, para celebrar el inicio operaciones del T-MEC. Lo delicado de este asunto es que el gobierno mexicano estaba al tanto de los conflictos entre Trudeau y Trump, y que el propio Trump usaría la presencia de los mandatarios de México y Canadá para reforzar su imagen como líder triunfador frente a sus bases; ello, precisamente con dos de los países a los que más agravió de diversas formas durante el transcurso de las negociaciones.

Ciertamente, la respuesta negativa de Trudeau generó críticas en algunos sectores de México, pues al gobierno de AMLO le habría servido muchísimo la presencia del primer ministro canadiense para amainar las críticas por asistir a Washington a dicho evento. Los cuestionamientos fueron tales que incluso el propio presidente mexicano tuvo que salir al paso y señalar que Trudeau había solicitado visitar México cuando se supere la pandemia del Covid-19 la cual, por cierto, ante la cuestionada gestión que se ha dado en México para enfrentarla generó otro episodio incómodo entre Ottawa y México, cuando el gobierno de Trudeau suspendió de manera unilateral los vuelos provenientes de territorio mexicano a Canadá por los altos índices de contagio en México. Con esta acción y fiel a su estilo, Trudeau descalificó sin decir una sola palabra la gestión de AMLO frente al Covid-19 y sus altos índices de contagio y mortandad, que colocan al país en los primeros sitios a nivel mundial. Todo ello significó nuevas críticas a AMLO pues se afirmó que así como Trudeau se había desmarcado de Trump, ahora lo hacía de forma discreta también con AMLO (*El Financiero*, 2021).

De esta manera, el estilo cauto y pausado en sus acciones frente a personajes populistas al interior de Canadá desde hace varios años y sus conflictos con Trump han servido para que el primer ministro Trudeau decidiera emplear una estrategia

similar frente al jefe de Estado mexicano en turno, que hace de sus palabras cada mañana un dogma para millones de seguidores, que se ha manifestado poco tolerante a las críticas y muy frontal y beligerante frente a los que considera sus opositores, dentro de los cuales no existe Trudeau en el discurso, pero sí en muchas de sus acciones y dichos.

La conclusión de algunas coincidencias populistas en Norteamérica y la postura de Justin Trudeau

Puede señalarse que el populismo es una reacción a la tendencia globalizante de los últimos tiempos. Los excluidos de tales beneficios se han alineado en torno a poderosas figuras mediáticas que denuncian esa realidad, minimizando la gestión política y responsabilizando a las elites del estado de las cosas. Para los políticos liberales contemporáneos como Justin Trudeau, esta realidad ha sido un desafío, pues en medio de marejadas de personajes con dichas características ha tenido que llevar a la práctica una estrategia diversa, para no entrar en el escenario que sus antagonistas desean.

Por ello, Trudeau ha sabido emplear de forma ejemplar el poder del silencio y las acciones discretas, tanto al interior de Canadá como en el exterior de Norteamérica, en este caso Estados Unidos y México, evitando así ahondar las diferencias y generar más conflictos de los potencialmente existentes. Así, en realidad los populismos en Norteamérica son expresiones sociales de inconformidad cuyas puntas del iceberg son Donald Trump y Andrés Manuel López Obrador. Empero, también hay que considerar que al interior de Canadá son una amenaza latente al liberalismo y al multiculturalismo que han construido el país y sus elites a lo largo de varias décadas, y en donde figuras como Jason Kenney, Doug Ford o el propio Stephen Harper deben ser consideradas.

Dicho esto, el cuadro que se presenta a manera de conclusión muestra las coincidencias y diferencias que este artículo ha encontrado en tales movimientos populistas en la región, tanto en la retórica como en las acciones de gobierno. Este cuadro busca contribuir a la construcción de una definición más precisa del populismo en Norteamérica, el cual, pese a tener orígenes diversos, comparte en la práctica dinámicas bastante similares en más de un sentido, como puede verse.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

Cuadro 1
CARACTERÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS IDENTIFICADOS CON PRÁCTICAS POPULISTAS EN NORTEAMÉRICA

Características	Populismos canadienses (Manning, Harper, Kenney y Ford)	Donald Trump (EU)	Andrés Manuel López Obrador (México)
Gustan de mensajes directos y sin intermediarios con sus bases	X	X	X
No reconocen o no manifiestan empatía con el tema del calentamiento global y eliminan subsidios a la generación de energía verde	X	X	X
Privilegian la explotación de energías fósiles y/o gustan de las energías no renovables	X	X	X
Culpan a los gobiernos anteriores de los males presentes		X	X
Se refieren constantemente en contra de las elites y su desprecio por el pueblo	X	X	X
La moral y el cristianismo ocupan un lugar central en sus discursos	X	X	X
Proveen de recursos líquidos a sus adherentes en forma de programas sociales creados exprofeso para ellos		X	X
Impulsan y privilegian la inversión privada en el sector energético	X	X	
Desestiman la ciencia y a los científicos que los cuestionan	X	X	X
Gustan mezclarse entre sus seguidores para recibir abrazos y muestras de cariño	X	X	X
Congelan salarios de los burócratas y/o recortan plazas para ahorrar gasto público	X	X	X
Han pedido a sus funcionarios renunciar a prerrogativas de ley para acercarse al pueblo	X		X
Afirman que todas sus acciones son para el pueblo y por el pueblo	X	X	X
Su estilo de mando es vertical, desestimando atribuciones de los demás poderes		X	X
Sus ataques a la prensa son muy beligerantes al considerarlos opositores		X	X
Promueven la disminución de impuestos para los contribuyentes	X	X	X

Tabla 1
CARACTERÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS IDENTIFICADOS CON PRÁCTICAS POPULISTAS EN NORTEAMÉRICA
(continuación)

Características	Populismos canadienses (Manning, Harper, Kenney y Ford)	Donald Trump (EU)	Andrés Manuel López Obrador (México)
Se asumen como únicos interlocutores válidos frente a sus bases	X	X	X
Afirman que sus gobiernos se encuentran bajo ataques internos y externos		X	X
Procuran e impulsan estímulos fiscales a la inversión privada en todos los ámbitos públicos, incluido el sector salud	X	X	

Fuente: Elaboración propia según los datos aportados en el texto.

Fuentes

Aiello, Raquel

2019 "Harper Opines on Trump Win, Extols Populist Conservatism in New Video", en <https://www.ctvnews.ca/politics/harper-opines-on-trump-win-extols-populist-con servatism-in-new-video-1.4272177>, consultada en febrero de 2021.

Animal Político

2020 "'Deben ofrecer disculpas por contratos de energía, no demandar', reprocha AMLO a empresarios", en <https://www.animalpolitico.com/2020/05/discupas-contratos-energia-amlo-empresarios/>, consultada en febrero de 2021.

bbc News

2018 "Justin Trudeau: I Don't Want to Hurt American Workers", en <https://www.bbc.com/ news/av/world-us-canada-44428074>, consultada en febrero de 2021.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

Benzie, Robert
2020 "Ford Blasts Trump Protectionism. When the Cards Are Down, You See Who Your Friends Are", en <https://www.thestar.com/politics/provincial/2020/04/04/ford-blasts-trump-protectionism-when-the-cards-are-down-you-see-who-your-friends-are.html>, consultada en febrero de 2021.
2018 "Doug Ford Sworn in as Ontario Premier", en <https://www.thestar.com/news/queenspark/2018/06/29/doug-ford-sworn-in-as-ontario-premier.html>, consultada en febrero de 2021.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, coords.
1981 *Diccionario de política*, México, Siglo xxi.

Canovan, Margaret
2002 "Thiking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy", en Yves Mény e Yves Surel, eds., *Democracies and the Populism Challenge*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 25-44.

cbc Digital Archives
1993 "Chretién Campaigns Campbell Crashes in 1993 Federal Election", en <http://www.cbc.ca/archives/categories/politics/prime-ministers/jean-chretien-from-pool-hall-to-parliament-hill/chretien-campaigns-campbell-crashes.html>, consultada en febrero de 2021.

Clark, Joe
2014 *How We Leade Canada in a Century of Change*, Toronto, Penguin Random House.

Crawley, Mike
2019 "Why Doug Ford Is Playing Nice with Justin Trudeau", en <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/ontario-premier-doug-ford-prime-minister-justin-trudeau- 1.5375495>, consultada en febrero de 2021.

Deutsche Welle (dw)
2020 "AMLO agradece a Trump que no trate a México como colonia", en <https://www.dw.com/es/amlo-agradece-a-trump-que-no-trate-a-m%C3%A9xico-como-colonia/a-54100604>, consultada en febrero 2021.

Elections Canada
2021 "Past Elections", en <https://www.elections.ca/content.aspx?section=ele&dir=pas&document=index&lang=e>, consultada en febrero de 2021.

El Financiero
2021 "Canadá, el otro frente que abrió AMLO", en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/canada-el-otro-frente-que-abrio-amlo>, consultada en febrero de 2021.

El Mundo
2015 "El Partido Liberal gana las elecciones de Canadá con mayoría absoluta", en <https://www.elmundo.es/internacional/2015/10/20/5625a4fa268e3e0b118b463a.html>, consultada en febrero de 2021.

El Universal
2020 "México se comprometió en T-MEC a no cambiar leyes pactadas: Cámara de Comercio de Canadá", en <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/mexico-se-comprometio-en-t-mec-no-cambiar-leyes-pactadas-camara-de-comercio-de-canada>, consultada en febrero de 2021.

Engler, Yves
2012 *The Ugly Canadian. Stephen Harper's Foreign Policy*, Montreal, Marquis Printing.

Flanagan, Tom
2009 *Waiting for the Wave. The Reform Party and the Conservative Movement*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

García, Ariadna
2020 "Gobierno se ha convertido en un cártel de la comunicación", en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/gobierno-se-ha-convertido-en-un-cartel-de-la-comunicacion- leonardo-curzio>, consultada en febrero de 2020.

Geddes, John
2018 "Stephen Harper Has Some Ideas about Conservative Populism", octubre, en <https://www.macleans.ca/politics/ottawa/stephen-harper-has-some-ideas-about-conservative-populism/>, consultada en febrero de 2021.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

Goldstein, Lorrie
2020 "Ford, Freeland Alliance Helping Trudeau in Ontario", en <https://torontosun.com/news/national/goldstein-ford-freeland-alliance-helping-trudeau-in-ontario>.

Guillén Romo, Héctor
2018 "Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pelerín", *Economía unam*, vol. 15, no. 43, enero-abril, pp. 7-42.

Halikiopoulou, Daphne
2019 "Populistas de extrema derecha", junio, en <https://elpais.com/elpais/2019/06/01/opinion/1559407218_218443.html>, consultado en enero de 2021.

Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay
1943 *El Federalista* [1787-1788], México, Fondo de Cultura Económica (fce).

Hamilton Spectator, The
2020 "Jason Kenney Is Now Ontario's Most Popular Populist Premier", en <https://www.thespec.com/opinion/contributors/2019/10/08/jason-kenney-is-now-ontario-s-most-popular-populist-premier.html>, consultada en febrero de 2021.

Harper, Stephen
2018 *Right Here Right Now: Politics and Leadership in the Age of Disruption*, Toronto, Penguin Random House.

Hermet, Guy
2003 "El populismo como concepto", *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, no. 1, pp. 5-18.

International Business Times
2013 "Canada Witnesses Dramatic Drop In Resettled Refugees Despite Pledge to Grant More Asylum", en <https://web.archive.org/web/20130420030024/http://ca.ibtimes.com/articles/443807/20130308/canada-refugee-council.htm>, consultada en febrero de 2021.

Kassam, Ashifa
2018 "Canada's Trump Moment? Doug Ford Rises in Conservative Party", en <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/30/doug-ford-ontario-conservative-trump-comparison-canada>, consultada en febrero de 2021.

Kitschelt, Herbert
2002 "Popular Dissatisfaction with Democracy: Populism and Party Systems", en Yves Mény e Yves Surel, eds., *Democracies and the Populism Challenge*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 179-196.

Linnitt, Carol
2013 "Harper's Attack on Science: No Science, No Evidence, No Truth, No Democracy", mayo, en <https://academicmatters.ca/harpers-attack-on-science-no-science-no-evidence-no-truth-no-democracy/>, consultada en febrero de 2021.

Livesey, Bruce
2021 "The Fall of Jason Kenney", en <https://www.nationalobserver.com/2021/02/08/opinion/fall-of-jason-kenney>, consultada en febrero de 2021.

Mény, Yves e Yves Surel
2002 "The Constitutive Ambiguity of Populism", en Yves Mény e Yves Surel, eds., *Democracies and the Populism Challenge*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 1-21.

Milenio y Efe
2020 "En llamada, AMLO y Trudeau hablaron sobre inversión en energías renovables", en <https://www.milenio.com/politica/t-mec-amlo-trudeau-hablaron-inversion-energias-renovables>, consultada en febrero de 2020.

National Post
2018 "Read the Full Text of Maxime Bernier's Speech: 'Scheer Keeps Talking about His Positive Conservative Vision. But Nobody Knows what that Is'", en <https://nationalpost.com/news/politics/sfull-text-of-maxime-berniers-speech>, consultada en febrero de 2021.

Newman, Peter C.
2005 *The Secret Mulroney Tapes. Unguarded Confessions of a Prime Minister*, Nueva York, Random House.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

Newton, Paula
2020 "Trudeau Refuses to Criticize Trump over Handling of U.S. Protests", en <https://edition.cnn.com/2020/06/02/americas/canada-trudeau-silence-us-protests-intl/index.html>, consultada en febrero de 2021.

New York Times Magazine, The
2015 "Trudeau's Canada, Again", en <https://www.nytimes.com/2015/12/13/magazine/trudeaus-canada-again.html>, consultada en febrero de 2021.

Oncenoticias
2018 "Trudeau pidió a AMLO interceder ante EU para incluir a Canadá en TLCAN", disponible en <https://oncenoticias.tv/player/3322>, consultada en febrero de 2021.

Ontario PC
2021 "Fort the People. A Plan for Ontario", en <https://www.ontariopc.ca/plan_for_the_people>, consultada en febrero de 2021.

Papadopulus, Yanni
2002 "Populsim, the Democratic Question, and Contemporary Governance", en Yves Mény e Yves Surel, eds., *Democracies and the Populism Challenge*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 45-61.

People's Party
2021 <https://www.peoplespartyofcanada.ca/>, consultada en febrero de 2021.

Pérez, Maritza
2020 "AMLO pide intervención de Trudeau", en <https://www.eleconomista.com.mx/economia/AMLO-pide-intervencion-de-Trudeau-20200618-0007.html>, consultada en febrero de 2021.

Real Academia de la Lengua Española (RAE)
s.f. a <https://dle.rae.es/concepto>, consultada el 10 de enero de 2021.
s.f. b <https://dle.rae.es/t%C3%A9rmino?m=form>, consultada el 10 de enero de 2021.

Reuters

2021 "Canada's Trudeau Says Trump, Other Politicians Incited Capitol Hill Violence", en <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-canada-idUSKBN29D2DQ>, consultada en febrero de 2021.

Rodríguez Nieto, Sandra

2017 "Canadá es competencia; no pidan a Trudeau que defienda México, que lo hagan los mexicanos: Santín Peña", en <https://www.sinembargo.mx/01-02-2017/3142762>, consultada en febrero de 2020.

Santana, Andrés, José Rama Caamaño y Piotr Zagórski

2020 "Por qué votan en Europa del este a partidos populistas de derecha radical", marzo, en <http://agendapublica.elpais.com/por-que-votan-en-europa-del-este-a-partidos-populistas-de-derecha-radical/>, consultada en enero de 2021.

Santín Peña, Oliver

2018 *Origen y desarrollo del parlamentarismo británico y sus dinámicas en Canadá*, México, cisan/unam.

2014 *Sucesión y balance de poder en Canadá entre gobiernos liberales y conservadores*, México, cisan, unam.

Savarino, Franco

2006 "Populismo: perspectivas europeas y latinoamericanas", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 13, no. 37, septiembre-diciembre, pp. 77-94.

Secretaría de Relaciones Exteriores (sre)

2018 "Encuentros entre mandatarios de México y Canadá", noviembre, en <https://mex-can.sre.gob.mx/index.php/encuentros-entre-mandatorios-de-mexico-y-canada>, consultada en febrero de 2020.

Shribman, David M.

2019 "The Trump-Trudeau Conflict", en <https://www.post-gazette.com/opinion/david-shribman/2019/09/15/Donald-Trump-Justin-Trudeau-US-Canada-conflict-tension/stories/201909150035>, consultada en enero de 2021.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.495)

Taguieff, Pierre-André
2016 "The Revolt against the Elites, or the New Populism Wave: An Interview", junio, en < http://www.telospress.com/the-revolt-against-the-elites-or-the-new-populist-wave-an-interview/>, consultada en enero de 2021.

Valdés Ugalde, José Luis, ed.
2020 *Estados Unidos inédito. Poder y decadencia en la era Trump*, México, cisan, unam.

Walker, Shawn, Tom Phillips y John Henley
2020 "End of Trump Era Deals Heavy Blow to Rightwing Populist Leaders Worldwide", noviembre, en <https://www.theguardian.com/us-news/2020/nov/11/end-trump-era-blow-rightwing-populist-leaders-worldwide-biden-victory-brazil-hungary>, consultada en enero de 2021.

Watles, Jackie y Katie Lobosco
2018 "Trump against Threatens to Leave Canada Out of New nafta Deal", en <https://edition.cnn.com/2018/09/01/politics/nafta-trump-canada-mexico-deal/index.html>, consultada en febrero de 2020.

YouTube
2020 "Nunca más se darán permisos a empresas que afecten el medio ambiente: AMLO", en <https://www.youtube.com/watch?v=pkkUSDIWOZk>, consultada en febrero de 2021.

NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
Recibido: 13/07/2020 Aceptado: 17/03/2021 • DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433

Vidas rompibles en el vórtice de precarización: políticas de expulsión, procesos de exclusión y vida callejera en Tijuana, México

Breakable Lives in the Vortex of Precariousness: Expulsion Policies, Exclusionary Processes, and Street Life in Tijuana, Mexico

Juan Antonio del Monte Madrigal*

Resumen

Este artículo presenta un análisis del proceso de precarización de personas con un pasado de deportación a cuestas y que habitan actualmente las calles de la ciudad fronteriza de Tijuana. Está enmarcado en un modelo de análisis denominado vórtice de precarización, que funciona para investigar la forma en que la vida de estas personas se ha ido degradando cada vez más atendiendo factores procesuales, relacionales, prácticos y subjetivos. Se profundiza en la dimensión histórico-procesual de dicho modelo de análisis, donde se estudian las políticas de expulsión y exclusión y se despliega una perspectiva multifactorial para comprender los diversos elementos histórico-sociales que se conjugaron para que determinadas personas llegaran a habitar las calles de esa ciudad.

Palabras clave: frontera norte, deportación, vida callejera, precarización.

Abstract

This article presents an analysis of the process of becoming precarious for people with a past of deportation and who currently live on the streets of the border city of Tijuana. This is framed in a model of analysis called the "vortex of precariousness," which functions to investigate the way these people's lives have increasingly deteriorated due to factors involving processes, relationships, practices, and subjectivity. The author looks more deeply into the historical-process-related dimension of this form of analysis, which studies policies of expulsion and exclusion, deploying a multifactorial perspective to understand the different historical-social elements that come together so that specific people end up living on the streets of that city.

Key words: northern border, deportation, street life, precariousness.

* Departamento de Estudios Culturales, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), <jadelmonte@colef.mx>.

> "No hay que decir que la copa se ha roto porque una piedra la ha golpeado, sino que se ha roto, cuando la piedra la ha golpeado, porque era rompible" (Bourdieu, 1999: 196).

Introducción

Una de las consecuencias extremas que enfrentan los migrantes deportados de Estados Unidos a través de ciudades fronterizas mexicanas, como Tijuana, es devenir en un habitante de calle (Del Monte, 2019). A lo largo de la última década, ha habido un consenso público y mediático en relación con que la deportación masiva ha sido la causa de mayor impacto para llegar a habitar las calles de la frontera.[1] Aunque aquí se asume la trascendencia de la deportación en el proceso de habitar las calles de Tijuana, también se intenta complejizar las relaciones de causalidad para comprender cómo es que diferentes factores estructurales, acontecimientos históricos y acciones políticas –incluyendo los mecanismos de deportación– se han interrelacionado con las trayectorias vitales de cada persona que habita las calles al estar involucradas en un contexto específico como el de la frontera norte de México, y que se conjugan en la construcción de una serie de fuerzas socioculturales que mantienen en esa situación de calle a ciertas personas deportadas, lo que aquí se denomina vórtice de precarización.

En ese sentido, en este artículo se asume la postura bourdieana colocada en el epígrafe para analizar cómo es que las vidas de los habitantes de la calle se vuelven "vidas rompibles". En sus *Meditaciones pascalianas*, Bourdieu retoma la metáfora de Ryle con la que explica que una copa de cristal se presenta como frágil ante el embate de una pedrada –y que no se rompe solamente por la acción de la piedra, sino porque la copa es un producto quebradizo y, por lo tanto, rompible– para hacer una crítica a los planteamientos causales que afirman que los acontecimientos históricos determinan unilateralmente una conducta o proceder. Así, comenta el sociólogo francés, no hay que decir que "un acontecimiento histórico ha determinado un comportamiento, sino que ha tenido ese efecto determinante porque un *habitus* susceptible de ser afectado por ese acontecimiento le ha conferido esa eficacia" (Bourdieu, 1999: 196). En ese sentido es que se plantea la idea de vidas rompibles, es decir, vidas con

[1] Desde 2008 hasta 2020, se han registrado alrededor de un millón de repatriaciones por la ciudad de Tijuana, según los boletines estadísticos de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. Si bien no hay una estimación exacta respecto a los pobladores que habitan las calles de Tijuana debido a sus características "flotantes", activistas de esa ciudad hablan de que alrededor del 30 por ciento de los retornados pasan en algún momento por una situación de calle al llegar (Méndez, 2017).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433)

una historia de precarización paulatina a lo largo de su trayectoria biográfica, lo que las vuelve especialmente susceptibles a que la deportación las conduzca a un estilo de vida callejero. Así, no es que la deportación los haya llevado a la calle –si esto fuera así, las calles de la ciudad estarían desbordadas por más del millón de deportados que han retornado por sus puertas en las últimas dos décadas (2006-2020; UPM, 2018)–, sino que el devenir vital precarizado a partir de determinados factores relacionados con la migración indocumentada hacia Estados Unidos permitió que el retorno forzado –en un momento específico de endurecimiento de las políticas migratorias– haya impactado de tal manera en las prácticas de estas personas que terminaron habitando en las calles de Tijuana.

Este artículo está enmarcado en un modelo de análisis que he denominado vórtice de precarización, y que funciona para investigar la forma en que la vida de estas personas se va precarizando cada vez más atendiendo factores procesuales, relacionales, prácticos y subjetivos. Aunque este modelo es mucho más amplio, aquí se señalarán solamente los factores procesuales, es decir, histórico-sociales, que se conjugaron para que determinadas personas lleguen a habitar las calles de esta ciudad fronteriza.

El marco contextual, el objeto, el método

Delinear la situación de las poblaciones callejeras en Tijuana acarrea el problema de articular una pluralidad de experiencias de precariedad y exclusión social asociadas a las circunstancias fronterizas que se dan en sus calles, como la deportación, el consumo de drogas, los órdenes urbanos normativos en la frontera, las desigualdades metropolitanas transnacionales, el riesgo y la vulnerabilidad. Asimismo, conlleva la dificultad de aprehender las distintas representaciones y clasificaciones sociales que existen sobre las personas que habitan la calle, las cuales, muchas veces, reducen sus diferencias y tienen consecuencias directas en la estigmatización –y hasta criminalización– de la presencia de estas personas. Si no prendemos las alertas teóricas y metodológicas, corremos el riesgo de reducir a una sola figura (la de la persona en situación de calle, la del deportado, la del drogadicto, etc.) toda la diversidad de experiencias de precariedady, por lo tanto, también estamos en condiciones de hipostasiar erróneamente hacia Tijuana la forma en que el problema discurre en otros contextos ya analizados.

Cuando se reduce la multiplicidad de otredades urbanas en "una sola figura extraña" (Ahmed, 2000), surge la limitación de pensar en un grupo homogéneo ampliamente analizado por la literatura occidental: los *homeless* (De Verteuil *et al*., 2009: 658). Esta reducción soslaya las variaciones contextuales vinculadas con la frontera

como las experiencias previas a esta situación, los anclajes socioculturales y de adscripción o el tiempo de vida en la calle. Como dice Ahmed (2000), la reducción de toda la diferencia social a la figura única de "extraño" implica la borradura de las diversas determinaciones históricas y la consolidación de una sola figura para definir la diversidad de procesos, ya sea deportado, consumidor de drogas, migrante, etcétera.

En Tijuana, todos los procesos asociados pueden reducirse a una de dichas etiquetas o, por el contrario, esas etiquetas funcionan de manera intercambiable al momento de ser clasificados socialmente, de manera que las poblaciones callejeras no sólo se entienden como figuras ambivalentes (Bauman, 1995) (cualquiera de las categorías anteriormente mencionadas), sino como constitutivas de una diversidad de historias, trayectorias y experiencias cruzadas de precariedad que convergen en las calles de la frontera, que se mueven a través de múltiples circuitos y localizaciones, que llevan a cabo diversas prácticas informales para la sobrevivencia cotidiana y asumen una serie de patrones emocionales y sensoriales que los mantienen en las calles.

Este artículo es producto de una investigación etnográfica de largo aliento con habitantes de calle en la ciudad de Tijuana. Tomando al individuo en situación de calle como unidad analítica, la estrategia se dividió en tres momentos: 1) inmersión etnográfica en campo para conocer la situación de la configuración de las poblaciones callejeras, las formas de clasificación que enfrentan y las lógicas y moralidades propias de la composición compleja de los habitantes de calle; 2) levantamiento de entrevistas de corte biográfico para reconstruir trayectorias y momentos críticos del devenir del habitante de calle;[2] 3) indagación archivística sobre acontecimientos histórico-sociales de la frontera, con el fin de articular los distintos factores que intervienen en la configuración de la situación de calle en el contexto fronterizo entre México y Estados Unidos.

En este acercamiento metodológico se partió desde lo más inmediato en el contexto local, recogiendo información a nivel individual y, posteriormente, se fueron jalando hilos hacia momentos más extendidos del proceso de devenir en habitantes de calle. La idea era contestar los términos de análisis que explican esta realidad desde el propio campo de investigación, ponerlos a prueba de abajo hacia arriba, como dice Marcus (1998). A partir de la información recabada en la etnografía y en las entrevistas, en una tercera instancia se hizo un trabajo de archivo y gabinete para vincular acontecimientos, discursos y representaciones históricas que operan en la experiencia

[2] La mayoría de los testimonios rescatados para la elaboración de este texto provienen de estas entrevistas biográficas, que se realizaron con doce habitantes de una cañada urbana en Tijuana, once hombres y una mujer, todos ellos entre treinta y cinco y sesenta años. La selección de las personas se hizo una vez que había pasado el tiempo en campo y tenía como criterios de homogeneidad la vida en la intemperie, y de diferenciación, los factores principales que habían mentado para vivir en las calles.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433)

de habitar las calles en Tijuana. Esta estrategia guio el propio proceso de investigación en campo y, en un momento posterior, se hizo el análisis de la vinculación de la experiencia cotidiana y el devenir en habitante de calle, para conocer cómo se asocian entre sí. Con ello, se terminó de construir el modelo analítico que he denominado vórtice de precarización.[3]

El vórtice de precarización en la frontera norte de México y las vidas rompibles

El vórtice nombra un flujo en espiral cuya rotación en torno a un punto ejerce una fuerza de atracción que paulatinamente se hace cada vez más penetrante. A pesar de que su desarrollo conceptual proviene de las ciencias físico-matemáticas, utilizar la metáfora del vórtice funciona para dar forma a un modelo de análisis en torno a la manera en que operan las fuerzas socioculturales implicadas en la progresiva precarización de algunas personas que retornan de Estados Unidos y que se instalan poco a poco en las calles de las ciudades fronterizas. Es decir, permite analizar la configuración y confluencia de factores que delinean diversas rutas para vivir en las calles pero, sobre todo, que mantienen a las personas deportadas viviendo a la intemperie en los espacios urbanos residuales, a partir de la agudización de la precariedad en la que están envueltos en múltiples dimensiones.

El vórtice de precarización es un modelo analítico que implica abordar tanto procesos de largo aliento, como situaciones coyunturales en cuatro dimensiones de la vida de las personas con experiencia de deportación: histórica, relacional, práctica y afectiva. El vórtice alude a una configuración de procesos en la frontera México-Estados Unidos, donde fuerzas violentas y excluyentes estructuran recursivamente la precarización exponencial de las condiciones materiales, sociales y subjetivas para la subsistencia digna de la vida de aquellas personas que circulan y pernoctan actualmente en las calles de Tijuana.

El vórtice de la precarización se construyó como una matriz de diferentes constelaciones de precarización –es decir, la configuración de factores que llevan hacia la vida callejera– a partir de un análisis de las trayectorias biográficas y espaciales del habitantes de calle en la ciudad de Tijuana. En tanto las condiciones de vida se van

[3] A pesar de que ahora es posible describir con claridad los procesos investigativos involucrados, vale decir que el trabajo en campo no fue lineal ni siempre consistente, todo lo contrario: asumiendo la cualidad cambiante y móvil de los propios colaboradores de este trabajo, el diseño de investigación se planteó de manera flexible y fue objeto de múltiples cambios conforme avanzaba el trabajo de campo. Dichas transformaciones forman parte también del proceso de construcción de conocimiento que aquí se asume.

degradando o haciendo "rompibles" (para continuar con la metáfora bourdieana) debido a una diversidad de procesos que más adelante se señalan en este artículo, las fuerzas violentas y excluyentes se van agudizando y las condiciones de precarización se hacen cada vez más intensas. Dicha situación hace que cada vez sea más difícil salir de la situación de calle en tanto no haya fuerzas externas que los apoyen,[4] es decir, la narrativa del esfuerzo personal no es suficiente. En ese sentido, el vórtice de precarización nos ayuda a clarificar aquellos procesos que colaboran en la construcción de "vidas rompibles" que terminan en las calles de Tijuana.

En este modelo, se inicia con el análisis de los contextos precarios de procedencia y los factores que impulsaron la migración temprana hacia Estados Unidos. A ello se suma el análisis del ir y venir transfronterizo, donde se observa una acumulación progresiva de la precariedad, debido a una conjunción de procesos estructurales y subjetivos como el reforzamiento de la frontera, el endurecimiento de las políticas migratorias, la condición de clandestinidad, el involucramiento en el consumo de drogas y procesos de encarcelamiento.

En el vórtice se señalan dos saltos cualitativos de precarización: el primero tiene que ver con las deportaciones, las rupturas familiares y el inicio del consumo de estupefacientes, todo lo cual se concreta en un atrapamiento fronterizo cuando deciden no regresar y quedarse en las calles de Tijuana. Esta agudización de la situación "rompible" en sus vidas está vinculada con la modificación de las políticas migratorias estadounidenses, la construcción del muro fronterizo y las sanciones y orientación punitiva hacia los migrantes indocumentados a finales del siglo xx y principios del xxi, situación que se aborda en este texto.

Una vez que instalan una rutina en la calle, las fuerzas de precarización se incrementan por las relaciones de exclusión urbana, marcadas por una tensión entre procesos violentos y predatorios de clasificación social estigmatizante y por representaciones de la vulnerabilidad, observadas en las prácticas de gestión de las poblaciones callejeras en la ciudad: policías que los maltratan, centros de rehabilitación que los usan para recolectar dinero en los semáforos, etc. En ese sentido, esta etapa constituye la dimensión relacional del vórtice de precarización.

Por otro lado, desde la dimensión práctica que se analiza en el vórtice de precarización, se pueden observar las prácticas informales que los mantienen en la calle, con las cuales logran salvar sus necesidades básicas de manera muy precaria. El consumo crónico y dependiente de drogas constituye el segundo salto cualitativo exponencial hacia adentro del vórtice. Una vez instalados en ese torbellino vertiginoso de violencia

[4] Este proceso, por supuesto, no es lineal y los hechos pueden aparecer de manera dispar en el transcurso de vida de las personas que habitan en las calles. Sin embargo, se ha decidido exponer de esta manera para presentar de manera ordenada el modelo y sus resultados.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433)

y exclusión se desata una agudización de las fuerzas centrípetas que arrastran hacia su interior: las violencias físicas, materiales, estructurales y culturales que los han estructurado recursivamente a lo largo del proceso se ejercen sobre sí mismos y conducen a la adopción de una narrativa voluntarista y de responsabilidad personal por la situación en que se vive. Dicho análisis se logra a partir del estudio de la dimensión subjetiva y afectiva de la situación de estas personas. Si bien no se abordan aquí estas cuatro dimensiones, sino sólo la primera (histórica), es importante mencionarlas brevemente para entender que forman parte de una estructuración de las vidas "rompibles" de personas con experiencia de deportación que habitan las calles de Tijuana.

Atrapados en Tijuana: entre procesos globales de movilidad y exclusiones locales

Uno de los corolarios del impacto negativo de la moderna desigualdad en las ciudades es la generación de poblaciones precarias, carentes de residencia habitual y con redes de apoyo limitadas, que pernoctan y llevan a cabo su vida cotidiana en diversos espacios de las urbes. En este artículo se considera que la existencia de procesos globales modernizadores tiene como efecto colateral la producción violenta de amplias brechas de desigualdad y nuevos regímenes de marginalidad, movilidad y exclusión en las ciudades (Wacquant, 2007; Bauman, 2006; 2011; Glick y Salazar, 2012), y no se asume que los procesos de precarización y situación de calle en Tijuana son problemas únicamente locales, ya que las interconexiones y las circulaciones globales marcan la pauta de las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales de la frontera (Sassen, 2001; 2007; 2015; Bauman, 2006), los cuales fueron rebatidos desde el propio campo de investigación.

Estas tendencias modernizadoras se ubican como generadoras de movilizaciones poblacionales hacia centros urbanos de personas que son colocadas como una clase marginal producto de dichas tendencias y que carece de recursos o que ha sido despojada de los mismos y, en consecuencia, pierde paulatinamente su capacidad para ejercer sus derechos o tener acceso a oportunidades sociales; se trata de poblaciones expulsadas (Sassen, 2015), constreñidas a moverse en procesos desiguales de movilidad, en condiciones de precariedad grave e imposibilitadas del ejercicio de un marco de derechos que las proteja.

Sin embargo, al ser escenarios condicionados por un límite nacional, los procesos de precarización en las ciudades fronterizas se configuran en relación con el efecto limítrofe de la frontera, la cual juega un papel desencadenante en el devenir de estos procesos, pues opera desigualmente como contención o posibilitador de movilidades

poblacionales. Esta problemática social adquiere una tónica particular debido a la inherente condición de desigualdad entre los dos espacios nacionales, al reforzamiento y aseguramiento de la frontera y el hecho de ser un nodo importante en el complejo movimiento de las dinámicas globales en dicha región.

La frontera México-Estados Unidos se observa, entonces, como un plexo de movilidades diversas y desiguales: un escenario de atracción y de bloqueo de movilidades, de disputas y diferencias en el acceso a las mismas, de apertura y de exclusión; en suma, un escenario de circulaciones diferenciadas propicio para la producción de exclusiones múltiples y de precariedades extremas. Así, la condición de frontera coloca a la ciudad de Tijuana como un contexto de alta movilidad poblacional, y su situación fronteriza como configuradora de las condiciones para la emergencia de sujetos móviles y precarizados. En efecto, la mayoría de los sujetos en situación de calle en estas urbes tienen experiencia migratoria (Velasco y Albicker, 2013). La condición fronteriza, así, contribuye particularmente al proceso de devenir en habitante de calle por medio de la exclusión de ciertas personas –tildadas, por cierto, con el mote de ilegal–, imposibilitados para ejercer, por consecuencia, sus derechos ciudadanos y sobre todo en condiciones precarias de subsistencia en la ciudad.

En ese sentido, Tijuana –en tanto conforma la región metropolitana más grande de la frontera norte de México– se ha convertido en una ciudad ejemplar para observar la manera en que la frontera detiene y precariza la movilidad de poblaciones que intentan migrar hacia Estados Unidos. Factores como el progresivo reforzamiento de la política migratoria estadounidense y su aparato geopolítico fronterizo, los violentos y riesgosos escenarios de precarización, vulnerabilidad y muerte al sur del continente, la urbe ha dejado su tradición de ser una ciudad de paso (Zenteno, 1995) para migrantes y se ha convertido cada vez más en un bolsón de contención de un circuito migratorio transnacional.

Esta situación socioespacial está siendo conceptualizada por algunos estudiosos como "atrapamientos fronterizos", es decir, el espacio fronterizo del lado sur funciona como una especie de dispositivo que detiene la circulación de las personas a través de los linderos nacionales. Los últimos diez años, la ciudad ha recibido una cantidad sustantiva de retornados que, al no tener motivos para regresar a sus lugares de origen y al haberse fracturado un proyecto de vida al norte de la frontera, se han quedado en Tijuana, atrapados en uno de los nodos primordiales de las movilidades e inmovilidades en México (Odgers y Campos, 2014).

Al interior del creciente interés por pensar la forma en que las migraciones poblacionales se encuentran limitadas por las fronteras, los debates en torno a los procesos de atrapamiento surgen para otorgar herramientas analíticas sobre cómo entender las condiciones que obstaculizan el movimiento a lo largo de las franjas fronterizas. En

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433)

términos amplios, podemos ubicar estas discusiones en dos niveles de análisis: por un lado, se ubican aquellas que abordan el atrapamiento desde un nivel macro, observando los efectos del aparato fronterizo y sus mecanismos de control, vigilancia y aseguramiento (Amoore *et al*., 2008; Odgers y Campos, 2014). Por el otro, en los niveles meso/micro se colocan aquellas posturas enfocadas en la puesta en práctica de diversas formas de agencia que se activan frente al atrapamiento fronterizo (Núñez y Heyman, 2007; Velasco, 2016; Del Monte, 2018). Así, como puede anticiparse, en el análisis de los atrapamientos fronterizos se revela el hecho de que las ciudades fronterizas como Tijuana son escenarios donde convergen procesos globales de movilidad, pero también dinámicas locales de exclusión social. En las últimas tres décadas, el paulatino reforzamiento de las políticas migratorias y del aparato geopolítico fronterizo –derivado de cambios contextuales como el 11 de septiembre– ha consolidado el papel que la ciudad ha tenido como contenedora de esas movilidades poblacionales.

A grandes rasgos, la información estadística sobre el sistema migratorio entre México y Estados Unidos informa que, ciertamente, en los últimos años ha sido más efectivo el control fronterizo estadounidense, que ha disminuido el flujo indocumentado de sur a norte y que ha habido un incremento del retorno de migrantes mexicanos de Estados Unidos a México (EMIF, 2014; 2016). Según datos de la Unidad de Política Migratoria, por las garitas tijuanenses ha pasado casi un millón de personas retornadas (UMP, 2008-2020), lo cual toma relevancia a partir de la política de cierre de la frontera y de deportación implementada y expandida desde 2008 (Velasco y Coubès, 2013; Alarcón y Becerra, 2012; Velasco y Albicker, 2013; Odgers y Campos, 2014). Este contexto de reforzamiento de políticas migratorias enmarca la dimensión procesual del vórtice de precarización, que alude al endurecimiento de políticas de exclusión a lo largo de los años y la consolidación de procesos de exclusión en ciudades fronterizas.

De fronteras laxas a fronteras hiperreforzadas: el vórtice de precarización desde una dimensión procesual

La visión amplificada de precariedad que aquí se asume (Butler, 2010; Lorey, 2016) –la cual está asociada a la distribución diferencial de certidumbres, redes y condiciones sociales para la sostenibilidad digna de la vida– invita a ubicarla en los espacios de vida cotidiana en lugar de observarla como el corolario de un proceso estructural en el que no se participa.[5] Así, invertido el acceso analítico, en este trabajo se observó a la precarización desde abajo hacia arriba (Ettinger, 2007; Marcus, 1998). Desde este

[5] Por ejemplo, como el residuo de la flexibilización y desmaterialización del proceso de producción capitalista.

punto de vista, pudieron rastrearse las lógicas de acción de los habitantes de calle, entrevistados a través de los contextos (sociales, políticos, económicos, culturales) específicos que han atravesado a lo largo del tiempo –los diversos espacios nacionales, fronterizos y transnacionales– y observar los constreñimientos que han ido precarizando sus vidas. Así, más que atribuir una explicación teórica y preconcebida de precariedad y deportación como causas del devenir en habitante de calle, se analizaron las mutaciones del contexto fronterizo que han dado lugar a la emergencia de un proceso acumulativo de precarización vital que merma o hace "rompibles" las condiciones sociales, de tal manera que una de las estrategias inmediatas que quedaron para el sostenimiento de la vida fue el involucramiento en las dinámicas callejeras en la ciudad.

Como este trabajo implicó revisar trayectorias de migración hacia Estados Unidos, la vida en ese país del norte, la multiplicidad de tránsitos (forzados y clandestinos) entre México y Estados Unidos y la llegada y el establecimiento en Tijuana, dicho ejercicio analítico se realizó desde la escala de la (in)movilidad transfronteriza (Cunningham y Heyman, 2004). Es decir, las (in)movilidades (Urry, 2007; Adey *et al*., 2014) como un estudio de la precarización transfronteriza implicó haber dado seguimiento a dicho proceso en las dimensiones temporal y espacial y en distintos niveles de análisis –en este caso, en el nivel mesoestructural y el nivel micro– que tienen en el cruce de la frontera su centro de referencia.

Lo "rompible" de las vidas de las personas entrevistadas comienza desde sus lugares de origen. La crisis de los ochenta en México colocó las bases para una transformación del modelo económico que se olvidó de las nacionalizaciones y comenzó a liberar el mercado y empujar, así, a sus políticas y a sus poblaciones por igual, a mirar al norte como forma de estabilidad económica. Sin embargo, como ya se ha diagnosticado, las políticas económicas neoliberales generaron una amplia y aguda desigualdad en el país (Bayón, 2015), y la expulsión masiva de migrantes de ciertos lugares de origen se explica, ya que no sólo nunca observaron los beneficios de los auges económicos prometidos por esta liberalización económica sino que, por el contrario, era cada vez más evidente la precarización constante de las condiciones vitales de sus habitantes.

La migración masiva hacia Norteamérica que se dio durante el cambio de las décadas de los setenta y ochenta, que se ha caracterizado como una movilidad *sin obstáculos* (Massey *et al*., 2002), es decir, cruces de migrantes que evadían con relativa facilidad los controles fronterizos. En ese sentido, es posible hablar de una época de fronteras laxas en la migración México-Estados Unidos.

A mediados de los ochenta, se llevaron a cabo esfuerzos serios por reforzar las fronteras a partir de una serie de circunstancias: el evidente incremento en los flujos migratorios, el rechazo de la opinión pública estadounidense hacia la migración indocumentada, la consolidación de un discurso proteccionista de las fronteras, etc.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433)

Los debates en el Congreso de Estados Unidos se decantaron por implementar una amnistía a la migración indocumentada, la Ley de Reforma y Control a la Inmigración (Immigration Reform and Control Act, IRCA), que venía acompañada de medidas para reforzar los controles fronterizos –como el incremento de agentes de la Patrulla Fronteriza–, de recursos para aprehender y expulsar a los extranjeros indocumentados por medio de la figura del *alien removal* y, sobre todo, de sanciones a empleadores que se beneficiaban al contratar migrantes indocumentados (García y Griego, 1987). En 1986, a partir de la puesta en marcha de esta ley, se formalizó la presencia de más de tres millones de mexicanos indocumentados en Estados Unidos (Durand *et al*., 2001).

A pesar de estos esfuerzos, la migración indocumentada no cesó.[6] Por ello, alrededor del año de 1994, las opiniones en la esfera pública estadounidense se vertieron nuevamente en contra de los migrantes indocumentados, acusándolos de los grandes males que los aquejaban: delincuencia, criminalidad y pobreza. En ese contexto, la innovación en la estrategia de seguridad estadounidense fue proponer que el límite territorial se erigiera en el primer bastión de protección contra "amenazas" externas (Nevins, 2002). La frontera, así, se convirtió en el dispositivo de control reforzado y que tendría la función de contener la inmigración informal y el contrabando de estupefacientes, a partir de una serie de operativos a lo largo de la línea fronteriza.[7] La meta era no detener a los migrantes dentro del país sino en el cruce, a través de tres lineamientos operativos: la presencia de más agentes de la Patrulla Fronteriza a lo largo de dicha frontera, el impulso a tecnologías de vigilancia y la inversión en infraestructura de control. Dichas acciones tuvieron, además, como corolario el impulso a un sistema de migración basado en el tráfico indocumentado de personas, mejor conocido como "coyotaje".

El testimonio del Pillín,[8] quien cruzó en la década de los noventa por uno de los espacios tradicionales de libre cruce en Tijuana (el Cañón Zapata), refleja el reforzamiento de la vigilancia sobre el migrante, pues comentó que "apenas llevábamos como media loma y ya miré a miles de migras [Patrulla Fronteriza] por ahí abajo", de manera que tuvieron que echar a correr en una embestida donde casi la totalidad del grupo fue aprehendido. El pachuqueño, quien cruzó alrededor de las mismas fechas, echó mano de un "coyote" (o "pollero", como también son conocidos) para cruzar por los cerros del este de Tijuana. Usar guías locales fue una práctica asidua al inicio de este

[6] Aunque quienes cruzaron después de ese año tuvieron mayores problemas para hacerlo, debido al incremento de la presencia y vigilancia de la Patrulla Fronteriza.

[7] En la región Tijuana-San Diego se ejecutó la Operación Guardián. Este operativo se implementó el 1 de octubre de 1994, con el objetivo de reducir el cruce no autorizado de migrantes que pasaban por la frontera sur de California.

[8] Para hacer referencia a las personas colaboradoras de esta investigación, se utilizan seudónimos, con el ánimo de guardar la confidencialidad de la identidad de cada una de ellas.

reforzamiento de la frontera, ya que conocían de primera mano los puntos flacos de la Patrulla Fronteriza (Chavéz, 2016).[9]

Dice Joseph Nevins que el cambio más significativo de estos operativos tiene que ver con que representó una transformación sobre cómo Estados Unidos veía sus linderos con México, pasando "de una *región fronteriza* (o una zona de interacción y transición entre dos entidades políticas separadas) a un *límite* (o una línea de estricta demarcación)" (Nevins, 2002: 16).[10] Dicha vuelta de tuerca, argumenta el autor, tuvo como corolario una serie de daños colaterales articulados en dos ejes: por un lado, una violencia estructural manifestada en el aumento en el riesgo de cruce con un cúmulo de consecuencias fatales y, por el otro, una violencia cultural evidenciada en la negativa representación sociocultural del migrante mexicano.[11]

Así, con la consecuente y paulatina línea punitiva con que se delineó la política migratoria y ante el incremento de las medidas restrictivas para el cruce fronterizo, algunos migrantes formaron parte de esa buena cantidad de mexicanos que decidieron quedarse en Estados Unidos, con lo cual se incrementó la población en situación irregular en dicho país. A mediados de los noventa, el presidente Clinton firmó otras leyes que facilitaban la deportación de migrantes indocumentados.[12] Impulsadas por un cabildeo *(lobby)* restriccionista que ha tenido una fuerte influencia en la Casa Blanca durante los últimos treinta años (Holland, 2014), estas leyes en conjunto estipulaban una lista de delitos que, a partir de ese momento, se considerarían graves y facilitaban la ruta para la deportación. Es posible rastrear el cambio de estrategias de aprehensión y deportación en el testimonio de don Pedro: "Entonces, después salió una estadística que decían ellos que no es tanta la gente que están agarrando, sino que a la misma persona la estaban agarrando varias veces pero con diferentes nombres. Fue ahí donde inventaron ellos archivar el nombre de cada persona y fue donde empezaron a agarrar a gente, la misma persona con diferente nombre y ahí fue donde empezaron a procesarlos por falsa identidad, porque no tenías papeles o por cualquier otro borlote que te inventaran". Conocer de primera mano este tipo de endurecimiento en el cumplimiento de la política migratoria llevó a muchos a la conclusión de que quedarse irregularmente podía ser una estrategia más efectiva para sus planes de estancia en el país vecino.

[9] Algunos de los interlocutores con los que tuve contacto fungieron posteriormente como este tipo de guías, debido a su conocimiento de los caminos subrepticios y las dinámicas de vigilancia de los agentes policiales.

[10] Traducción personal. Las cursivas no son originales. Se tuvo que traducir *border* por "región fronteriza" y *boundary* por "límite", en aras de respetar el argumento del autor.

[11] Las muestras contundentes del riesgo que implicaba el cruce de la frontera fueron las más de dos mil muertes registradas por el gobierno mexicano, así como el aumento en los precios por los servicios de los polleros (Cortés, 2003).

[12] Tales como la AEDPA (*Antiterrorism and Effective Death Penalty Act*) y la IIRIRA (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433)

Desde entonces, se criminalizó la presencia del migrante irregular al establecer la no documentación como delito de orden federal y se otorgó autoridad a oficiales de migración para iniciar procesos de expulsión sin derecho de audiencia judicial (Pérez, 2014). Estas leyes importaron para el proceso de precarización de la vida de migrantes en Estados Unidos pues, a partir de su promulgación, un delito menor podría llevar a la deportación misma (Acosta, 2016).

La relación entre las prácticas informales de los migrantes indocumentados y el Estado se complicó aún más en las secuelas de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Estos ataques redefinieron y endurecieron la política migratoria en Estados Unidos. Con la promulgación de la llamada Ley Patriota (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*, USA PATRIOT *Act*) en noviembre de 2001, se hizo oficial lo que ha sido patente en la revisión de las políticas migratorias estadounidenses: la inmigración a Estados Unidos se convirtió en un asunto de seguridad nacional (Andreas, 2009; Alarcón y Becerra, 2012).[13]

Esta ley permitió detener y deportar con muy poca revisión judicial a quienes no fueran ciudadanos, y dejó a discreción del fiscal general si había elementos razonables para creer que alguien ponía en riesgo la seguridad nacional o local. Bajo esta ley, aquellos acusados de ofensas migratorias menores podrían ser retenidos indefinidamente si el fiscal general así lo determinaba. Esta ley sentó las bases para la Ley de Seguridad Nacional, la aplicación de la Operación Streamline y su respectiva legislación, así como la emergencia de programas de seguridad y deportación como el de Comunidades Seguras.

En el año de 2002, se promulgó la *Homeland Security Act*, con la cual se creaba el Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security, DHS), que eclosionó veintidós agencias gubernamentales relacionadas con el control de las fronteras, combate al narcotráfico y terrorismo y a la regulación de la migración. La unificación de estas agencias se observa como el corolario de una lucha paralela contra las drogas, que desde los ochenta ha venido apoyando el reforzamiento de la frontera (Del Villar, 1987; Dunn, 1996). El cambio sustantivo implicó que esta agencia vigilaría y operaría no sólo los límites del territorio sino al interior del mismo, en ciudades no fronterizas. Se dotó de recursos legales a una serie de corporaciones para ubicar extranjeros sin documentos y acelerar su proceso de expulsión (Pérez, 2014); es decir, se realizaron acciones políticas que derivaron en programas que vincularon la aplicación de la ley migratoria y el sistema de justicia.

[13] Ejemplo de dicha redefinición es que la Patrulla Fronteriza agrega entre sus objetivos la lucha contra el terrorismo, la cual queda al mismo nivel que el combate al narcotráfico y a la migración indocumentada.

Ante los nuevos constreñimientos político-estructurales y los recursos de las redes sociales en que se involucraron en Estados Unidos, las habilidades y conocimientos clandestinos aprendidos en tránsito por los entrevistados se colocaron como un factor más en el uso estratégico de las prácticas ilícitas como forma de capitalización económica.[14] Saber cruzar clandestinamente la frontera se convirtió en un recurso que poseían y habían adquirido a lo largo de su estancia en Estados Unidos, y que se colocó como una opción ante el endurecimiento de las políticas migratorias. Visto desde otra perspectiva, el propio sistema fronterizo generó mecanismos de vigilancia para repeler sus cruces, pero en ello propició la activación de recursos de agencia –como las prácticas clandestinas e ilícitas– para evadir el propio sistema, no sin acarrear riesgos y vulnerabilidades. El mecanismo de clandestinidad, si bien es una forma de resistir al reforzamiento fronterizo, también implica una manera de crear sujetos vulnerables en el margen de la legalidad (De Genova, 2005).

La experiencia de don Pedro condensa muy bien cómo la transformación de la política afectó la vida personal. Viviendo en Estados Unidos, don Pedro tenía un permiso de residencia temporal que había renovado anualmente por más de una década; sin embargo, en la primera década del milenio empezó a tener problemas con su proceso de regularización migratoria a partir de una infracción de tránsito que no había pagado (un delito menor). No podía renovar su estatus migratorio si no finiquitaba dicha deuda; sin embargo, ésta se había acumulado de tal manera que don Pedro no estaba en posibilidades de pagarla. Con el objetivo de hacerse de recursos financieros para terminar con dicha deuda, decidió capitalizar el conocimiento que tenía respecto a senderos alternos para cruzar la línea divisoria y echar mano de sus redes migrantes y comenzó a fungir como guía clandestino, "gente recomendada, que me conocía, que sabían que cuando me sacaba la migra, me cruzaba solo y sin problemas […]. Pero de ahí, como te digo, ya empecé a tener problemas con la federal, porque ya me empecé a involucrar en broncas de cruzar a ilegales por el cerro, me agarraron; empecé así, pues, a caminar con grupos de gente". Cuando don Pedro fue detenido y procesado, ya tenía antecedentes criminales más allá de las violaciones a la ley migratoria, lo que complicó sus trámites de regularización y comenzó un largo y doloroso proceso de encarcelamiento y deportación.

El entronque de esta situación con las carencias económicas, el tipo de redes sociales y el conocimiento esquivo del cruce fronterizo generaron las condiciones para

[14] Slack y Whiteford (2011) han documentado estas actividades ilícitas como parte de acciones de agencia desarrolladas por las personas migrantes ante la avasallante violencia estructural que las rodea, insertadas en el escenario de las geografías clandestinas transfronterizas. Esto también ha sido analizado en cuanto a cómo las leyes migratorias estatales generan zonas de ambigüedad, de donde emergen las propias prácticas ilegales (De Genova, 2005).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433)

que las personas entrevistadas en esta investigación se involucraran en actividades ilícitas. Esto tuvo, como se ha planteado desde el inicio del artículo, consecuencias mayores de precarización, como interrumpir procesos de legalización, encarcelamiento, rupturas familiares y la posterior expulsión solitaria a ciudades fronterizas como Tijuana.

Durante esa época, hubo diversas consecuencias para las personas que actualmente viven en la calle; una fue la inmersión en mundos criminales, que a su vez provocó el encarcelamiento de algunas de las personas entrevistadas. Otro de los corolarios fue la ruptura del proceso de regularización de su estatus migratorio y la posterior expulsión del territorio estadounidense, como sucedió –finalmente– para el caso de don Pedro. Junto con ello, también se pudo observar la fractura de vínculos familiares y socioafectivos, que fue determinante en el posterior proceso de inmersión en la vida callejera. En pocas palabras, lo que esta etapa significó para el proceso de precarización de las personas entrevistadas en esta investigación fue una paulatina pérdida de medios legales, de redes sociales y de recursos materiales y reflexivos para subsistir, es decir, la condición de esas vidas como rompibles. En última instancia, esto implicó un bloqueo a las posibilidades de moverse transfronterizamente.

Expulsión a través de ciudades fronterizas: encarcelamiento, el "circulo vicioso" del consumo de drogas y rupturas familiares

Quizá el programa restriccionista que más efecto ha tenido en elevar número de deportaciones es el conocido como Comunidades Seguras, propuesto en la ley como Plan Integral para Expulsar Extranjeros Criminales (*Comprehensive Plan to Identify and Remove Criminal Aliens)*. El programa Comunidades Seguras, implementado en 2008 y que supuso una derrota para los intentos de impulsar una reforma migratoria por parte de Bush y Obama y una victoria del *lobby* restriccionista, conformado por grupos de derecha como el Tea Party, surgió en la coyuntura de la nueva preocupación por resguardar la seguridad nacional en contra del terrorismo desde las fronteras.[15] Dicho programa constituyó un esfuerzo por identificar a extranjeros condenados por delitos que pudieran ser deportables, lo que permitió a las autoridades locales y estatales revisar las huellas digitales de personas detenidas al interior del país con las bases de datos de migración.

[15] Como dice Andreas (2009), la nueva misión prioritaria de las agencias encargadas del control fronterizo era el combate contra el terrorismo.

Según la revisión que ha hecho Holland (2014), el 55 por ciento de los deportados bajo este programa no tenía registros criminales más allá de las violaciones migratorias (el 26 por ciento), o habían sido detenidos por delitos menores, con sentencias de menos de un año, los así llamados criminales nivel 3 (el 29 por ciento), mientras que el 19 por ciento eran criminales nivel 2 (sentenciados por robo, fraude u ofensas menores relacionadas con drogas) y el 26 por ciento de nivel 1 (crímenes violentos o involucramiento en organizaciones de tráfico de droga). Por otro lado, se observó que el programa Comunidades Seguras impactó desproporcionadamente a la comunidad latina, pues el 93 por ciento de los identificados para ser deportados eran migrantes provenientes de países latinoamericanos (Holland, 2014).

Estas deportaciones masivas acarrearon altos costos, pues con los cambios en la legislación migratoria, los migrantes podían ser retenidos durante meses sin asesoría legal y teniendo que dejar atrás vínculos familiares y socioafectivos, lo que abonaba a que las fuerzas del vórtice de precarización se agudizaran.

A partir de los datos de la Oficina de Estadísticas del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, se ha señalado que el 75 por ciento de no ciudadanos expulsados de 2006 a 2011 han sido mexicanos, y que de 2009 a 2016 los eventos de expulsiones de *returns* –conocidos como salida voluntaria, que no lleva un juicio de deportación– han disminuido y, en cambio, han aumentado los *removals* –expulsión que procede de órdenes de deportación, con consecuencias penales si se intenta ingresar de nuevo de manera no autorizada– (Pérez, 2014).

A pesar de que hay investigaciones (Alarcón y Becerra, 2012)[16] que concluyen que la mayoría de estas remociones provienen de delitos menores (*misdemeanor*), muchas de las personas entrevistadas en campo narraron haber sido procesados por delitos mayores (*felony*). Uno de los interlocutores que mayores posibilidades tenía de regularizar su situación –ya que vivía desde el año de nacido en California– fue El Pelado, quien, al preguntarle si adquirió la nacionalidad estadounidense, contestó con la mirada gacha: "Todavía no. Me faltaba poquito, estaba emigrado y apenas me los iban a arreglar y perdí todo por esta situación". La situación a la que hace referencia es una sentencia a seis años de prisión por involucrarse con grupos de narcotráfico. Una similar atravesó don Pedro, quien estuvo nueve años en prisión durante varios periodos, por ser detenido reincidiendo en actividades de pollero, como se destacó líneas atrás.

El hecho de que la mayoría de los entrevistados que viven en la calle hayan sido removidos por delitos mayores constituye un dato para argumentar que éste es

[16] Estos autores han documentado que, si bien el DHS argumentó que deportaron a una gran cantidad de mexicanos criminales de Estados Unidos, la mayoría fueron expulsados por delitos menores.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433)

uno de los posibles factores que operan no sólo en la llegada a las calles de la ciudad, sino también de la estadía en las mismas. En pocas palabras, ser deportados por la comisión de un delito mayor aumentó de manera considerable el grado de precariedad de estas personas cuando llegaron a Tijuana. Esto fue así, porque la comisión de dichos delitos los involucró en un ciclo de consumo de drogas, encarcelamiento y desvinculación de lazos familiares y afectivos (Del Monte, 2018; 2019).

Por otro lado, en la década pasada se detectó un cambio de perfil del migrante deportado. En poco tiempo, el porcentaje de expulsados que tenía al menos un año de residencia en Estados Unidos aumentó casi al 50 por ciento en 2011, cuando un 87 por ciento de deportados eran hombres y casi el 70 por ciento cónyuges o jefes de familia. Esto quería decir que la tendencia en el incremento de deportaciones de migrantes hombres con mayor estadía en Estados Unidos implicaba la ruptura de proyectos de vida en ese país (Velasco y Albicker, 2013: 6).

Si bien el retorno forzado impactó en la ruptura de proyectos de vida familiares que se estaban llevando a cabo del lado norte de la frontera, el análisis de las narrativas de los habitantes de calle revela que hubo otros factores involucrados en la disolución de vínculos familiares (y que tienen que ver con la comisión de delitos mayores), como el encarcelamiento debido al involucramiento en actividades ilícitas o el consumo de drogas. Pasar un largo proceso carcelario puede evaluarse como uno de los factores que precarizaron la vida de las personas que actualmente están en situación de calle, en el sentido de que activó un proceso de desgaste de los vínculos socioafectivos y las redes de cuidado que pudieron tener una vez retornados a México –aunado a ello, vino una pérdida de medios legales para formalizar su situación migratoria y una consecuente expulsión del país–. Quienes pasaron largas temporadas en la cárcel fueron los más afectados por este factor. Don Pedro, El Pelado y quienes pasaron más de cinco años tras las rejas refirieron que, si bien tenían comunicación con sus parejas o hermanos cuando estaban en prisión, mientras más tiempo pasaba, las visitas eran cada vez menos frecuentes. Después de ser deportados, algunos incrementaron su consumo de drogas y dejaron de ver a su familia. Algunos de ellos, incluso, reportaron que dejaron de buscar a sus parientes por la vergüenza que les ocasionaba que los vieran en esa situación.

Habría que advertir que este quiebre de enlaces socioafectivos no se llevó a cabo súbitamente, sino que se dio de manera paulatina, en diferentes grados –algunas veces sólo fueron separaciones temporales, aunque en muchos de los casos fueron definitivas, lo que tiene un peso muy importante en el proceso de salir o quedarse en las calles–, y algunas de las veces también se llevaron a cabo de manera autoinfligida –en las que sentimientos como la vergüenza o la rebeldía fueron ubicados como aspectos afectivos del mantenimiento del lazo familiar–. También habría que añadir,

por último, que no es que uno solo de los factores provocara la ruptura familiar, sino que en ocasiones fue una combinación de varios, en donde uno de ellos predominó sobre el otro.

El tema de las drogas es descrito por ellos como un "círculo vicioso" en relación con su familia, pues mientras estas sustancias han sido uno de los motivos por el que las familias los "sueltan" y dejan de interesarse en ellos, muchas veces buscan en la droga el refugio socioafectivo que ya no tienen con sus familias. La relación del Pelado con su esposa se deterioró cuando ella le limitó la convivencia con sus hijos, al observar que pasaban meses que no llegaba a su casa por estar involucrado en el consumo de drogas, de manera que se separaron: "Ella venía pa' cá, ya no me dejaba mirar a la niña y el niño, y ya comenzó la tomadera, comenzó el vicio, el vicio lo tengo muy prendido como otra gente". El consumo de estupefacientes ha sido una solución expedita ante la ruptura familiar; y aunque saben que es momentánea, prefieren tenerla para salir al paso y poder atender las necesidades primarias, como el hambre o el refugio.

Junto a esta combinación de factores –la deportación, el paso por la cárcel y el consumo de drogas–, se observa también una forma de alejamiento de sus familias que es autoinfligida. Este alejamiento por decisión propia tiene que ver con la desvalorización que hacen de sus propias situaciones de vida, de la incorporación de discursos de responsabilidad individual sobre dicha situación y sobre determinados sentimientos de vergüenza –signados por el juicio y estigmatización de otros– que ello les ocasiona. Es decir, hay veces en que ellos mismos han decidido alejarse de su familia, ya que no se consideran dignos de presentarse ante ella en dichas condiciones sin antes pasar por un proceso de rehabilitación, como comentó don Pedro: "Es mejor alivianarse pa' llegar más o menos con la familia, que no lo vean a uno tan tiradote acá […]. Entonces necesita uno hacer un esfuerzo pa' que te reciban bien, porque digo, ellos ya te conocen en esa línea; entonces, para que ellos no vean que sigues por el mismo lado, necesitas que haya un cambio en ti".

La ruptura familiar autoinfligida tiene que ver también con haber interiorizado un discurso de responsabilidad individual sobre su propia situación de calle, es decir, que estas personas incorporaron el discurso de que la voluntad propia es lo que los tiene en la calle, lo cual se coloca como una paradoja, ya que parece que no basta la voluntad propia para salir de la calle sino la combinación de agencia, aspectos estructurales y contextuales y las distintas redes socioafectivas involucradas.

En las conversaciones con estas personas fue notorio que, alrededor del cambio del milenio, muchas comenzaron a decidir no volver a intentar cruces clandestinos. Atrapados en Tijuana, esta decisión implicó consecuencias en la reorientación de sus expectativas y capacidades de acción hacia la vida callejera en esta ciudad fronteriza.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433)

Hubo tres tipos de factores que estructuraron la disposición de los informantes de no volver a cruzar: en primer lugar, el temor de volver a ser encarcelado ante el endurecimiento de la legislación migratoria; en segundo lugar, el consumo de estupefacientes vinculado a la fácil accesibilidad, debida a una reconfiguración del mercado local de las drogas; y, en tercer lugar, el riesgo que implicó la consolidación del control de cruce clandestino por parte de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y la exacerbación de la violencia en Tijuana durante los últimos años. En otro artículo hemos analizado estos factores que influyeron en la decisión de dejar de intentar cruzar a Estados Unidos: consumo de drogas, violencias y deportación (Del Monte, 2019).

Cabe mencionar, por último, que las personas retornadas con estas características se han enfrentado prácticamente a un abandono institucional y estatal. Si bien desde 2006 se lanzó el Programa de Repatriación Humana, sustituido en 2014 por el Somos Mexicanos,[17] con la finalidad de brindar servicio a repatriados en los puertos de retorno, lo cierto es que no contaron con recursos propios y su funcionamiento se basó en la vinculación con organizaciones sociales y con otros programas de gobierno (Hualde y París, 2019). Por su parte, en Tijuana no ha habido una política sistemática de atención a las poblaciones callejeras, simplemente algunos esfuerzos aislados derivados de la aplicación de programas a deportados. Todo lo contrario, amparados en el "Bando de Policía y Buen Gobierno" que sanciona aspectos como la "vagancia", el "deambulantaje", la "mendicidad" o el "dormir a la intemperie", se sustentan una serie de detenciones arbitrarias con que se criminaliza su presencia en las calles de esta urbe (Del Monte, 2018).

Conclusiones

La precarización de los actuales habitantes de calle que sobreviven en espacios urbanos residuales de Tijuana fue un proceso paulatino que tuvo a la frontera como dispositivo de desgaste de condiciones sociales para el sostenimiento vital. Como dispositivo de gestión y control de movilidades poblacionales, los controles fronterizos han tenido efectos progresivamente precarizantes en la vida de estas personas, según se fueron reforzando con el paso del tiempo y los intentos de cruce se fueron volviendo cada vez más complicados.

En el ir y venir por la frontera a lo largo de los años en que las políticas estadounidenses fueron reforzándola cada vez más, el proceso de precarización fue acumulándose progresivamente, y se ha ido pasando por una diversidad de estatus: de

[17] Actualmente opera con el nombre de Programa de Repatriación.

migrante regional a migrante transfronterizo, a migrante indocumentado, a migrante ilegal, a criminal y a migrante deportado. La ecuación queda, entonces, de la siguiente manera: mientras que estas personas iban y venían por la frontera a través de los años en que ésta se iba reforzando, la precarización vital se iba acumulando progresivamente en tanto se mermaban las condiciones individuales, sociales, legales y políticas para sostener dignamente su vida.

A lo largo de este artículo se ha hecho un recorrido por los diferentes factores histórico-estructurales que han ido precarizando las vidas de las personas que actualmente viven en las calles de Tijuana. Hemos observado, a partir del endurecimiento de la política migratoria y el reforzamiento fronterizo, además de una serie de circunstancias como la ruptura con vínculos familiares y el inicio en el consumo de drogas –entre otras tantas–, cuáles han sido aquellos factores que forjaron la disposición de estas personas para que los procesos de deportación y retorno los afectaran de tal manera que se fueran a vivir a las calles de la ciudad. En ese sentido, hemos hecho un recorrido a lo largo de aquellos factores que vulneran las vidas de determinadas personas en la frontera norte de México y llevan a la posibilidad de que esa vida sea "rompible", en términos de Bourdieu.

Si bien el acontecimiento de deportación ha sido uno de los factores que catalizaron el devenir de algunas personas hacia las calles de Tijuana, en este artículo no se ha pretendido señalar una causalidad lineal desde la deportación hacia la situación de calle. La idea ha sido generar una explicación en la que –como la copa "rompible" en el epígrafe de Bourdieu– se muestre no que viven en la calle porque han sido deportados, sino que, debido a que tanto sus historias como su vida cotidiana actual han estado plagadas de diversas formas de precarización transfronteriza, estas personas han sido susceptibles a que la deportación –en mancuerna con otros factores de exclusión– los haya impactado de tal manera que han permanecido durmiendo en las calles de la ciudad.

Como puede observarse, no es posible concluir que la deportación es el factor principal que lleva a las personas a vivir a las calles; por el contrario, se ha demostrado que hay una serie de factores transfronterizos en dimensiones histórico-políticas que hacen que las vidas de determinadas personas sean especialmente susceptibles para devenir en habitantes de calle, una vez que han pasado por un proceso de retorno desde Estados Unidos a México.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433)

Fuentes

Acosta García, César Martín
2016 "Relatos de vida de veteranos deportados de Estados Unidos en Tijuana: masculinidades y roles familiares en transformación", en <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2016/12/TESIS-Acosta-Garc%C3%ADa-C%C3%A9sar-Mart%C3%ADn-MEC.pdf>, consultada el 25 de marzo de 2020.

Adey, Peter, David Bissell, Kevin Hannam, Peter Merriman y Mimi Sheller
2014 *The Routledge Handbook of Mobilities*, Londres, Routledge.

Ahmed, Sara
2000 *Strange Encounters. Embodied others in Post Coloniality*, Oxon, R.U., Routledge.

Alarcón, Rafael y William Becerra
2012 "¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California", *Norteamérica*, vol. 7, no. 1, enero-junio, pp. 125-148.

Amoore, Louise, Stephen Marmura y Mark Salter
2008 "Smart Borders and Mobilities: Spaces, Zones, Enclosures", *Surveillence and Society*, vol. 5, no. 2, pp. 96-101.

Andreas, Peter
2009 *Border Games. Policing the U.S.-Mexico Divide*, Londres, Cornell University Press.

Bauman, Zygmunt
2011 *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*, México, Fondo de Cultura Económica (fce).
2006 *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Barcelona, Paidós.
1995 "Making and Unmaking of Strangers", *Thesis Eleven*, vol. 43, pp. 1-16.

Bayón, Cristina
2015 "La construcción del otro y el discurso de la pobreza. Narrativas y experiencias desde la periferia de la Ciudad de México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 60, no. 223, enero-abril, pp. 357-376.

Bourdieu, Pierre
1999 *Meditaciones pascalianas*, Barcelona, Anagrama.

Butler, Judith
2010 *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*, México, Paidós.

Chavéz, Sergio
2016 *Border Lives. Fronterizos, Transnational Migrants and Commuters in Tijuana*, Nueva York, Oxford University Press.

Cortés Larrinaga, Mario
2003 "Política inmigratoria de México y Estados Unidos y algunas de sus consecuencias", *Región y Sociedad*, vol. 15, no. 27, mayo-agosto, pp. 3-33.

Cunningham, Hilary y Josiah Heyman
2004 "Introduction: Mobilities and Enclosures at the Borders", *Identities. Global Studies in Culture and Power*, vol. 11, no. 3, pp. 289-302.

Dunn, Timothy
1996 *The Militarization of the U.S.-Mexico Border 1978-92: Low-Intensity Conflict Comes Home*, Austin, Center for Mexican American Studies Books.

Durand, Jorge, Douglas Massey y René Zenteno
2001 "Mexican Immigration to the United States: Continuities and Changes", *Latin American Research Review*, vol. 36, no. 1, pp. 107-127.

Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte y Sur de México (emif)
2016 *Encuesta sobre migración en la frontera norte de México. Informe anual de resultados 2014*, Unidad de Política Migratoria, El Colegio de la Frontera Norte (El-Colef)/Consejo Nacional de Población (Conapo)/Secretaría de Relaciones Exteriores (sre)/Secretaría del Trabajo y Previsión Social (stps)/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), en <http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/EMIF_anual_NTE2014>, consultada el 25 de marzo de 2020.
2014 *Encuesta sobre migración en la frontera norte de México. Informe anual de resultados 2013*, Unidad de Política Migratoria, El Colef/Conapo/sre/stps/Conapred, en <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/2403/1/images/EMIF-NORTE-v13.pdf>, consultada el 25 de marzo de 2020.

Ettinger, Nancy
2007 "Precarity Unbound", *Global, Local, Political*, vol. 32, no. 3, pp. 319-340.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433)

García y Griego, Manuel
1987 "Orígenes y supuestos de la Ley Simpson-Rodino de 1986", *Foro Internacional*, vol. 28, no. 3, pp. 437-477.

Genova, Nicholas de
2005 *Working the Boundaries: Race, Space and 'illegality' in Mexican Chicago*, Durham, Duke University Press.

Glick Schiller, Nina y Noel Salazar
2012 "Regimes of Mobility across the Globe", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 39, no. 2, pp. 183-200.

Holland, Lynn
2014 "The Politics of Deportation and the Restrictionist Movement in the Post 9/11 Era", *Contemporary Justice Review*, vol. 17, no. 2, pp. 173-194.

Hualde, Alfredo y María Dolores París
2019 "Mercados de trabajo y reinserción laboral de deportados en Tijuana, Baja California", en Liliana Rivera Sánchez, ed., *¿Volver a casa? Migrantes de retorno en América Latina. Debates, tendencias y experiencias divergentes,* México, El Colegio de México, pp. 167-200

Lorey, Isabell
2016 *Estado de inseguridad. Gobernar la precariedad,* Madrid, Traficantes de Sueños.

Marcus, George
1998 *Ethnography Through Thick & Thin*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

Massey, Douglas, Jorge Durand y Nolan Malone
2002 *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Sage.

Méndez, Ernesto
2017 "Terminan mexicanos deportados como indigentes, en Tijuana", *Excelsior*, 12 de mayo, en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/05/12/1163146>, consultada el 18 de octubre de 2019.

Monte Madrigal, Juan Antonio del
2019 "Devenir habitante de calle en una ciudad fronteriza del norte de México. Deportación, consumo de drogas y violencias", *Civitas*, vol. 19, no.1, pp. 159-177.
2018 "El vórtice de precarización. El proceso de indigencia en una ciudad fronteriza del norte de México", tesis de doctorado, México, El Colegio de México.

Nevins, Joseph
2002 *Operation Gatekeeper: The Rise of the 'Illegal Alien' and the Making of the U.S.-Mexico Boundary*, Nueva York, Routledge.

Nuñez, Guillermina Gina y Josiah Heyman
2007 "Entrapment Processes and Immigrant Communities in a Time of Heightened Border Vigilance", *Human Organization*, vol. 66, no. 4, pp. 354-365.

Odgers Ortiz, Olga y Amalia Campos Delgado
2014 "Figés dans le mouvement: périodes et espaces d'attenté des migrants mexicains expulsés des États-Unis", *Revuee Européenne des Migrations Internationales*, vol. 30, no. 2, pp. 113-135.

Pérez Duperou, Gabriel Humberto
2014 "La recomposición de las redes sociales de hombres expulsados por Estados Unidos a Tijuana, Baja California", en <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2014/11/TESIS-Perez-Duperou-Gabriel-Humberto-1.pdf>, consultada el 25 de marzo de 2020.

Sassen, Saskia
2015 *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, Buenos Aires, Katz.
2007 *Una sociología de la globalización*, Buenos Aires, Katz.
2001 *The Global City*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

Slack, Jeremy y Scott Whiteford
2011 "Violence and Migration on the Arizona-Sonora Border", *Human Organization*, vol. 70, no. 1, pp. 11-21.

Unidad de Política Migratoria (upm)
2018 "Boletines estadísticos", octubre, en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Boletines_Estadisticos>, consultada el 25 de marzo de 2020.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.433)

Urry, John
2007 *Mobilities*, Malden, Mass., Polity Press.

Velasco, Laura
2016 "Cross-border Mobility and Clandestine Practices: Scenarios of Violence in the Mexico-United States Border Region", *Human Organization*, vol. 75, no. 3, pp. 269-278.

Velasco, Laura y Sandra Albicker
2013 "Estimación y caracterización de la población residente en 'El Bordo' del canal del Río Tijuana. Reporte ejecutivo de resultados de investigación", octubre, en <https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2013/10/Reporte-ejecutivo-El-Bordo-FINAL.pdf>, consultada el 25 de marzo de 2020.

Velasco, Laura y Marie Laure Coubès
2013 "Reporte sobre dimensión, caracterización y áreas de atención a mexicanos deportados desde Estados Unidos", diciembre, en <https://www.colef.mx/estudiosdeelcolef/reporte-sobre-dimension-caracterizacion-y-areas-de-atencion-mexicanos-deportados-desde-estados-unidos/>, consultada el 25 de marzo de 2020.

Verteuil, Geoffrey de, Jon May y Jürgen von Mahs
2009 "Complexity Not Collapse: Recasting the Geographies of Homelessness in a 'Punitive' Age", *Progress in Human Geography*, vol. 33, no. 5, pp. 646-666.

Villar Kretchmar, Samuel Ignacio del
1987 "Lo inútil e injusto de la coerción masiva: de la migración a las drogas", *Foro Internacional*, vol. 28, no. 3, enero-marzo, pp. 471-474.

Wacquant, Loïc
2007 *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires, Manantial.

Zenteno, René
1995 "Del Rancho de la Tía Juana a Tijuana: una breve historia de desarrollo y población en la frontera norte de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 10, no. 1, enero-abril, pp. 105-132.

NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
Recibido: 15/12/2020 Aceptado: 16/03/2021 • DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467

The Origin of Crony Capitalism in Modern Mexico And Its Current Impact on Foreign Direct Investment

El origen del capitalismo de amigos en el México moderno y su impacto actual en la inversión extranjera directa

José Galindo Rodríguez*

Abstract

This article analyzes the extent to which crony capitalism (CC) affects international business activities. By using the case of Canadian companies investing in mining in Mexico, the author explains how CC impacts foreign direct investment, arguing that it does not imply negative consequences for international business activities if other variables are controlled domestically. Crony capitalism could even generate positive incentives for foreign investors since it deepens corruption internally. This type of corruption does not elevate the risk perceived by foreign investors if the process of doing business in Mexico is under the control of domestic power groups.
Key words: crony capitalism, mining, foreign direct investment, Mexico, Canada.

Resumen

Este artículo analiza en qué medida el capitalismo de amigos o *crony capitalism* (CC) afecta las actividades comerciales internacionales. Al utilizar el caso de las empresas canadienses que invierten en minería en México, explico de qué manera el CC impacta la inversión extranjera directa (IED). Mi argumento es que el CC no implica consecuencias negativas para las actividades comerciales internacionales si otras variables se controlan a nivel nacional. El CC incluso podría generar incentivos positivos para los inversores extranjeros, puesto que profundiza los problemas de corrupción al interior del país. Este tipo de corrupción no eleva el riesgo que perciben los inversores extranjeros si el proceso de hacer negocios en México está bajo el control de grupos de poder nacionales.
Palabras clave: capitalismo de amigos, minería, inversión extranjera directa, México, Canadá.

* Universidad Veracruzana; josgalindo@uv.mx

Introduction

Focusing on Mexico, this article analyzes the extent to which domestic crony capitalism (a type of collusive corruption) affects international business activities and in what sense. First, I introduce the origins and evolution of crony capitalism in Mexico since the dictatorship of Porfirio Díaz (1876-1911); then, I explore how business networks operated in this country at least until the end of Peña Nieto's term (2012-2018) and how crony capitalism is related to corruption. Finally, using the case study of Canadian companies investing in Mexico, mainly in the mining sector, since the start of North American Free Trade Agreement (nafta) in 1994, I explain how these grey areas have an impact on foreign direct investment. My main argument is that crony capitalism does not imply negative consequences for international business activities if other variables are controlled at the domestic level. What is worse, crony capitalism could even generate positive incentives for foreign investors, in a context of weak formal institutions, as is still the case with Mexican institutions, while deepening corruption problems internally by undermining the country's institutional structure even more. In that sense, this type of corruption does not necessarily elevate the risk perceived by foreign investors if, regardless of existing legislation, the process of doing business in Mexico is under the control of domestic power groups made up of entrepreneurs and government officials, who sometimes negotiate directly with foreign investors. These groups can partially guarantee the success of foreign investment projects and, at the same time, obtain personal benefits. This is one of the main reasons why, even though Mexico has such substantial corruption problems, many foreign companies are still willing to invest there: they obtain high earnings and guarantees from local governments for operating their businesses at different levels (federal, state, and municipal), something that has also recently been observed in other countries, i.e. Russia.

Defining Crony Capitalism and Its Relationship to Corruption

Crony capitalism is a term used to describe an economy in which success in business depends on the relationships between businessmen and government officials. Even though there may be a few situations where crony capitalism differs from collusive corruption, for this article the two concepts will be used as synonyms (Table 1).[1]

[1] Not all crony capitalism is necessarily corrupt. Andrew Paxman distinguishes between two stages or types of relationships between businessmen and public officials: the symbiotic imperative, which involves crony

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

The Relationship between Corruption and Crony Capitalism

Table 1
TYPES OF CORRUPTION

	Bureaucratic Corruption	Political Corruption
Extortionate Corruption The public servant extorts citizens by not doing his/her job, doing it conditionally, or failing to do his/her daily work in exchange for gifts or money that he asks of the citizen or obliges him/her to offer	Services provision (healthcare, education, licenses, law enforcement)	Licenses, property, expropriation, court rulings
Collusive Corruption Implies the collusion among different participants of the private and public sectors at different levels. Public servants divert or misuse the public budget	Arrangements to avoid or deviate from standards (taxes, quality control, permits), public procurement CRONY CAPITALISM	"Close links" between companies and politicians (with the capacity to manipulate regulations, including public services and works), high-level recruitment, tax exceptions CRONY CAPITALISM

Source: Developed by the author using data from OECD (2015).

In this paper, collusive corruption is defined as the phenomenon whereby a public official (supported by a network of bureaucrats under his orders and sometimes by other officials of the same hierarchy), in the exercise of his/her functions, in collusion with elements of the private sector, abuses public power and illegitimately appropriates what belongs to the inhabitants of a nation (the public), either following the laws or not (or, in some cases, even supporting modification of specific laws in the short or long term), to favor his/her individual interests. This type of corruption usually benefits to differing degrees all individuals in the public and private sectors that participate in the corrupt act, i.e., in a public procurement process, and who are organized in a network. These networks usually vary in each act of corruption, but can be the same for different processes of corruption.

My definition refers particularly to acts committed by members of the public sector who manage public resources, and who are linked to elements of the private

relationships but benefits state formation and economic stability, for example, after a revolution; and symbiotic convenience, which implies a mutual personal interest, without taking into account anyone else. Put another way, all collusive corruption is crony capitalistic, but not all crony capitalism is corrupt (Paxman, 2017: 30-1).

sector. In addition, it includes an aspect difficult to measure but fundamental to consider, which refers to when the corrupt individual or network, even without violating the law, carries out acts of corruption. This situation also occurs continuously in the processes of public tenders for goods, services, and public works, for example. That is to say, a scenario or simulation is set up in almost every procurement process, where all the laws are fully complied with. However, this scenario benefits the bidders for goods, services, and public works that allied public authorities may favor by assigning them contracts. The profits that eventually emerge from these contracts are distributed among elements of the private and public sectors that participated in these activities.

Exploring this topic as it applies to Latin America using a neo-institutionalist approach, Stephen Haber (2002) defined crony capitalism as a system "in which those close to the political authorities who make and enforce policies receive favors that have large economic value." Some economic consequences of crony capitalism are that under a crony system, favored entrepreneurs can operate their businesses as monopolies or near-monopolies. Monopolies generally have two negative consequences for the economy: a company with a monopoly produces less than would be produced in a competitive market, and products are sold at higher prices than they would be in a competitive market. This creates a loss to society in which consumers transfer resources (money) to privileged entrepreneurs due to the higher prices they pay. This has an effect on income distribution.

Society also loses on the supply side. That is, individuals are limited as producers in economic sectors where privileged companies operate. In that sense, we can say that crony capitalist systems distort economic incentives, negatively affecting the growth rates of various sectors of the economy because under crony capitalism, "industries that would not exist otherwise arise . . . and opportunities are denied to entrepreneurs who have the necessary skills and assets but not the political access or the necessary protection" (Galindo, 2021). This has a negative impact on the quality of goods and services, including that associated with a lack of innovation.

Regarding the rule of law, in crony capitalism "application of the law becomes arbitrary, unpredictable and dependent on informal relations and factors other than universal rules" (Galindo, 2021). In short, the law does not apply equally to all social and economic participants, as there is no calculable law that would allow economic actors to predict their profits. Second, in these systems, property rights are weak and transient. Crony capitalism is a system that ensures property rights of select economic actors.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

The Debate over the Existence of Crony Capitalism During Mexico's Porfirio Díaz Dictatorship (1876-1911)

In 2003, Stephen Haber, Armando Razo, and Noel Maurer published *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*, which presents a vertical political integration (VPI) model that posits the existence of crony capitalism in Mexico. For Gulnaz Sharafutdinova, the neo-institutionalist approach that Haber adopted "provides a solid starting point, but it does not address the issue of the origins of cronyism" (2010: 27-34). In addition, neo-institutionalist models cannot explain the existence of some characteristics of crony capitalism in developed countries, which supposedly have solved this problem, at least partially. In that sense, neo-institutionalist models have also been criticized insofar as they are constructed with excessive generalizations that do not distinguish between specific versions of crony capitalism.

In his book *Institutions and Investment: The Political Basis of Industrialization in Mexico before 1911* (2001), Edward Beatty implicitly questions the idea that the Porfirio Díaz administration, known as the Porfiriato, was a case of crony capitalism. Beatty shows that Díaz's government favored the development of a national industrial sector through a carefully planned and administered series of laws and policies, including trade policy (import tariffs), intellectual property law (patents), and the program of providing tax incentives to employers who established new industries. Beatty argues that these formal institutions (laws and policies) played a critical role in the formation and behavior of investment in Mexico.[2] Moreover, he asserts that there were a number of small and medium-sized companies that did not have special privileges during the Porfiriato and that were subject to the laws. In the same sense as Beatty, Sandra Kuntz also affirms that during the Porfiriato, the rules undoubtedly improved; and she proposes the analysis of crony capitalism over a longer term. That is, "going backwards, we can better appreciate the institutional progress of the Porfiriato" (Kuntz, 2014).

However, the conclusion I have reached after many years of studying crony capitalism is that its reality in Mexico during the Porfiriato falls somewhere between the position of neo-institutionalists and that of Beatty and Kuntz. This implies that, for Mexico, the term "crony capitalism" should be understood as a hybrid model or a nuanced version of what the neo-institutionalists, the proponents of the term for Latin America, consider. That is, crony capitalism was not as prevalent and harmful

[2] Institutions are defined here as "humanly devised constraints that structure political, economic, and social interactions." According to Douglass North, constraints are devised as formal rules (laws, constitutions, property rights) and informal restraints (customs, traditions, taboos, sanctions, codes of conduct), which usually contribute to safety and order within a society or market (North, 1990: 97-112).

–one could argue it helped draw investment into some sectors that would otherwise have remained underdeveloped– as neo-institutionalists say, but more prevalent than the other authors acknowledge. Whether the Porfiriato legal system had more weight than neo-institutionalists recognize or not, the formulation of laws and policies in this period was often the product of the mixed interests of political and business elites, the main characteristic that distinguishes cronyism from crony capitalism. A clear example of this is found in the construction of the General Law of Credit Institutions of 1897 by the federal government in conjunction with the few banks that existed at the time. This led to a highly concentrated banking sector that in turn led to a highly concentrated industrial structure (Maurer, 2002). However, Mexican politicians in this period were not involved in companies in all economic sectors, nor in most small and medium-sized companies established in Mexico. So, the story of crony capitalism changes depending on which sectors and sizes of companies are analyzed. For more on this debate, see Galindo (2021).

Crony capitalism has continued to operate in Mexico over the years. In fact, crony capitalism was necessary for the development of capitalist economies in the world. So, when capitalism took off with greater force in Mexico during the Porfiriato (1876-1911), and little formal institutional development existed, the cooperation between entrepreneurs and politicians, which implied monetary benefits for both groups, was of enormous importance in making the productive apparatus work. However, over the years, this informal way of doing business in Mexico, favoring connections between political and economic elites, passing over the formal institutional framework and negatively affecting the possibilities of new participants to produce, has been difficult to control and has played against the strengthening of institutions that it had initially promoted. In addition, an important number of entrepreneurs maintained their position within the Mexican elite from the Porfiriato through to the late twentieth century as a result of crony capitalism. Between the 1940s and 1960s, the traditional Porfirian economic elite continued to participate actively, the Mexican economy showed stable growth within an import substitution industrialization model that required strong state involvement. (I do not give a detailed account of the evolution of business groups and economic and business models and practices in twentieth-century Mexico in order to maintain their anonymity.)

However, the Mexican economy began to deteriorate in the 1970s and a change in economic paradigm was adopted during the 1980s, largely due to pressure from developed countries (particularly the United States and the United Kingdom). This led to the liberalization of the economy, which included the privatization of most state-owned companies and a restructuring of the economic elite as new business entrepreneurs were granted access to opportunities. Despite the emergence of greater

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

economic competition, the neoliberal reform mainly led to a change in business leaders without changing the way of doing business in Mexico, ultimately supporting a new generation of cronies.[3] That is, despite the economic changes that emerged in Mexico in the twentieth century, economic groups have continued with similar practices in their operations, inherited from the Porfiriato (Galindo, 2021). They can be identified by the following characteristics:

- Ownership and operation are in the hands of a small number of major shareholders.
- The links between the companies that form a network are long term. While legally independent, companies share ownership through informal mechanisms such as family or social relationships and the overlap of members of the boards of directors (interlocking directorates).
- Their network architecture leads companies to be integrated vertically or with a certain level of diversification (related, non-related, or geographic).
- For funding, companies are supported mainly by retained earnings distributed through their domestic capital markets or by the investment of securities in international financial markets and credit extended by the financial wing of their holdings (banks, brokerage firms, insurance companies).
- Some overlap exists among the majority shareholders, the boards of directors, and senior executives of various companies. (Castañeda, 2010: 604-605)

In addition, crony capitalist practices have found new ways to expand. There are new alliances between organized crime, government officials, and legal entrepreneurs, or new ways to attract foreign direct investment guaranteeing certain benefits to foreign investors who share their profits with local politicians. This is why we can classify certain foreign direct investment projects as crony capitalism.

Before analyzing the ways these grey areas have an impact on foreign direct investment, we need to examine the variables taken into account by foreign investors when making investment decisions.

International Investing

The most common ways to invest internationally are through mutual funds, depositary receipts, exchange-traded funds, foreign stocks, or direct investments in foreign

[3] Many of those cronies are currently involved in mining activities, as will be discussed below.

markets (foreign direct investment, or FDI). The first four types are known as portfolio investments, and their main difference with FDI is that in these cases, foreign investors are not necessarily intent on managing control over local companies, but rather on building an investment portfolio. The type of investment chosen is determined by the amount of risk foreign investors are willing to take in a specific market. Investors take into account sudden changes in market values and fluctuations in exchange rates, among other variables (risks). International mutual funds, for example, can be less risky than direct investments in foreign markets. Risk can also be avoided by investing in developed economies, where the variables taken into account in investing generally fluctuate less, but where profits (interest rates) are also commonly lower.

This article will focus on FDI. Something that has not been studied and is usually not recognized is that crony capitalism may limit the risk of investing directly (FDI) in developing economies, if specific foreign investors are connected directly or indirectly (through local entrepreneurs) to key politicians in a country. This would guarantee (protect) their investments. In other words, when a country, through its rulers' behavior, can offer preferential terms and guarantee physical investments arbitrarily, foreign entrepreneurs, whose ultimate goal is to maximize profits, will seize the opportunity. In exchange, local politicians will obtain part of the profits secured by foreign businessmen.

About FDI

There are numerous indexes of socio-political risk that present a negative correlation between socio-political risk and FDI. For example, Business Environment Risk Intelligence developed an index that ranks countries according to their degree of political risk. In doing so, it looks at domestic causes of political risk considering a fractionalized political spectrum: how far people are divided by language, ethnicity, and/or religion; and coercive political risk, that is, dependence on, or importance assigned to a hostile power, or both. The index also takes into account symptoms of political risk (mass demonstrations and politically motivated street violence). This qualitative index rates countries from 0 (complete instability) to 100 (complete stability). A study based on this index concludes that, "broadly, and not surprisingly, the index rating is higher for countries with a high net share of FDI in gross domestic product (GDP)." For all countries, the perception of socio-political stability plays an important role in determining FDI levels. For countries with low FDI flows, instability is a significant deterrent to FDI (Jun and Singh, 1996).

However, here one can formulate an important question: What is it that makes investors keep investing in certain countries despite high socio-political risk? In other

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

words, why is FDI maintained in Mexico despite the social and political risks caused by factors such as lack of transparency and accountability in Mexican public institutions, corruption, or drug trafficking and violence? In that sense, on what side should collusive corruption be considered in social and political risk indexes?

Even though there are many other variables considered important for attracting FDI to countries, such as the relative size of exports, there is a variable of special interest to this research, involving the indexes that measure hospitality. Business Environment Risk Intelligence also developed an operations risk index. Broadly speaking, here, each country is ranked according to the preferential treatment, if any, given to business people and the general quality of the business climate. A wide range of factors are evaluated, including political continuity, attitude toward foreign investors, enforceability of contracts, and infrastructure and its management, among others. Ratings range from 0 (totally unacceptable conditions) to 100 (superior business climate). As expected, the higher the value on the index, the higher the attraction of FDI flows to a country. This is consistent with the general notion that foreign transnational firms do not consider some developing countries candidates for FDI until the climate for corporations becomes more "hospitable," in terms of the factors considered by the index (Jun and Singh, 1996). In addition, many studies claim that foreign investors also generally avoid corruption in possible recipient countries for ethical reasons (Mohsin and Zurawicki, 2002: 291).

Part of the argument of this article is to show that some of the same variables that theoretically could discourage FDI, such as political risks and social instability,[4] lack of institutional transparency, which conceals corruption, and lack of a strong legal system to formally enforce contracts, can also attract FDI indirectly. The lack of transparency, for example, allows foreign companies to obtain certain concessions under the table, which results in maximizing profits. No one can deny that where corruption is low, a country can perhaps attract more FDI at the aggregate level. Wei Shang-Jin proves this hypothesis in his article about corruption in China (Shang-Jin, 2002: 303). However, as he emphasizes, the idea to write his article came from how surprised he was to see high levels of corruption in China with high levels of FDI at the same time. In that sense, the intention of the rest of my article is not to analyze each of the factors that make corruption an impediment for foreign direct investment, but to examine scenarios in which businessmen agree to invest in a country in spite of it. This has to do with guaranteeing their earnings, whether through corruption or not, always taking care not to harm their companies' reputations. Here we will examine the case of Canadian mining companies that invest in Mexico and analyze the qualitative aspects that can even make corruption an incentive for them to invest.

[4] Numerous indexes of socio-political risk propose a negative correlation between social-political risk and FDI.

In a conversation with Carlos Solórzano, a promoter of Canadian investment in Mexico, he mentioned that Canadian extraterritorial laws affect Canadian investors in Canada if they engage in corrupt practices outside their country.[5] As a result, Canadian businessmen are very careful about how they do business abroad. However, if after a "legal" procurement process to do business in Mexico, the Mexican government invites foreign investors to partner with a Mexican company, and if that company is legally established in Mexico, then foreign investors will definitively accept that business, even if they are aware of the company's bad reputation. Solórzano mentioned some examples, most related to procurement processes that recently took place in Pemex. According to Solórzano, in one of the cases he is aware of, the winning Canadian company was "forced" to privately partner with a legally established Mexican company owned by a member of the Hank family, one of the most corrupt in Mexico, and founders of the well-known Atlacomulco political group (Solórzano, 2019). And, according to him, it is through these legally established Mexican companies that mining project profits can be shared among Canadian and Mexican businessmen and government officials in Mexico.

Historical Context of Mexican Mining

The extraction of minerals in Mexico has existed since pre-Hispanic times and became very important in the colonial period. One of the main reasons why Spanish colonists arrived in what is now Mexico was to become wealthy through the mining of silver and gold (the main minerals extracted during the colonial era). This mining was concentrated mainly in the current central, south-Pacific and northern states,[6] and little changed in the early years of independent Mexican. An important mining boom after independence occurred in the Porfiriato, when not only precious minerals but also those demanded by industries were extracted. New mining methods made the process cheaper and increased production, replacing primitive winches with steam engines after the 1820s and later, with electric machines. At the same time, mining activity created a large mass of workers (including women and children) with very low wages or who received vouchers that could only be exchanged in the companies' stores as payment (Nava, 1962: 53).

[5] The Corruption of Foreign Public Officials Act (CFPOA) was passed in 1999, more than twenty years after the U.S. passed the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) in 1977.

[6] Some of these states are Guerrero, Aguascalientes, Zacatecas, Hidalgo, Guanajuato, San Luis Potosí, Chihuahua, the State of Mexico, Coahuila, and Nuevo León.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

Foreign investment in mining grew considerably in the Porfiriato, supported by new mining laws and codes. In 1884, the first mining code was issued, establishing the right to free exploitation of the subsoil and free possession of the minerals extracted by both Mexicans and foreigners (Secretaría de Estado y del Despacho…, 1884). In 1887, a series of measures to facilitate investment, such as tax exemptions, were issued, which mainly benefited foreign entrepreneurs who had the capital for investment and the technology required. Barriers to the entry of new companies were also removed, and a period of high demand for Mexican minerals from the United States and European countries began (Gámez, 2001: 55). In 1892, a new Mining Law reaffirmed the free exploitation of mining concessions, which would only be cancelled if taxes were not paid (Secretaría de Estado y del Despacho…, 1892). In 1909, a series of additions to the Law were made, but they did not alter the investment practices for mining, especially in industrial minerals in high demand abroad at that time (Urias, 1980: 953).

Investments in mining through the Porfiriato varied between those with mixed capital and those in which Mexican investment was non-existent. In addition, for the population, all these new sources of employment were insufficient. Especially during the last decade of the Porfiriato, the industry's development was unable to absorb labor supply. In part because of low wages, a strike broke out in the mining city of Cananea in the northern state of Sonora, where the U.S. military ended up attacking Mexican workers on Mexican soil. After the Mexican Revolution and the influence of the labor circles (where there were different ideological currents, from anarchists to Catholic circles, and including mutualism and unionism), legislation to protect workers was created (Rosenzweig, 1965: 405).

In this same context, Article 27 of the 1917 Constitution was written, establishing the nation's control over mineral subsoil resources. However, large mining companies, including foreign ones, rejected the new regulations (Riguzzi, 2015: 195). Thus, the structure in mining practice in Mexico continued unchanged, and the Mining Law of 1909 was in force until 1926 (Coll-Hurtado, Sánchez-Salazar, and Morales, 2002: 47). In 1926, the new Mining Law tightened the nation's control over the subsoil and established a series of requirements for granting mining concessions (Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, 1926). By 1930, a new Mining Law particularly targeted control foreign domination over natural resources and aimed to reduce their profits, causing a decrease in foreign investment in mining in Mexico in that period (Urias, 1980: 954).

Following this tendency, in 1940 President Cárdenas's nationalist policy was represented in an energy reform that gave sole and exclusive ownership to the state of mining and energy resources. Under this reform, establishing contracts with entrepreneurs was allowed, as long as the rights of the nation were not endangered

and the individuals operated within the legal framework. Article 27 would be amended in 1958, 1960, 1983, and 1992. As for the mining laws, in 1961 the 1930 law was replaced in a period known as "the Mexicanization of mining," which sought to make Mexican capital greater than foreign capital in mining companies, implementing protectionist measures. However, these measures did not turn out to be an obstacle for foreign investors since they also obtained fiscal perks, which allowed them to continue controlling part of mining activity.

During the 1980s the official discourse changed. It morphed from revolutionary nationalism to democratizing liberalism by shifting its approach from welfare to the privatization of large sectors of the economy, particularly para-state companies and basic social assistance services. This created a great deal of discontent among Mexican citizens (Galindo Rodríguez, 2011). Under this logic of liberalizing the economy, in 1993 a new Mining Law was approved. This law, in conjunction with the amendment to Article 27 of the 1992 Constitution, legally allowed the privatization of both *ejido* and agrarian communities' lands, and opened a legal space for national and foreign mining companies to expand throughout the country with very few restrictions. This is how the accelerated growth of mining in our country reappeared (Martínez, 2016: 45). Between 2000 and 2010, more gold was extracted than in the Spanish Crown's 300 years of domination (*La Jornada*, 2011).

The Current Situation of the Mining Sector in Mexico

Today, Mexico contends with Peru for first place in silver production worldwide and is among the top ten producers of different minerals: bismuth, fluorite, celestite, wollastonite, cadmium, molybdenum, lead, zinc, diatomite, salt, barite, graphite, plaster, gold, and copper. It is first in Latin America in mining exploration investment, and fourth in the world, according to a report published by SNL Metals & Mining in 2015. In addition, it ranks fifth as the best environment for mining business, according to a report of the consultant Behre Dolbear published in August 2015 (Secretaría de Economía, 2015).

On the other hand, the weight of Canadian mining companies in today's Latin American mining, often with an elevated percentage of U.S. partners, is very important. As of mid-2017, Canadian mining assets in Latin America were worth US$67.5 billion and accounted for 55 percent of Canadian mining investments in the world (Fajardo, 2017). In addition, Canada is the most important foreign investor in the Mexican mining sector, making up approximately 70 percent of FDI. Mining represents 5.9 percent of FDI in Mexico, out of a total of US$18 billion (Aristegui Noticias, 2017).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

The investment reported in 2017 by companies affiliated to the Mining Chamber of Mexico (Camimex), representing the majority, amounted to US$3.6389 billion; more than US$1 billion was allocated to new projects or the expansion of existing ones. This meant a 11.9-percent increase from the previous year. In addition, in December 2019, a total of 237 foreign companies were operating 988 mining projects in Mexico. Of all these companies, 153 (64.56 percent) reported being based in Canada; 32 (13.5 percent) in the United States; 14 (5.91 percent), in China; 9 (3.8 percent) in Australia; and 5 (2.11 percent) in South Korea and also in Japan; and 4 (1.69 percent) in the United Kingdom. Spain and France reported three companies each, representing 1.27 percent. Finally, nine companies were placed in the category of "others," representing 3.8 percent. It should be noted that approximately 711 (60.41 percent) of the registered projects were associated with precious metals, particularly gold and silver; a total of 162 (13.76 percent), with polymetals; 177 (15.04 percent), with copper; and 72 (6.12 percent), with iron. The rest involved metals and materials such as germanium, cobalt, titanium, molybdenum, bismuth, barite, and wollastonite, among others. However, in most cases, these minerals are considered by-products, or associated with metallic minerals (SGM, 2019). In addition, by December 2019, a total of 24,066 mining concessions in force were located on the country's land surface, covering 16.83 million hectares.[7] Ernesto Zedillo (1994-2000) granted 9,990 concession titles, which meant little more than a million hectares granted. At the beginning of the federal governments of the National Action Party (PAN), with Vicente Fox (2000-2006), more than 30 million hectares were granted through 17,774 titles. Felipe Calderón (2006-2012) granted 12,274 titles, covering 34.379 million hectares. During the administration of Enrique Peña Nieto (2012-2018), the Ministry of the Economy granted more than 3,000 mining concessions involving around 15 million hectares (Flores, 2019).

In 2019 the main mining states were Sonora, with 33.3 percent; Chihuahua, with 19.9 percent; Zacatecas, with 15.9 percent; Durango, with 8.0 percent; and Guerrero, with 4.9 percent. Mining existed in twenty-four states of Mexico, in more than 690 municipalities and 210 communities. At the same time, in that same year, the national production of five minerals stood out by contributing 81.9 percent of the metallurgical mining value. Gold was in first place, with 27.7 percent; followed by copper, with 24.6 percent; silver, in third place, with 16.0 percent; zinc, with 7.0 percent; and iron, with 6.6 percent (SGM, 2019).

[7] A mining concession is not the same as a mining project. However, concessions are the first step for exploration and eventual extraction of minerals. According to Article 19 of the Mining Law, amended in 2005, the area covered by a concession does not grant the concessionaire property rights over the land surface, but only over the mineral resources of the subsoil; however, it does allow the concessionaire to request, if necessary, the expropriation and temporary occupation of the lands located within the concession to carry out the exploration, extraction, and processing of minerals (Fundar, 2017).

This massive growth in mining activity is a direct consequence of the signing of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), which came into force in 1994, designed to give preference to exports and the importation of merchandise, services, and intellectual property in a common market through tariff preferences, free zones trade, customs unions, and common tax policies. This treaty, designed to speed up trade, led the Mexican state to support the country's mining chamber to make labor contracts in the sector more flexible with the aim of weakening and eliminating unionism, while opening up foreign investment by modifying Article 27 of the Constitution to commercialize social property.[8] This facilitated the growth of the mining industry at the expense of the affected population (Azamar, 2020).

The exploration, extraction, and exploitation of all metallic and non-metallic mineral deposits can only be done through mining concessions granted by the federal executive through the Ministry of the Economy. Other federal agencies are involved to a greater or lesser extent in the mining process (operation of national and foreign mining companies), in an area that already covers twenty-two million hectares in Mexico. These agencies are the Ministry of the Environment and National Resources (Semarnat), the Ministry of Finance and Public Credit (SHCP), the Ministry of Territorial and Urban Agrarian Development (Sedatu), the Ministry of Labor and Social Services (STPS), the Ministry of National Defense (Sedena), and the Ministry of Energy (Sener). The National Commission for the Development of Indigenous Peoples (CDI), the National Water Commission (Conagua), the Mexican Geological Service (SGM), the Mexican Social Security Institute (IMSS), and municipal governments are also involved in the process.

This is in general terms how the mining process works. Mining companies request permission from the municipal authorities to modify land use. The SHCP grants the fiscal registry to mining companies and is also responsible for collecting the rights and taxes derived from the companies' mining activities. The Sedatu grants legal certainty in relation to land tenure. The National Agrarian Registry (RAN) is responsible for the control of *ejido* and communal land tenure and registers expropriation decrees of those assets. The CDI advises companies concerning indigenous peoples' uses and customs in order to avoid social conflicts, since a large part of indigenous communities live in places that are attractive for mining activities. In addition, mining requires large amounts of water to operate, which it then pollutes. Conagua regulates the rights for the use of water and can grant or extend the titles of allocation or

[8] As explained in Chapters I and II of the Mining Law, as well as Chapters I, II, III, V and VI of the Law to Promote Investment and Regulate Foreign Investment in Mexico, after NAFTA was in force for five years, any investor (regardless of his or her origin) becomes the absolute owner of the mining companies in which he/she invested.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

concession for the use of water. It also takes care of everything related to wastewater discharges. The Sedena is in charge of the authorization and supervision of the use of explosives and is responsible for granting permits for the purchase, storage, and consumption of these materials in the mining industry. The IMSS has the fundamental task of providing medical service and social security benefits to affiliated workers, after managers of mining companies register their employees. The STPS provides job security to workers, which is important, since mining is a risky activity, and also authorizes the operation of containers such as boilers or other pressurized containers in order to monitor compliance with national standards (NOM-020-STPS-2011). It also ensures that mining companies do not employ minors, can authorize jobs for minors between fourteen and seventeen years of age, and also approves training plans and programs. The Sener, the entity in charge of directing the country's energy policy, participates when hydrocarbon deposits are found on the lands to be exploited by the mining companies. Finally, the SGM offers geological advice and environmental studies (Lira, 2018).

In each of these institutions, which intervene at different stages of company mining production, it is possible to engage in corruption by bribing the authorities in charge. This type of corruption, falling within the scope of extortive corruption, is not necessarily linked to that which arises from collusion between foreign (and national) businessmen and government officials who share the profits of mining businesses (collusive corruption). However, it is common for public officials linked to collusive corruption in mining to give instructions to simplify the activities carried out by these institutions. They do this in order to unlock intermediate mining processes that may prevent profits from appearing.

Mining is a highly privileged industrial sector in Mexico. It enjoys apparent laxity in the application of tax laws that protect and give it priority. In addition, according to the 2015 and 2016 reports of the Higher Auditor's Office of the Federation (ASF), a public oversight institution, the mining industry has failed to comply with important tax obligations, such as the payment of mining rights to which it has been subject since 2014. The reports reveal that only 0.8 percent of the holders of mining concessions in Mexico made the payment of the special mining rights and only 32.4 percent made the payment of extraordinary rights.[9]

[9] Articles 268, 269, and 270 of the Federal Duties Law regulate the rights that must be paid for mining. Art. 268. Special right: The holders of concessions and mining assignments must annually pay 7.5 percent of the taxable income. Art. 269. Additional right: The holders of concessions and mining assignments that do not carry out mining activities within the first eleven years of validity of the concession shall pay an additional fee semiannually; an increase of 50 percent of the quota per hectare concessioned should be paid after the eleventh year of validity. There is an increase of 100 percent in the rights per hectare for concessions that are not explored or exploited for a period of two years starting from the twelfth year of tenure of the concession.

The ASF also found irregularities in the submission of reports on production, benefits, and destination of minerals or substances, and in the reports of works, exploration, and exploitation, which the concession holders are obligated to submit. These reports are important, since they are a key step toward the identification of the mining companies that must pay mining rights. Not having this information makes it impossible to collect payments. The ASF determined that the Ministry of the Economy and the SHCP Tax Administration System, known as SAT, did not have a reliable database on current mining concessions. They have indicated that 23 percent of the concessions lack identification. This makes it impossible to collect taxes and rights that should be paid by concession holders. So, for example, on the payment of the so-called additional right, the SAT did not have information to determine how many concessionaires were required to pay for it. This exceptional behavior of the SAT allows us to affirm that mining companies are being protected from the payment of their fiscal obligations. The SAT is usually very strict in its collection of taxes from ordinary citizens.

In addition, by the end of the Peña Nieto administration the Ministry of the Economy had not sanctioned mining concessionaires who had failed to comply with their fiscal obligations. In fact, according to the Mining Law, failure to comply with these payments is sufficient reason to initiate a procedure to cancel mining concessions. This has not happened, thus proving how private capital enjoys great privileges. It can also be stated that the laws to which mining companies are subject always favor them. Proof of this is the preference given to mining activity in Article 6 of the Mining Law, which establishes that the exploration, extraction, exploitation, and processing of minerals are considered public utility activities, and mining enjoys special preference over any other use of land, which implies that all productive activities, except for the exploration and extraction of hydrocarbons and the generation and distribution of electricity, are subordinated to mining. This includes agriculture, tourism, or any other industrial activity, and the uses of the territory by indigenous and peasant communities according to their customs and culture. Consequently, through the Mining Law, and contrary to the obligation of the state to guarantee the rights of indigenous peoples and communities, the interests of mining companies are prioritized. Likewise, the 2005 Foreign Investment Law allowed companies the possibility of making investments in the mining sector with 100-percent foreign capital (Cámara de Diputados…, 1993).[10]

Art. 270. Extraordinary right: The holders of concessions and mining assignments must annually pay this right, applying a 0.5 percent rate to the income derived from the alienation of gold, silver and platinum during the fiscal year (Fundar, 2017).

[10] The last reform was published June 15, 2018.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

Under this regulatory framework, mining concessionaires do not respect indigenous peoples' territories, urban areas, social or private property, or protected natural areas and areas of importance to conservation of biodiversity. Therefore, the country's mining policy is not aligned with the international commitments on the environment, labor, and the protection of indigenous peoples' rights. As if these were not enough, another condition favorable to mining established in the Mining Law is one involving the terms of the concessions. Mining concessions can last up to fifty years and can be extended for another fifty years. Thus, mining companies have a century to extract the gold, silver, and other minerals they require (Núñez, 2016).[11]

However, the main attractive benefit to mining companies is paying no taxes or paying very low taxes. We can use an example to show some of the advantages that mining companies have in Mexico that they do not enjoy in their countries of origin: the Canadian transnational Goldcorp has several projects in Mexico and has become the main gold producer. In its country of origin, it would never enjoy a fifty-year concession with the possibility of renewal, and would have to follow strict environmental rules and protocols —i.e., the Initiative towards Sustainable Mining, prepared by civil society organizations and the federal government, requiring it to apply environmental protection and environmental protection programs, as well as labor inclusion laws, among other things. In addition, to extract the gold it would be forced to pay 2 percent of its operating income; 13 percent of its additional accumulated net income; and two income taxes, a 10-percent provincial tax and a 15-percent federal tax.[12] Finally, it would also have to have obtained a social license of operation and have paid permits and municipal procedural fees.

In Mexico, the same company is obliged to pay only the income tax (*impuesto sobre la renta*, ISR) creditable according to the agreement of elimination of double taxation: they pay the same tax in Mexico and in their country of origin. The Income Tax Law also provides for a fiscal stimulus consisting of the immediate deduction of the investments made by the mining company, up to 77 percent of the value of the capital invested.[13] Continuing with the same example, for the extraction of gold in

[11] In her book *Minería mexicana en el capitalismo del siglo XXI*, Violeta R. Núñez (2016) describes in detail how concessions can last up to 100 years. In an interview with this author (2019), she stated that the answer to the accumulation of land is due to the feasibility of speculating with it, the same as with the prices of minerals in future markets. In this market prices are fundamental. Contracts are sold in the so-called over-the-counter or unregulated markets. This allows an enormous speculative process outside the control of the country's financial authorities. Many of the companies mentioned in this article participate in this type of future markets.

[12] The Mineral Tax Act of the British Columbia would apply in this case to determine taxes.

[13] The current tax regime in Mexico applies equally to companies with Mexican or foreign capital. The only difference between the two involves the international treaties signed by the government to avoid double taxation (González, 2011).

Sonora –where the company has 70,900 hectares under concession–, in 2012 the company obtained a gross profit of more than Mex$2 billion; however, it only paid Mex$5.75 per semester for each hectare it holds; an amount that does not even come to one million pesos per year.[14] This payment is the equivalent to 0.039 percent of its net profits throughout the year. Finally, the low wages paid and the non-payment of social security benefits for workers can be added to the company's savings (Rodríguez García, 2013).

In addition, the mining companies enjoy other privileges, such as federal resources to improve the infrastructure for mining operations, and they generally disregard the needs of the areas and communities where the mines operate (Tourliere, 2017). In fact, there is a great tolerance for failure to comply with the agreements promised the local communities to avoid affecting the companies (Cedillo, 2014). Mines also operate without any supervision or external verification. For example, mining companies themselves are in charge of monitoring the contamination they generate (Mendoza, 2013).

Furthermore, despite the discourse on corporate social responsibility (CSR) that these mining companies maintain as policy,[15] it is not difficult to verify that in the communities where they operate, these policies do not actually apply. As confirmed by several researchers at the Fourth National Congress on Climate Change Research in 2014, CSR actions in the mining sector in Mexico have not been successful, as practices that neglect environmental conservation prevail along with a lack of actions to trigger local economic development, which actually highlights the poor (and unethical) performance of these companies' environmental and social actions (Pérez, Aguilar, and García, 2014).

Last, but not least, another key incentive for investing in the mining sector in Mexico is the protection by the state repressive apparatus given to investors in the case of social conflicts in mining areas. The army and the police repress the *comuneros*, activists, and trade unionists (Turati, and Guillén, 2015). Sometimes companies even

[14] As is defined in Federal Duties Law Article 263, "The holders of concessions and mining allocations shall pay for mining rights semiannually for each hectare or fraction of land given in concession or assigned." The quotas range between Mex$5 and Mex$111 (González, 2011).

[15] There is something extremely conflictive in the discourse of socially responsible companies when trying to present themselves as positive entities in socio-environmental relationships through the voluntary signing of ethical codes of conduct, among other actions. When we analyze them in greater detail, we can see that these discourses are really more insidious than a simple aesthetic performance: they are part of the speeches that promote not only deregulation, but also the establishment of a relationship between society and business in which the state practically disappears, proposing that only the market regulates relations among companies, society, and the environment, leaving the surveillance in a group of supposedly responsible and well-informed consumers who would exercise by themselves the role of state administrations.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

have private armies (paramilitary groups) or create alliances with drug kingpins that allow them to attack anti-mining activists with total impunity.[16] [17] [18]

But, what is it that drives mining companies to act in this way? They act following the capitalist logic of obtaining the maximum profit with the least possible cost. But, what economic, political, productive and even diplomatic conditions push them to act the way they do while guaranteeing their safety and profits? To a large extent, the answer can be divided into three major factors: the strategic need for minerals for the development of the current stage of capitalism, the geopolitical struggle for mineral accumulation, and, finally, it has to do with the existence of crony capitalism, the central topic of this article. To explain the first factor, it is obvious that the mining boom not only goes hand in hand with the increased price of metals, but also with the importance they have acquired in industry and in the arms race, by becoming primary elements in the productive chain, either as objects and tools linked to production or as energy. This use of minerals in production does not occur spontaneously, but is adapted to the needs of capitalist reproduction.[19] Hence, at certain times a mineral may or may not be strategic (Lopez-Bárcenas, 2017).

[16] The use of mercenaries by mining companies, both to protect their area of operations and to intimidate the local population, is not exclusive to Mexico. These private armies are part of a global trend that has appeared in areas that have gone through decolonization processes. As Lieutenant Colonel Laborie Iglesias explains, numerous extractive companies are employing mercenaries to secure their investments. These mercenaries have experience in counter-insurgency since they are usually former soldiers of government armies that participated in colonial conflicts and bring with them their old methodology, changing only their employer, which it is no longer a state but a private company (it is also not unusual for the extractive company and mercenary group to both be parts of the same corporation). These mercenaries facilitate the corporations' control over natural resources within "weak states," thus favoring the privileged position of extractive companies. This association between multinational companies and mercenaries who participate directly in civil conflicts in developing countries is one of the causes of the lack of governance in areas rich in natural resources. This trend, which is not new in African countries according to Laborie, begins to appear in Latin America and Mexico (Laborie, 2008).

[17] According to Mendoza Cortés (2018), these criminal groups' military capacity has increased not only thanks to deserters from the armed forces, who have joined their ranks, but also to the training they have received from members of private military corps, who have provided them with training in various fields, such as tactics and combat techniques, as well as operational, logistical, doctrinal, intelligence and technological capabilities, to the point of creating authentic private armies that become a danger to the state.

[18] According to journalist Jesús Lemus, currently almost all drug cartels are involved in mining activities. In addition, Lemus states that in central and northern Mexico, the mining companies have made alliances with the Sinaloa, Juárez, the Beltrán Leyvas, La Línea, Los Zetas, and Del Golfo cartels, to "neutralize" opponents to their economic projects through persecution, harassment, and execution, mostly of indigenous groups. As Lemus explains (2018), given the ease of obtaining the necessary concessions and permits to operate mines —since it is easy to buy the will of state officials, and economic profitability is ample with minimal risk—, an increasing number of drug traffickers diversify their activities to join mining exploitation, bringing with them all their experience in kidnapping, extortion, and homicide.

[19] In his book *La vida o el mineral: los cuatro ciclos del despojo minero en México* (Life or the Mine: The Four Cycles of Dispossession through Mining in Mexico), F. López-Bárcenas finds various cycles of mining exploitation throughout Mexican history. He analyzes it in terms of the evolution of mining legislation and policies, together with the social resistance that these cycles have created and the forms of appropriation of minerals. He shows the systematic destruction of the property of rural communities with the aim of privatizing sources of wealth in such a way that the new owners can take advantage of the existence of a rural population that owns nothing but their labor power.

The second, geopolitical factor, shows that the current global economy model works for developed countries and rather harms those in the developing world, since it perpetuates the extraction of natural resources from the latter while the military, industrial, and technological advances are concentrated in the developed countries, which require not only gold, silver, iron, copper, aluminum, or nickel, but also minerals for the advancement of new technologies, such as lithium, coltan, chromium, cobalt, fluorite, and manganese (Álvarez, 2019a). This explains how an enormous variety of economic diplomacy has been deployed to secure these geopolitical objectives and maintain the current advantageous order for these developed countries. Thus, the derived diplomacy seeks to preserve mining exploitation in favorable conditions together with political and economic measures to facilitate accessing strategic minerals to maintain their industrial advantage (Álvarez, 2019b). [20]

Finally, and the factor that we will analyze in greater detail in this article, is the alliance between businessmen and government officials, which can lead to the phenomenon known as crony capitalism, the collusive corruption that colonizes the state to subordinate the national interest and the social agenda at the service of powers that be.

Politicians, businessmen, and organized crime groups have joined the mining business. For example, the fact that there is no a transparent and public database clearly showing the concessions granted by the government is part of the same problem. This lack of transparency allows companies to do whatever they want without assuming their legal responsibilities. These companies will ultimately produce economic benefits that would be distributed among the participants (public and private) involved in mining businesses. It is difficult to trace how mining profits end up in bank accounts of Mexican politicians. However, crony capitalism is one of the most palpable ways to explain the exaggerated privileges of a mining sector that clearly leaves no benefits for the country.[21] The construction of networks between businessmen, regardless of their nationality, and politicians, with elements of both groups obtaining individual benefits, is a practice that has lasted in Mexico over the years, independently of formal institutions, including laws and government agencies that have supposedly tried to control these practices. This behavior has played

[20] Obviously, this is not only a fight among developed countries to control the strategic resources of developing countries, but also a fight among developed countries to monopolize and avoid interference from other countries within their areas of influence, while seeking to extend these areas by eating away at other competing countries. A symbol of this struggle in our times is the famous outburst by controversial businessman Elon Musk, who stated that the United States would support coups d'état so that his companies could access lithium where necessary.

[21] Other explanations are related to 1) Incompetence, and 2) The desire to maintain good relations with Canada, the U.S., etc., which would be compensated with geopolitical or economic gains associated with free trade.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

against strengthening the country's formal institutions (Galindo, 2021). In addition, as will be seen below, the practices of foreign investors, in this case Canadian, can be puritanical within their countries, but in other countries, especially those in development, they can act without limits, contributing to the weakness of local institutions by using alternative ways based on privileges and exceptionalism to operate their businesses abroad. Also, "*malinchismo*," a flattering attitude of Mexicans with respect to Anglo-Saxons, allows these privileges and exceptionalism, and, in some cases, such as the one presented in this article on Canadian mining in Mexico, plays against local institutional strengthening.

How does the corruption network operate among Canadian businessmen, national companies, and Mexican governments? Everything begins with a whole network of straw men and speculators who obtain most of the mining concessions. The ten individuals with the most concessions acting as straw men end up transferring those concessions' operations to national or foreign companies or speculating through a transfer scheme allowed by Mining Law Article 19.[22] Speculators have up to fifty years to transfer their concessions. They will not transfer them until they obtain a price close to what they are expecting.[23]

On the other hand, mining companies operating in Mexico, whether funded by foreign capital, national capital, or a combination, are divided among themselves. This division is between so-called junior and senior companies, the former being those that work in exploration, and the latter, those working in production. This means that the junior companies are risk ventures focusing on the search for and acquisition of plots containing precious minerals, and in designing mining projects that allow for 1) the sale of the project; 2) exchange of shares; and, 3) other speculation activities based on extraction. The senior companies focus chiefly on extraction and refining of the mineral. Many of the junior companies operating in Mexico are tied to the Canadian risk capital stock market, including a considerable number of companies of great liquidity dedicated initially to developing mining projects. Of the 1,520 mining companies listed in this specific market, at least 198 operate in Mexico. The companies tied to the TSX Venture Exchange are not required to report environmental impact studies or to audit their own activities. This allows for an endless "fudging" of vague data concerning mineral deposits and results in eventual environmental damage in developing countries (Téllez, and Sánchez-Salazar, 2018).

Through the study of various investigative journalism articles, as well as an analysis of Latin American scholars' views on the *modus operandi* of mining businesses, we

[22] Concessions cannot be sold —it is illegal. However, these transactions take the form of legal assignments that include a monetary exchange.
[23] This scheme is similar to the one used by Canadian speculators in Mexico's real estate market.

can say that at least two established strategies exist for setting up operations in Mexican territory. This is not to say that the strategies are applied mechanically or remain unaltered; on the contrary, they adjust or hybridize according to circumstances, resistance by local inhabitants, or the force or absence of the state's influence in the region.

The first model is the direct appropriation of mining areas by foreign companies through straw men or shell identities. This is the simplest and most direct model. For example, through its legal representative in Mexico, Jorge Jiménez Arana, who also acted as a straw man, the mining company Blackfire Exploration obtained concessions in four different municipalities of Chiapas, equivalent to 580,304 hectares, an area similar to the size of the state of Colima (Vega, 2017). Fortuna Silver, another Canadian mining company, managed to deprive indigenous and peasant communities in Oaxaca of more than 80,000 hectares by purchasing concessions from "opaque" companies.[24]

These companies generally operate within poor or peripheral areas where government presence is weak, or where it is virtually non-existent beyond its oppressive interests and which, obviously, will support the mines whenever local inhabitants resist dispossession, divestment, or exploitation by the mining companies.

The second model, ambiguous and replete with grey areas, not due to lack of data (this article cites several), but rather to its variability, is that of partnerships between Mexican and Canadian companies. This occurs mainly in the country's Central-North, where the government influence is more consolidated. Canadian companies take advantage of the corrupt networks linking national entrepreneurs and public servants. Exemplary cases of alliances between Mexican and Canadian companies include those made with larger Mexican partnerships, such as Grupo México, owned by Germán Larrea; Industrias Peñoles, owned by Alberto Baillères; and Minera Frisco, owned by Carlos Slim. These alliances between Mexican and Canadian companies benefit from the absolute power of the Mexican state with which they are allied. The latter allows the use of its repressive and administrative apparatus, and, at the same time, may impose its ideology.

In fact, the Mexican mining companies that stand out in terms of the number of concessions they have for the installation of mines are Grupo México, Industrias Peñoles, Minera Frisco, and Altos Hornos de México. Most of the mining projects these companies are involved in are almost always associated with subsidiaries of large transnational corporations, which take at least half of the profits.[25] However, it is not

[24] By "opaque companies," I mean companies that exist only on paper. They don't have verifiable businesses, just bank accounts. They are often used for tax evasion, to camouflage corruption or money laundering. They tend to be created in tax havens. Although they may be similar to offshore companies that reduce the tax burden, the difference is that tax authorities consider the latter legal.

[25] The current Mining Law allows transnational capital to obtain concessions to carry out mining activities, as long as they request it through a subsidiary registered in Mexico (Lemus, 2017).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

only these wealthy Mexican entrepreneurs who are associated with foreign companies in mining. Many other minor Mexican entrepreneurs are associated with foreigners in projects that are likely smaller but profitable. For example, the Canadian company Telson Resources and the Mexican consultant Reyna Mining, owned by José Antonio Berlanga Balderas, recently acquired the Campo Morado de Arcelia mine for US$20 million (*Proceso*, 2017). There are plenty of other similar examples. In addition, Mexican mining companies tend to have close ties with different political actors, as is clearly the case of Grupo México and Industrias Peñoles (Regalado, 2020), who use these relationships not only to be supported by the force of the state to repress and destroy union organizations (Gomez, 2020), but also to get away with not paying for the environmental disasters they cause (Azamar, 2019).

Also noteworthy is the fact that Margarita Zavala, an independent candidate for president in 2018 and wife of former President Calderón, received campaign financing from the country's major mining companies, among them those run by the Baillères family (*Sin Embargo* / *La Vanguardia*, 2018). These connections have served to expand companies' mining business networks, which, as has been shown, transcend entrepreneurs of Mexican nationality.

Foreign companies often use straw men and partner with Mexican companies to avoid being detected in operations that compromise their reputation or would make them subject to the Corruption of Foreign Public Officials Act (CFPOA) (*Minería en Línea*, 2014). However, although the Canadian government passed this law in 1999 to prevent Canadian companies from bribing foreign authorities, it has not been an impediment to their carrying out ambitious mining projects in Mexico.[26] In part, the association with Mexican companies and the relationship established by foreign companies with Mexican advisers, including lawyers, allows them to directly or indirectly establish agreements with public officials. It also frees foreign companies from impediments to polluting, violating human rights, or protecting their mines when facing actions by mining dissidents (Hudlet and Herrera, 2016).[27]

[26] The CFPOA was passed in 1999, but it is only recently that it has been the subject of minimal enforcement efforts by Canadian authorities. It essentially codifies two offenses. Under Section 3, it is an offense to bribe a foreign public official in exchange for the official agreeing to an act or omission, or to induce the official to use his or her position to influence acts or decisions of the foreign state. It is considered an offense whether or not the bribe is actually paid or the action is actually carried out. Furthermore, both offering and accepting a bribe are considered offenses. Section 4 deals with accounting offenses, commonly referred to as "books and records" offenses. Offenses falling under this section include forging accounting records to facilitate or conceal the bribery of a foreign public official. The involvement of a Canadian company or wholly owned subsidiary of a Canadian company may be sufficient to trigger the application of the CFPOA. A convicted company may also be ordered to forfeit all proceeds –not just profits– obtained from the act of bribery.

[27] The Coalition of Civil Society Organizations presented a compendium of information to the UN Working Group on Business and Human Rights on August 29, 2016. With more than 100 organizations participating

Research has also shown that the Canadian embassy in Mexico has contributed to the security of mining businesses with Canadian investment,[28] spying on activists and pressuring Mexican authorities to repress social mobilizations. Also the Canadian government does not ask its companies not to damage the environment or violate human rights in the countries where they carry out mining activities (Grupo de Trabajo sobre Minería…, 2013). For example, documents from the Canadian embassy in Mexico show the support that the embassy provided to the mining company Excellon Corporation in 2012 to end a protest of miners and *ejidatarios* of La Sierrita, Durango, who demanded the clean-up of contaminated water and compliance with their labor rights (Turati and Guillén, 2015). In addition, evidence shows activists denouncing the systematic concealment of violations of laws by the Canadian government, through its embassy in Mexico, committed by its companies, despite numerous complaints of contamination and violation of the rights of land owners on whose property mining sites are located (Mariscal, 2018). In this sense, the objectives of the CFPOA are opposed to the economic incentives that the Canadian government has for mining carried out by Canadian companies abroad, which are evident from the actions that Canadian embassies carry out in different countries, including Mexico.

Corruption often occurs in the use of resources supplied by the Fund for Sustainable Regional Development of Mining States and Municipalities (known as the Mining Fund). This directly affects investment in social projects and, therefore, the development of the communities where mining is practiced. The Mining Fund was created in 2014 by the reform of the Federal Duties Law, which establishes that this fund's resources must be used to generate investments to promote social, environmental, and urban development in regions where minerals are obtained. The Mining Fund is made up of the payment of duties for mining activity. According to Federal Duties Law Articles 271 and 275, 80 percent of the resources collected from the special, additional, and extraordinary rights must be destined to the Mining Fund, and this fund must earmark 62.5 percent of its resources to the cities where mining activities are carried out. The remaining 37.5 percent must be delivered to the corresponding federal body. The other 20 percent of the resources collected should be directed to infrastructure programs already approved in the federal budget.

Regarding the resources involved in the Mining Fund, the ASF detected that Sedatu did not monitor the development of the financed projects. After reviewing seventeen project files in four federal entities, the ASF detected that they lacked a program

in the report, it was compiled by Karen Hudlet of the Center for Information on Businesses and Human Rights, with the assistance of Marta Herrera.

[28] The embassy's diplomatic support is not only used to protect the interests of these businessmen but also the geopolitical interests of Canada as a state.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

of execution of works, a register of physical and financial advances, other documentation for checking the project's progress, and the project's total cost, among other things. As for 20 percent of the resources that should be allocated to infrastructure projects, the ASF found that no unit within the SHCP had knowledge of the destination of the resources, and that this institution did not have a legal framework for regulating programming, budgeting, exercise, control, and monitoring of the expenditure of these resources. This corruption and lack of concern for the development of the local communities where mining takes place is exemplified in such simple things as diverting resources to build roads to link mining companies, but not to link communities among themselves or to larger cities (Fundar, 2017).

The most serious negative consequences of mining within this corrupt system are mainly environmental. Mining activity also affects surrounding communities, usually indigenous communities in many ways, something that is also ignored by municipal authorities.[29] When the report "Emissions and Transfers of Pollutants in North America" came out, prepared by the Commission for Environmental Cooperation of Montreal (2018), the disparity in pollution levels between Mexico and the United States/Canada was questioned. María Colín of Greenpeace Mexico stated that, "The corruption and impunity with which the large mining consortiums operate in Mexico allow their pollutant emissions into the atmosphere, water, and land to be much higher than in the United States and Canada" (Poy, 2018).

The Current Federal Government Policy toward Mining

Concerning the current government policy, Morena, the political party of Andrés Manuel López Obrador (AMLO), aware of the state of affairs of mining in Mexico, presented a bill to reform the Mining Law in the Senate late last year (García, 2018). The proposed reform basically sought to review and revoke unexploited concessions, control a change in activities in the concession areas, and increase the weight of the input of communities that lived in mining areas most affected by the concessions. More specifically, the initiative sought to empower the SGM so that it could carry out studies of social impact on the areas related to mining concessions, empower the

[29] In addition, the municipal authorities do not respond to the demands of the inhabitants of the areas where they carry out their mining activities. Such is the case denounced by the *ejidatarios* of Poxcuatzingo in the municipality of Zacatlán, Puebla, who state that past mayors have not supported them in the struggle to defend land and water. They also mention that they know that the municipal authorities do not have the power to give all the permits to the mining companies, but they do have the power to supervise that the mining companies comply with their commitments to the population, a task they ignore (*Municipios Puebla*, 2020).

Ministry of the Economy to declare unviable areas of mining exploitation or in conflict due to its negative social impact, and to cancel mining concessions for this reason. The bill also sought to ensure that all mining projects lived up to the principles of sustainability and respect for human rights of the communities in the regions they intended to develop, and required the owners of mining concessions to allocate resources for human and sustainable development in the localities where they carried out their activities. It also sought to ensure that companies gave annual reports on the social impact of the mining area where they undertook their projects. If not, it proposed that concessions be cancelled due to non-compliance.[30]

In February 2019, then-vice-minister of mining, Francisco Quiroga Fernández, whose background is in protection of mining investments, revealed that the Ministry of the Economy had a backlog of 20,000 administrative procedures of different kinds relating to mining companies nationwide, and that the current federal government was already analyzing the cancellation of 5,000 concessions.[31] Likewise, Quiroga Fernández said that at the moment, the main objective of AMLO's government in mining was to establish regulations comparable to those of other countries in terms of taxes charged the companies. Also, it was their intention that the funds raised through mining taxes and rights be channeled directly and transparently to mining communities. He planned to do this by restructuring the operation of the aforementioned mining fund by giving the communities the resources from this fund directly, centralizing its control through the federal government and applying it to specific causes such as public school reconstruction (Soto, 2019). However, these types of policies of channeling funds directly to communities have not been very successful in other countries; Peru, for example.[32]

[30] Different proposals for reforming the Mining Law have also been presented by other members of Mexico's Congress. These have not made it through committee nor have they been filed. For example, in September 2018, Labor Party Federal Deputy Clementina M. Dekker Gómez proposed that Article 6 be reformed so that mining activity ceases to be preferential with respect to "the territories whose property belongs to indigenous communities" (Dekker, 2018).

[31] Toward the end of 2020, President Andrés Manuel López Obrador's administration reduced by 20.8 percent the territory granted to the mining companies, compared to 2018, at the end of the administration of former President Enrique Peña. This means that in 2020, 16.8 million hectares were granted to the mining industry, a percentage that is a result of the review of requests for new licenses, but not as a result of the cancellation of concessions already granted (Sánchez, 2020).

[32] Upon considering this federal government policy proposal, it should be noted that various similar projects have been created in Peru, a country where 25 percent of GDP depends on mining-generated assets, all of which focus on the release of a portion of profits from extraction directly to the municipalities where the companies operate. This has meant more frustration than satisfaction in the long run. In the majority of these projects, "mining royalties," "voluntary contributions," and "community trust funds," among other things, have been directed, supposedly, toward combating poverty and promoting social development, but they have failed due to local authorities' inability to manage allocated resources. Lack of planning in the allocation of resources has meant that funds are exhausted as they are spent on activities unrelated to the original social objectives, such as construction of stadiums and monuments, or implementing patronage

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

AMLO has so far maintained a dual discourse regarding mining, depending on the audience. He says one thing to indigenous communities and communities affected by mining and another to businessmen. His position on mining by August 2019 was that mining companies must offer the same working and wage conditions to workers that are obtainable in the countries of origin of the foreign mining companies investing in Mexico, although he has not presented any bill forcing companies to do so. He also expressed concerns about environmental protection, although he has not been clear on how to achieve this. In addition, contradicting the vice-minister of mining, AMLO recently declared that the current mining concessions should be maintained but that he will not offer more (*Expansión*, 2019). This is another sign of pragmatism *vis-à-vis* the private sector.

This pragmatism with which López Obrador handles himself in his dealings with mining companies and the tendency he has shown to collaborate with them led to the joint creation of a "Mining Table" by mining businessmen and state officials in 2019 to study the needs of the sector and find ways to promote its growth. This body was chaired dually by the well-known businessman Alfonso Romo, then head of the Office of the Presidency, together with then-Vice-Minister of Mining Francisco Quiroga.

This collaboration does not seem to stop despite the fact that in September 2020 the disappearance of the Vice-Ministry of Mining was announced within the framework of the "austerity measures and administrative rationality," while giving the attributions, powers, and works that the vice-minister had to the General Office of Mines, the General Office of the Fund for the Development of Mining Areas, and the General Office of Mining Development. Along with this announcement, the minister of the economy himself affirmed that the outgoing vice-minister, Quiroga, would continue working for AMLO's "Fourth Transformation" and that the state would continue his work (Gutiérrez, 2020). The sympathy that the aggressive mining companies have for this public official can be confirmed in the joint statement of the Mexican Mining Chamber, the Canadian Chamber of Commerce in Mexico, and eight other associations in the sector, which praised his role in linking state authorities and mining companies (*México Minero*, 2020).

The people unhappy with the role of the "Fourth Transformation" in the link between public officials and mining entrepreneurs were those affected by the mines. The Mexican Network of People Affected by Mining released a statement that was widely circulated, in which they recalled the many years of the vice-minister's long

policies. At the same time the companies located where these resources are allocated continue their projects without restrictions regarding environmental impacts, and thus assume they have *carte blanche* to continue polluting. This very misallocation, besides being a failure in the fight against poverty, has led to the creation of mafias and networks of corruption (Mogrovejo, Pimentel, and Zúñiga, 2017; *La República*, 2017).

career at the unconditional service of mining companies, promoting favorable conditions without caring about the racist stigmas created against entire communities, the serious labor problems by positioning himself as an enemy of the unions, and the continuous violations of the human, social, environmental, and cultural rights of the *ejidatarios* and anti-mining activists, who have been repressed (Rema, 2020).

The truth is that despite the COVID-19 pandemic, mining investments in Mexico did not stop in 2020 and 2021, and in fact their profits even increased –despite some conflicts about the payment of late taxes– without thus renouncing their impunity (Núñez, 2021; Carbajal, 2021). At this point, it is difficult to affirm that the so-called "Fourth Transformation" is an alternative to the mining model of previous federal governments. Although new concessions are no longer awarded for now, existing operations continue and, with them, socio-environmental conflicts. Its policy is reduced to a "fair" distribution of the Mining Fund resources while the companies continue to extract and devastate, and the opponents of this model continue to be criminalized and murdered.

Not even the lithium nationalization proposal presented in the Senate by Alejandro Armenta Mier, with the support of numerous parliamentarians from the "Fourth Transformation," who propose considering this mineral as strategic and the property of the nation, has stopped the collaboration with foreign private companies (Senado de la República, 2021). It is said that concessions will be given to these companies for the exploitation of this ore. All this debate occurs while the Toronto-based lithium mining companies are already beginning the race to take over the ore through projects that maintain the extractive, colonizing, crony model I have already presented (GeoComunes, Rema, and MiningWatch Canada, 2021).

Perhaps AMLO's reluctance has to do with needing to secure Morena's political presence in the North before he takes on the mining sector, including big companies that might support National Action Party (PAN) or Institutional Revolutionary Party (PRI) gubernatorial candidates. López Obrador's mining policies may be understood upon considering his need to win over Mexican entrepreneurs to his cause, while attempting to paint them in a positive light to a populace that mistrusts them. He does this through discourse of the so-called "social entrepreneurs," currently including Carlos Slim, many of whom have positions of influence in the so-called "Fourth Transformation." Even in the face of disasters such as the extensive spills of contaminants in the Sea of Cortés in July of 2019 caused by Grupo México, no penalty has been levied except that limited to bestowing money as compensation to the affected communities (*Hoy Los Ángeles*, 2019).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

Conclusions

The main argument is that crony capitalism does not necessarily imply negative consequences for international business activities if other variables are controlled at the domestic level. However, this does not justify the existence of those grey areas. Crony capitalism affects other local aspects, such as social mobility, market competition, social stability, and domestic security, among others. In other words, although crony capitalism may not impede international economic transactions, this does not imply that it has no negative social and economic consequences. In addition, evidence exists that the cleanest countries attract more FDI at the macro level than those with more corruption. So, even though corruption may not affect operations of some international businesses at the local level, in general, investors prefer to invest in non-corrupt countries unless they obtain certain specific guarantees that tend to maximize profits with less risk. The process of investing in a foreign country could include accepting things like associating with local entrepreneurs of less reputation if that does not affect profits. In that sense, I assume that. Generally, ethical considerations play no role in business, although this could vary from entrepreneur to entrepreneur.

This article contributes to two specific debates. One is about the degree of crony capitalism present in Mexico historically. Some historians, such as Stephen Haber (2002), argue that during the Porfirian period, Mexico represented a clear example of weak institutions and crony capitalism; while other authors mention that the *Porfiriato* was a period of construction of institutions that were not present in Mexico between 1821 and 1876, and that Mexican economic activity was more heavily regulated during that period than Haber and his followers recognize. However, the reality is mid-way between what Haber and his followers have argued about crony capitalism in Mexico and what the other authors analyzed have claimed. In addition, the legislation favoring certain power groups has not varied considerably over time. In fact, today, we can observe that in the creation of the new "anticorruption system."

The other debate is about the variables taken into account when investing in a foreign country. Country risk indexes are just one of the variables considered by investors, and they are much more important for speculators, who usually play with volatility around the world. In other words, country risk indexes only play a fundamental role in speculative transactions. In addition, local corruption and crony capitalism do not necessarily elevate the risk if they are under the control of local power groups, including government officials, who sometimes negotiate directly with foreign investors. The answer on how foreign companies invest in Mexico has been exemplified in this article using the case of Canadian companies.

The title of a recent article published in the periodical electronic publication, *Sin Embargo*, summarizes what is happening today in Mexico: "Corruption Grabs the Front Pages but Nobody Goes to Jail" (Rodríguez Nieto, 2015), referring to the fact that crimes are not prosecuted even despite all the books and articles published today in various media and by renowned academics. This speaks to the cynicism in contemporary Mexican politics. For example, during the administrations of Presidents Felipe Calderón Hinojosa and Enrique Peña Nieto, of the PAN and PRI, respectively, the Brazilian company Odebrecht was linked to high-value bribes that allowed it to "win" Mexican public works contracts that generated enormous profits. Odebrecht participated, among other things, in the reconfiguration of three refineries: Minatitlán (Veracruz), Tula (Hidalgo), and Salamanca (Guanajuato), linked to the state-owned oil company Pemex. All of these cases involved direct awards, overpriced payments, and irregular budget increases, and the highest-level government officials were aware of this situation and benefited from it.

This does not mean that scholars should stop writing as a means to exert pressure. However, the problem is profound, especially now that organized crime profits are also favoring strong networks of "legal" entrepreneurs and politicians. In this sense, civil society must continue promoting a number of steps geared toward weakening corruption in the long term in everything from education, free expression, and supporting social movements with genuine and noble objectives.

Finally, it is noteworthy that some of the recent general conclusions reached regarding crony capitalism are that countries with the lowest level of corruption usually have more efficient bureaucracies and stronger institutions, as affirmed by the World Economic Forum. However, efficient governments are not a guarantee that crony capitalism is decreasing. Hong Kong and Singapore are saturated with millionaires in "crony" industries and have relatively efficient governments compared to other countries. Hong Kong even received the worst rating in *The Economist* magazine's crony capitalism index, surpassing Russia, which came in second. Meanwhile, Singapore ranked fifth place, surpassing countries like the Philippines and Mexico (*The Economist*, 2014).

Bibliography

Álvarez, Jorge

2019a "La geopolítica de la minería (I)," *El siglo de Torreón*, https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1603273.la-geopolitica-de-la-mineria-i.html, accessed in February 2021.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

2019b "La geopolítica de la minería (II)," *El siglo de Torreón*, https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1603831.la-geopolitica-de-la-mineria-ii.html, accessed in February 2021.

Aristegui Noticias

2017 "Protesta destaca presencia de la minería canadiense en México," https://aristeguinoticias.com/0703/mexico/promexico-destaca-presencia-de-la-mineria-canadiense-en-mexico/, accessed in August 2019.

Azamar, Aleida

2020 "Del tlcan al t-mec: ¿continuidad minera o transición social?" in E. Dávalos López, R. Zepeda Martínez, and M. Gómez Solózarno, comps., *El tratado entre México, Estados Unidos y Canadá: ¿integración o desintegración? Transformaciones recientes en América del Norte*, Mexico City, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (cisan), Universidad Nacional Autónoma de México (unam).

2019 "¿Quién es el Grupo México y por qué han logrado salir impune de los desastres mineros?" *El Universal*, July 15, https://www.eluniversal.com.mx/columna/aleida-azamar/nacion/quien-es-grupo-mexico-y-por-que-ha-logrado-salir-impune-de-los

Beatty, Edward

2001 *Institutions and Investment: The Political Basis of Industrialization in Mexico before 1911*, Stanford, California, Stanford University Press.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

1993 "Ley de inversión extranjera," Mexico City, http://www.diputados.gob.mx/LawsBiblio/pdf/44_150618.pdf, accessed in October 2019.

Carbajal, Braulio

2021 "Poseen mineras canadienses 60% del oro mexicano," *La Jornada*, https://www.jornada.com.mx/notas/2021/03/07/economia/poseen-mineras-canadienses-60-del-oro-mexicano/, accessed in March 2021.

Castañeda, G.

2010 "Evolución de los grupos económicos durante el período 1940-2008," in S. Kuntz, ed., *Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días*, Mexico City, El Colegio de México (Colmex).

Cedillo, Juan
2014 "En el norte, oleada de despojos agrarios," *Proceso*, https://www.proceso.com.mx/378646/en-el-norte-oleada-de-despojos-agrarios, accessed October 20, 2019.

Coll-Hurtado, A., M. Sánchez-Salazar, and J. Morales
2002 *La minería en México. Geografía, historia, economía y medio ambiente*, Mexico City, Instituto de Geografía, unam.

Commission for Environmental Cooperation
2018 "En balance: emisiones y transferencias de contaminantes en América del Norte," http://www.cec.org/islandora/es/item/11781-taking-stock-15-es.pdf, accessed in August, 2019.

Dekker, Clementina
2018 "Iniciativa que reforma el Artículo 6 de la Ley Minera, a cargo de la diputada Clementina Marta Dekker Gómez, del grupo parlamentario del pt," Sistema de Información Legislativa, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3741907_20180927_1537889435.pdf, accessed in October 2019.

Economist, The
2014 "Planet Plutocrat: The Countries Where Politically Connected Businessmen Are Most Likely to Prosper," https://www.economist.com/international/2014/03/15/planet-plutocrat, accessed November 6, 2019.

Expansión
2019 "amlo exige a mineras cuidar medio ambiente y pagar igual que en EU y Canadá," https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/08/11/amlo-exigen-a-mineras-pagar-lo-mismo-que-en-eu-y-canada, accessed August 30, 2019.

Fajardo, Luis
2017 "Los conflictos y controversias de la minería de Canadá en América Latina (que van en contra de su imagen progresista)," in *bbc News*, https://www.bbc.com/mundo/noticias-40698694, accessed September 30, 2019.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

Flores, Linaloe

2019 "Millones de hectáreas por todo el país se dieron a mineras de EU, China, Canadá, de Salinas a Peña," *Sin Embargo*, https://www.sinembargo.mx/25-01-2019/3527392, accessed October 24, 2019.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

2018 "Minería en México: ¿a quién beneficia?" https://fundar.org.mx/mineria-en-mexico/, accessed in October 2019.

2017 "Las actividades extractivas en México: minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio," https://fundar.org.mx/anuario-2017-las-actividades-extractivas-en-mexico-mineria-e-hidrocarburos-hacia-el-fin-del-sexenio/, accessed in October 2019.

Galindo, J.

2021 *Ethnic Entrepreneurs, Crony Capitalism, and the Making of the Franco-Mexican Elite,* Tuscalusa, Alabama, University of Alabama Press.

Galindo Rodríguez, José

2011 *La cndh, una consecuencia de la política económica y social de México (1970-1990),* Mexico City, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura/Porrúa.

Gámez, M.

2001 *De negro brillante a blanco plateado: la empresa minera mexicana a finales del siglo xix,* Mexico City, El Colegio de San Luis.

García, Angélica

2018 "Iniciativa de la Senadora Angélica García Arrieta, del grupo parlamentario del partido Morena, con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la ley minera en materia de impacto social," *Iniciativas, minutas, instrumentos internacionales y proposiciones de la LXII, LXIII y LXIV Legislatura,* https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-11-20-1/assets/documentos/Inic_MORENA_Ley_Minera_201118.pdf, accessed in October 2019.

GeoComunes, rema, MiningWatch Canada

2021 "Informe 'La nueva disputa comercial dinamizada por el falso mercado verde,'" http://geocomunes.org/Analisis_PDF/Litio_Informe_Final_Enero2021.pdf?fbclid=IwAR1ZtjmJd-KDtYiAW1noynFfVZLHb3YUqlR0o8SxojJOwuoswkDMrVPcycg, accessed in February 2021.

Gómez Urrutia, Napoleón
2020 "Abusos del poder económico," *La Jornada,* August 27, https://www.jornada.com.mx/2020/08/27/politica/014a1pol

González, Roberto
2011 "Privilegios fiscales según influencia política," *La Jornada,* https://www.jornada.com.mx/2011/11/14/min-privilegios.html, accessed October 12, 2019.

Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina
2013 "El impacto de la minería en América Latina y la responsabilidad de Canadá. Resumen ejecutivo del Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos," Fundación Para el Debido Proceso, http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_canada_resumen_ejecutivo.pdf, accessed in October 2019.

Gutiérrez, Julio
2020 "Desaparición de subsecretaría no afecta minería en México: Márquez Colín," *La Jornada*, https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/09/02/desaparicion-de-subsecretaria-no-afecta-mineria-en-mexico-marquez-colin-5922.html, accessed in February 2021.

Haber, Stephen
2002 *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*, Stanford, California, Hoover Institution Press.

Hoy Los Ángeles
2019 "López Obrador trata con director de minera Grupo México reparación de daños," https://www.hoylosangeles.com/efe-4055179-15732502-20190902-story.html, accessed November 6, 2019.

Hudlet, Karen, and Marta Herrera
2016 "México: empresas y derechos humanos. Compendio de información que presentan la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la onu," Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, August 29, https://www.aida-americas.org/sites/default/files/informe_mx_empresas_ddhh_68.pdf, accessed in October 2019.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

Jun, K., and H. Singh
1996 "What Determines Foreign Direct Investment?" *Transnational Corporations*, vol. 5, no. 2, August, pp. 67-105.

Kuntz, Sandra
2014 Interview with the author, professor at Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México.

Laborie Iglesias, M.
2008 "La privatización de la guerra. El auge de las compañías militares privadas (II)," *Boletín de Información*, no. 307, pp. 96-141.

La Jornada
2011 "Minera 500 años de saqueo," Suplemento Especial *La Jornada*, https://www.jornada.com.mx/2011/11/14/minera.pdf, accessed in September 2019.

La República
2017 "Dineros del canon minero atrajeron la corrupción en las regiones del sur," https://larepublica.pe/politica/867555-dineros-del-canon-minero-atrajeron-la-corrupcion-en-las-regiones-del-sur/, accessed November 5, 2019.

La Vanguardia
2018 "Calderon celebra y da minas a los Baillères, y ellos se vuelven mecenas de Margarita en 2018," *La Vanguardia*, April 6, https://vanguardia.com.mx/noticias/nacional/calderon-celebra-y-da-minas-los-bailleres-y-ellos-se-vuelven-mecenas-de-margarita-en-2018-KMVG3378147, accessed October 25, 2019.

Lemus, Jesús
2018 *México a cielo abierto*, Grijalbo, https://www.amazon.com/-/es/J-Jesús-Lemus-ebook/dp/B078P624XY/ref=tmm_kin_swatch_0?_encoding=UTF8&qid=&sr=
2017 "México, paraíso minero," *Reporte Índigo*, https://www.reporteindigo.com/reporte/empresas-mineras-explotacion-recursos-capital-extranjero-mexico/, accessed October 25, 2019.

Lira, Ivette
2018 "De 290 mineras en México, 211 son de Canadá; todos las autorizan, nadie se responsabiliza del daño," *Sin Embargo*, https://www.sinembargo.mx/15-04-2018/3404994, accessed in November 2019.

López-Bárcenas, F.

2018 "Encubrimiento sistemático de Canadá a violaciones legales de sus mineras: activistas," *Aristegui Noticias*, https://aristeguinoticias.com/1002/mundo/encubrimiento-sistematico-de-canada-a-violaciones-legales-de-sus-mineras-activistas/, accessed November 3, 2019.

2017 *La vida o el mineral: los cuatro ciclos del despojo minero en México*, Mexico City, Akal.

Mariscal, Ángeles

2018 "Encubrimiento sistemático de Canadá a violaciones legales de sus mineras: activistas," *Aristegui Noticias*, https://aristeguinoticias.com/1002/mundo/encubrimiento-sistematico-de-canada-a-violaciones-legales-de-sus-mineras-activistas/, accessed in November 2019.

Martínez Barragán, Hirineo

2016 "Concesiones, explotación minera y conflicto en la frontera Jalisco-Colima," *Espiral*, vol. 23, no. 67, pp. 45-90, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652016000300045&lng=es&tlng=es, accessed October 12, 2021.

Maurer, N.

2002 *The Power and the Money: The Mexican Financial System, 1876-1932*, Stanford, California, Stanford University Press.

Mendoza Cortés, A.

2018 "El proceso de la toma de decisiones en el ejército mexicano: la función de la inteligencia militar," PhD thesis, Mexico City, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana (uam).

Mendoza Reséndiz, Ricardo

2013 "Entregaron la mitad de México a mineras," *Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina*, https://www.ocmal.org/entregaron-la-mitad-de-mexico-a-mineras/, accessed in November 2019.

México Minero

2020 "Postura de la industria minera ante la eliminación de la Subsecretaría de Minería," https://mexicominero.org/2020/09/01/postura-de-la-industria-minera-ante-la-eliminacion-de-la-subsecretaria-de-mineria/, accessed in February 2021.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

Minería en Línea

2014 "19 compañías extranjeras participan en la minería de Michoacán, México," https://mineriaenlinea.com/2014/10/19-companias-extranjeras-participan-en-la-mineria-de-michoacan-mexico/, accessed in November 2019.

Mohsin, H., and L. Zurawicki

2002 "Corruption and Foreign Direct Investment," *Journal of International Business Studies*, vol. 33, no. 2, pp. 291-307.

Mogrovejo Álvarez, H., R. Pimentel Bernal, and A. Zúñiga Huamai

2017 "Modelos de inversión social para empresas mineras. Experiencias y propuestas," *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, vol. 12, no. 23, pp. 115-142.

Municipios Puebla

2020 "Minera devasta el campo y envenena el aire y agua de Zacatlán," https://municipiospuebla.mx/nota/2020-11-30/zacatlán/minera-devasta-el-campo-y-envenena-el-aire-y-agua-de-zacatlán?fbclid=IwAR1oKX-jmyeQGRzi-A8kJ JhFqQx3DwSsZ1UBRinUykr9efdulQrtU5KlmCkg, accessed in November 2019.

Nava, G.

1962 "Jornales y jornaleros en la minería porfiriana," *Historia mexicana*, vol. 12, no. 1, pp. 53-72.

North, Douglass

1990 *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.

Núñez, Violeta R.

2021 "Minería en la 4T: herencia de una política rapaz," *RompevientoTV*, https://www.rompeviento.tv/mineria-en-la-4t-herencia-de-una-politica-rapaz-2/#_ftn1, accessed in February 2021.

2019 Interview with the author, professor-researcher, Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (uam-x).

2016 *Minería mexicana en el capitalismo del siglo xxi*, Mexico City, Ithaca.

oecd (Organisation for Economic Co-operation and Development)
2015 "Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development," https://read.oecd-ilibrary.org/governance/consequences-of-corruption-at-the-sector-level-and-implications-for-economic-growth-and-development_9789264230781-en#page1, accessed in October 2019.

Paxman, A.
2017 "Simbiosis imperativa y conveniente. La evolución del capitalismo de cuates en Puebla," *Istor: Revista de Historia Internacional*, year 17, no. 68, pp. 29-54.

Pérez, S., I. Aguilar, and A. García
2014 "La gestión social y ambiental del sector minero en México: ¿filantropía o responsabilidad social empresarial?," Programa de Investigación en Cambio Climático (Pincc), unam, http://www.pincc.unam.mx/4tocongreso/sedes_html/AutorioTlayolotl/Sonia_Perez.pdf, accessed in February 2021.

Poy Solano, Laura
2018 "Por corrupción, consorcios mineros contaminan más: expertos," *La Jornada,* https://ambientalismoenelcapitalismo.wordpress.com/2018/05/05/la-jornada-por-corrupcion-consorcios-mineros-contaminan-mas-expertos/, accessed November 6, 2019.

Proceso
2017 "Consorcio México-canadiense adquiere mina de Guerrero que fue cerrada por el narco," https://www.proceso.com.mx/497128/consorcio-mexico-canadiense-adquiere-mina-guerrero-fue-cerrada-narco, accessed October 26, 2019.
2014 "Germán Larrea: Riqueza al amparo del poder político," https://www.proceso.com.mx/382803/german-larrea-riqueza-al-amparo-poder-politico, accessed October 25, 2019.

Razo, A., N. Maurer, and H. Stephen
2003 *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929 (Political Economy of Institutions and Decisions)*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

Regalado Jacobo, Hugo José
2020 "Breve reseña sobre las causas de la instauración del neoliberalismo en México," *Sincronía*, no. 77, November, pp. 489-513.

Rema (Red Mexicana de Afectados por la Minería)
2020 "Comunicado Rema: Francisco Quiroga; un vendedor del territorio mexicano," http://www.remamx.org/2020/08/comunicado-rema-francisco-quiroga-un-vendedor-del-territorio-mexicano/, accessed in February 2021.

Riguzzi, P.
2015 "Legislación y propiedad minera en México, 1884-1937: concesión, derechos de propiedad y cambio institucional," in J. Uribe Salas, and E. Flores Clair, comps., *Comercio y minería en la historia de América Latina*, Mexico City, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo/Instituto Nacional de Antropología e Historia/El Colegio de San Luis.

Rodríguez García, Arturo
2013 "Mineras canadienses: ejemplares en su país, corruptas en México," *Proceso*, https://www.proceso.com.mx/360785/mineras-canadienses-ejemplares-en-su-pais-corruptas-en-mexico-2, accessed October 15, 2019.

Rodríguez Nieto, Sandra
2015 "2015: La corrupción roba portadas, pero nadie va a la cárcel," *Sin Embargo*, https://www.sinembargo.mx/17-12-2015/1561404, accessed October 30, 2019.

Rosenzweig, F.
1965 "El desarrollo económico de México de 1877 a 1911," *El Trimestre Económico*, vol. 32, no. 127, pp. 405-454.

Sánchez, Alex
2020 "AMLO disminuyó en 21% el territorio que se concesionó a las mineras," *El Financiero*, https://elfinanciero.com.mx/empresas/amlo-disminuyo-en-21-el-territorio-que-se-concesiono-a-las-mineras?fbclid=IwAR1rR-59h_Jet12YuadFuz0siViDd17vKQE0vyvA7QrWHMfY7ncyPWE94G0, accessed in February 2021.

Secretaría de Economía

n.d. https://opdm.economia.gob.mx/ofpd-web/mineria.htm

2015 A*nuario estadístico de la minería mexicana, 2014*, Servicio geológico mexicano, http://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2014_Edicion_2015.pdf

Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización e Industria

1892 "Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos," *Memoria Política de México*, https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/5RepDictadura/1892LMI.html, accessed October 2019.

Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento, Colonización,
Industria y Comercio de la República Mexicana

1884 "Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos," *Fuentes para la historia del petróleo en México*, https://petroleo.colmex.mx/images/stories/archivos/misc/CODIGO_DE_MINAS_1884.pdf, accessed in October 2019.

Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo

1926 "Ley de Industrias Minerales," *Diario Oficial de la Federación*, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4481789&fecha=3/05/1926&cod_diario=190143, accessed in October 2019.

Senado de la República

2021 "Senado impulsará discusión para nacionalizar el litio a propuesta del senador Armenta Mier," Coordinación de Comunicación Social, Senado de la República, http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/50239-senado-impulsara-discusion-para-nacionalizar-el-litio-a-propuesta-del-senador-armenta-mier.html, accessed in February 2021.

sgm (Servicio Geológico Mexicano)

2019 "Anuario Estadístico de México. Minería, 2020," Secretaría de Economía, http://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2019_Edicion_2020.pdf, accessed in October 2019.

Shang-Jin, Wei

2002 "Local Corruption and Capital Flows," *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2000, no. 2, pp. 303-54.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

Sharafutdinova, Gulnaz
2010 *Political Consequences of Crony Capitalism inside Russia*, South Bend, Indiana, University of Notre Dame Press.

Sin Embargo
2018 "La brutalidad del narco palidece con las historias de horror de mineras extranjeras en México," https://www.sinembargo.mx/18-02-2018/3385173, accessed October 18, 2019.

Solórzano, Carlos
2019 Interview with the author, partner at SMPS Legal.

Soto, Cecilia
2019 "El Estado soy yo: venga para acá el Fondo Minero," *Excelsior*, https://www.excelsior.com.mx/opinion/cecilia-soto/el-estado-soy-yo-venga-para-aca-el-fondo-minero/1344398, accessed November 6, 2019.

Téllez Ramírez, I., and M. Sánchez-Salazar
2018 "La expansión territorial de la minería mexicana durante el periodo 2000-2017, Una lectura desde el caso del estado de Morelos," *Investigación Geográfica,* no. 96, http://www.investigacionesgeograficas.unam.mx/index.php/rig/article/view/59607, https://doi.org/10.14350/rig.59607, accessed September 19, 2021.

Tourliere, Mathieu
2017 "Las mineras y el gobierno, vampiros insaciables," *Proceso*, https://www.proceso.com.mx/492703/las-mineras-gobierno-vampiros-insaciables, accessed October 17, 2019.

Turati, Marcela, and Alejandra Guillén
2015 "Embajada canadiense respalda *represión* a mineros y ejidatarios mexicanos," *Proceso*, https://www.proceso.com.mx/396769/embajada-canadiense-respalda-represion-a-mineros-y-ejidatarios-mexicanos, accessed November 3, 2019.

Urias, Homero
1980 "¿Quién controla la minería mexicana?," *Comercio Exterior*, vol. 30, no. 9, p. 953.

Vega Valerio, Andrea
2017 "Permisos de minas, un regalo de 'oro,'" *El Universal*, http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2017/05/9/permisos-de-minas-un-regalo-de-oro, accessed October 23, 2019.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.467)

NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
Recibido: 30/04/2021 Aceptado: 09/08/2021 • DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487

Aspectos de cambio y reversión en la política de Estados Unidos hacia Irán durante las presidencias de Barack H. Obama y Donald J. Trump

Aspects of Change and Reversal in U.S. Policy toward Iran Under the Presidencies of Barack H. Obama and Donald J. Trump

Jorge Alberto Ortíz Almanza*

Resumen

Con base en esfuerzos teóricos sobre el estudio del cambio en política exterior, especialmente referentes a los enfoques decisionales y la reestructuración, este trabajo argumenta que la modificación estratégica de la política estadounidense hacia Irán surgió con Barack H. Obama a partir de la noción de fracaso del curso de acción previo y la amenaza que representa el programa nuclear iraní, aunque estuvo limitado por retos en tres ejes a lo largo del proceso para lograr un acercamiento que solucionara algunos temas de la agenda, especialmente la cuestión nuclear. Tal situación explica la reversión de los avances en la administración de Trump, quien fue inverso en algunos aspectos de la política de Obama. La contribución teórica consiste en extender el análisis más allá de la fase en la que se decide el cambio para esclarecer sus límites y posibilidades de consolidación, con base en el rastreo de interacciones entre actores promotores, el sujeto receptor y aquellos que resisten. Este enfoque es útil al considerar la noción de promoción del cambio y resistencia, que resulta pertinente para ilustrar el desafío al que se enfrentará Joe R. Biden para conducir la política hacia Irán.

Palabras clave: política exterior, Estados Unidos, Irán, acuerdo nuclear, Obama, Trump.

Abstract

Based on theoretical studies of foreign policy changes, particularly with regard to approaches for decision-making and restructuring, this article argues that the Barack H. Obama's strategic change in U.S. policy toward Iran was based on the notion of the failure of previous action and the threat of the Iranian nuclear program, even though it was limited by challenges along three axes throughout the process for achieving a solution for some issues on the agenda, especially the nuclear question. This situation explains Trump's reversal of the advances: Trump worked in an inverse direction regarding some of Obama's policies. The author's theoretical contribution is the expansion of the analysis beyond the phase in which the change was decided, to clarify its limitations and possibilities for consolidation, based on outlining the interactions

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), <jortiz@colmex.mx>, <jortiz@politicas.unam.mx>.

among promoting actors, the receiving subject, and those who resisted. This approach is useful since it takes into consideration the notion of promoting change and resistance, which is pertinent for illustrating the challenge that Joe R. Biden will face for his Iran policy.
Key words: foreign policy, United States, Iran, nuclear agreement, Obama, Trump.

Introducción

La política de Estados Unidos hacia Irán se ha caracterizado desde 1979, año en que se dio un cambio de régimen en ese país con un marcado perfil antiestadounidense, por priorizar actitudes e instrumentos agresivos para contener la influencia de la revolución islámica en la región de Medio Oriente. Así, la animosidad, la desconfianza, la falta de relaciones oficiales, el poco contacto diplomático y la competencia han sido elementos centrales de la relación. Tal perfil se recrudeció a partir de 2002, cuando las sospechas de los países occidentales respecto a las intenciones de Irán de construir armas de destrucción masiva se agudizaron como consecuencia del descubrimiento del programa nuclear de este último.

Así pues, además de las cuestiones geopolíticas a nivel regional, la cuestión nuclear se posicionó firmemente en la agenda de política exterior de Estados Unidos durante la administración de George W. Bush, quien delineó un curso de acción agresivo e inflexible, con el propósito de frenar el programa desarrollado por Teherán, a la vez que continuaba con la política de contención. Durante la presidencia de Barack H. Obama, sin embargo, se logró un acuerdo para evitar que dicho programa se militarice y, en su momento, sentó las bases para la posible normalización de relaciones entre los dos países, que implicaría atender otros aspectos importantes de interés mutuo a nivel regional. Tal éxito relativo fue consecuencia de un importante cambio de política: la diplomacia directa, que en la administración anterior había sido menospreciada. El objetivo de este artículo trata de responder por qué y cómo cambió el comportamiento estadounidense al respecto, aunque también intenta explorar el cuestionamiento de por qué Donald J. Trump revirtió parte de los avances logrados. Ante la llegada de Joseph R. Biden Jr. a la presidencia, es menester analizar este tema y dilucidar las posibilidades en el corto y mediano plazo.

Conceptos e hipótesis sobre el cambio en política exterior

En primera instancia, es necesario discutir el concepto de cambio para esclarecer cuáles aspectos de la política exterior estadounidense se modificaron, qué otros se

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

mantuvieron, así como qué fue lo que se revirtió con Trump. Según Hermann (1990: 5), existen cuatro tipos o niveles de reorientación del comportamiento externo de un Estado. Por orden de intensidad, de menor a mayor, el cambio más limitado es cuando el gobierno decide incrementar o disminuir el esfuerzo con los mismos instrumentos de la política previa y el alcance a otros entes a los que se quiere influir. El segundo tipo se identifica cuando los decisores modifican cualitativamente el programa o la estrategia, y con ello los medios, pero mantienen las metas. El tercero consiste en la redefinición de los problemas y objetivos. El nivel de intensidad más radical es cuando el Estado modifica su orientación general hacia el medio internacional.

Dado que son tipos ideales, el caso de estudio presentado en este trabajo oscila entre la segunda y la tercera categoría, pues a la llegada de Obama hay un replanteamiento del problema, así como el abandono relativo de algunos objetivos –como la meta velada de cambio de régimen en la administración anterior– para priorizar el tema nuclear y algunas cuestiones regionales que involucran a Washington y Teherán. Con mayor claridad se puede distinguir el cambio estratégico ilustrado por dejar atrás el condicionamiento para activar la diplomacia directa con Irán como principal instrumento, con el fin de atender diversos temas, especialmente la posibilidad de negociar un acuerdo. Dichas modificaciones provocaron transformaciones limitadas en el contenido general de la postura estadounidense hacia Irán.

Para ilustrar lo anterior es útil abordar la noción de reestructuración desarrollada en el mismo cuerpo teórico sobre cambio en política exterior. Para Holsti (2016: 2), la reestructuración de política exterior se identifica cuando un Estado cambia completamente su patrón de comportamiento respecto al entorno externo. Tal patrón puede dividirse en sectores funcionales –o el tipo de actividades en los ámbitos político, económico, social/cultural o militar– y en sectores geográficos, referentes al alcance que tienen las acciones respecto a otros entes. Así, la reestructuración se da cuando hay un intento exitoso y consolidado de cambiar totalmente, y con vinculación entre sectores, las acciones exteriores. Si bien el caso de la política estadounidense hacia Irán durante Obama no cumple estrictamente con la definición anterior, ésta puede fungir como herramienta para determinar qué efectos limitados tuvo el cambio estratégico sobre los sectores funcionales y geográficos.

Esto quiere decir que el replanteamiento del problema y la incorporación del instrumento diplomático sin condiciones (o cambio estratégico con base en la tipología de Hermann), como se verá más adelante, tuvo un impacto claro en el sector político al lograr un acuerdo para tratar el problema nuclear, que a su vez también transformó ligeramente, y con sus especificidades, el sector económico en la interacción con Irán mediante el levantamiento de sanciones concretas, una vez que el pacto de 2015 se empezó a implementar. Hubo también modificaciones en el sector geográfico, aunque

es aquí donde el caso se vuelve complejo, pues el alcance de estos reajustes a otros entes no fue en el mismo sentido, así como el propio comportamiento de Estados Unidos en el ámbito regional, elemento en el que se puede afirmar que hubo más continuidad, especialmente en la competencia geopolítica entre los dos países de la región.

Cabe señalar, sin embargo, que algunas voces, incluidas las del propio presidente Obama (2014), concebían los avances logrados en la cuestión nuclear como punto de partida para transformar la relación entre los dos países y llevarla hacia la normalización, lo que implicaría más cambios potenciales en los sectores mencionados, especialmente en cuestiones regionales.[1] Incluso Mohamad Yavad Zarif, el entonces ministro de relaciones exteriores de Irán, señalaba en 2016 respecto a los logros en el tema nuclear que: "[…] si este experimento se convierte en algo positivo, entonces podemos trabajar en otro […]. Hay mucha desconfianza. Necesitamos construirla un paso a la vez" (Council on Foreign Relations, 2016). Así pues, cuando Trump llegó a la Casa Blanca, la noción de reversión se entiende desde la perspectiva del desmantelamiento de los cambios producidos por la modificación estratégica mencionada, especialmente en los sectores político y económico, y en el consenso entre Estados Unidos y las otras potencias. Debe señalarse, sin embargo, que tanto las administraciones de Obama y Trump mantienen cierta continuidad, con algunas diferencias concretas como la cooperación del primero con Teherán para combatir a Daesh en Iraq, en cuanto a mantener una actitud de contención respecto a las actividades de Irán en la región.

De esta manera, la política exterior de Estados Unidos hacia Irán, en las administraciones revisadas, no se reduce a la negociación o el rechazo del acuerdo nuclear, pues existen otras actividades en diversos sectores: política de sanciones no ligadas al tema nuclear con dimensiones económicas y sociales, postura militar, actividades regionales de contención y alianzas o asociaciones con otros actores para el mismo efecto. No obstante, también es preciso reconocer que el tema nuclear ha sido central en la formulación y ejecución de las líneas de acción estadounidenses desde el descubrimiento del programa iraní en 2002 (Mesa Delmonte, 2009) y no puede ser desvinculado de otros ámbitos. En otras palabras, tras el fortalecimiento de la posición de Irán en la región durante los años previos a la llegada de Obama debido a las intervenciones estadounidenses, así como al alza de los precios de gas y petróleo entre 2005-2008 que permitió a Teherán fortalecer su influencia, la cuestión nuclear se ha convertido en un asunto geopolítico (Garduño, 2020) que está vinculado a los

[1] Para Aaron David Miller, antiguo funcionario del Departamento de Estado, la búsqueda de un acuerdo en la cuestión nuclear no pretendía influir en un posible cambio de régimen en Irán, sino más bien trataba de evitar la guerra, ganar tiempo, dar solución al problema nuclear y poner las bases para probar la posibilidad de enlistar a Irán como un socio estratégico en la región a mediano plazo (Solomon, 2015).

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

temores de algunos actores en Estados Unidos, y otros países aliados, respecto al peso regional que podría adquirir la República Islámica, así como las implicaciones en la disminución de la influencia de otros países que rivalizan ideológica, religiosa, estratégica y geopolíticamente con ella.

Una vez aclarada la variable dependiente es pertinente tratar con los avances teóricos respecto a los factores que producen el cambio. Parte de la literatura al respecto puede dividirse en tres grandes grupos: el que se concentra en la fase decisional, cuyas hipótesis sostienen que el cambio, en diferentes intensidades, surge cuando se identifica que la política precedente no da los resultados esperados (Welch, 2005); el que se enfoca en la reestructuración y que ubica a las amenazas percibidas por los líderes como detonantes principales del cambio (Holsti, 2016; Rosati *et al.*, 1994); y el que no rechaza las hipótesis de los grupos anteriores, sino que también analizan las fases del cambio y el papel de las resistencias (Hermann, 1990; Niklasson, 2006; Volgy y Schwarz, 1994). Este trabajo adopta la postura del tercer grupo, pues el análisis basado en las primeras dos hipótesis parece no ser suficiente.

El caso de la política estadounidense hacia Irán refleja que las principales hipótesis de los primeros dos grupos, de manera general, se sostienen para explicar por qué Obama decidió el cambio de estrategia. No obstante, no nos dicen nada de por qué, una vez que ese actor dejó el cargo, otro presidente revirtió con relativa facilidad los avances. Así, es importante plantear que cualquier proceso de cambio detona una dinámica eminentemente política, en la que promotores del nuevo curso de acción son influidos por el receptor del programa, ya que buscan a otros actores que apoyen las modificaciones porque serán resistidos por quienes tienen interés en el *statu quo*, además de que el resultado del proceso de reorientación puede devenir en la consolidación o la reversión de diferentes aspectos.

Propuesta de análisis y argumento

Se propone complementar dichas hipótesis, que regularmente corresponden a la fase de formulación de la política con el rastreo de las interacciones que se producen entre diversos actores en su etapa de ejecución. El objetivo es responder qué pasa después de que se decide un nuevo curso de acción en el exterior. Este planteamiento está reforzado por la idea de que la intensidad y el alcance de una propuesta de cambio, así como su consolidación en política de Estado, dependen de la configuración de fuerzas entre diversos actores.

Así pues, aparte de probar las hipótesis revisadas, la propuesta para reforzar los avances teóricos mencionados se concentra en rastrear las interacciones entre los

agentes de cambio y el receptor de la política, entre los primeros y otros actores que son potenciales aliados en el respaldo del nuevo curso de acción y, finalmente, entre los primeros y aquellos que resisten las modificaciones. Este marco de análisis tiene como propósito explicar los alcances y límites, en los hechos, de la política de Obama para que, mediante el estudio de dichas interacciones, se revelen respuestas que ofrezcan una explicación respecto a la falta de consolidación de la política promovida entre 2009 y 2016 desde la Casa Blanca, así como el regreso a una postura inflexible y mucho más agresiva durante la administración de Trump.

Se argumenta que la administración de Obama decidió un nuevo rumbo en su política hacia Irán a partir de la noción de fracaso y amenaza, pero fue limitado dado que enfrentó retos en varios ejes: el primero, relacionado con las interacciones entre la Casa Blanca e Irán y marcado por el factor de la desconfianza; el segundo, relativo a las interacciones a nivel global, especialmente con otras potencias, para obtener consensos; y, finalmente, con actores que se opusieron a una política conciliadora. El rastreo del proceso está mayoritariamente basado en fuentes periodísticas, memorias de decisores y documentos oficiales, aunque no deja de apoyarse en análisis especializados. Se considera que este enfoque es útil también en el análisis prospectivo, pues Trump incrementó los obstáculos en cada eje que se revisará. Dicha situación tendrá que ser superada por Joe R. Biden si pretende que Estados Unidos regrese al Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), así como reforzarlo y extenderlo a otros temas (Biden, 2020).

La política de dos vías durante Obama

Además de contener la influencia de Irán en Medio Oriente, desde hace un par de décadas otra meta de Washington ha sido evitar que ese país desarrolle capacidades de construir una bomba nuclear. Sin embargo, es posible pensar que también, al menos desde la época de George W. Bush, el objetivo velado ha sido tratar de cambiar al régimen revolucionario. Sea como fuere, en lo que concierne a la cuestión nuclear, la política de Bush se caracterizó por la agresividad, especialmente en el establecimiento de sanciones unilaterales y multilaterales y apoyarse en el grupo EU3 (compuesto por Reino Unido, Francia y Alemania) para negociar indirectamente con Irán (U.S. Department of State, 2005). La diplomacia directa sólo se activaría si primero Irán suspendía unilateralmente el enriquecimiento de uranio (Nasr, 2013: 1938).

La noción de fracaso y la agudización de la amenaza configuraron el diagnóstico de Obama. Como candidato, Obama prometió remover la condicionalidad mencionada, pues consideraba que las amenazas, la agresividad y apoyarse en intermediarios

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

no había dado resultado (Obama, 2007). En primer lugar, las intervenciones de Estados Unidos en Medio Oriente reforzaron geopolíticamente a Irán, pues Saddam Hussein en Iraq fue derrocado y el Talibán en Afganistán debilitado, lo que le permitía expandir su influencia mediante sus *proxies*[2] (como Hezbolá o Hamas, entre otros); en segunda instancia, las sanciones sin diplomacia directa no lograban frenar el programa nuclear iraní, lo que aumentó el sentido de urgencia y amenaza tanto para Washington como para sus aliados (Chollet, 2016: 3045).

Así, el cambio de política consistió en incorporar la diplomacia sin condiciones para generar un acuerdo, evitar la proliferación nuclear en la región y posiblemente dialogar sobre otros asuntos. La Casa Blanca, aparentemente, se olvidaría del cambio de régimen. No obstante, el perfil coercitivo no se dejaría de lado totalmente: además de acercarse a Teherán, Washington debería preservar los instrumentos de presión de las administraciones pasadas –con el fin de no mostrarse débil frente a Irán–, especialmente en lo que refiere a las sanciones económicas (Ross, 2008: 44-48). En el papel, la estrategia dual era una materialización del poder inteligente (Clinton, 2014: 31).

La teoría fue limitada por la realidad en tres ejes: generar confianza con Irán después de décadas de agravios mutuos, conformar una coalición internacional para que apoyara las dos vías planteadas por Washington y, finalmente, convencer a los opositores internos y externos de que este enfoque era el mejor. La administración de Obama logró avances relativos en los dos primeros, pero en el último es donde se encuentran las claves para entender la facilidad con la que Trump revirtió dicha política a partir de enero de 2017.

El eje Estados Unidos-Irán durante el primer periodo. El dominio de la desconfianza

El primer intento de acercamiento directo con Irán se vio frustrado en 2009 por dos razones: la desconfianza mutua entre Teherán y Washington, reforzada por circunstancias relacionadas con las elecciones en Irán y el descubrimiento de instalaciones nucleares no reportadas, y las maniobras de los opositores, quienes lograron reducir la libertad de acción del nuevo presidente. Esto hizo que las primeras negociaciones nucleares, llevadas a cabo en Ginebra y Viena ese año, fracasaran.

Previo al inicio de las negociaciones, la desconfianza se expresó en ambos liderazgos. Por un lado, la actitud de Obama fue recibida con escepticismo por el

[2] Este término se refiere a aquellos grupos chiíes que son apoyados materialmente por Irán en distintas partes de la región de Medio Oriente.

gobierno iraní, pues el discurso de presión y acercamiento era interpretado como contradictorio: el líder supremo Alí Hoseini Jamenei se preguntaba "¿Dónde está el cambio de política?" (citado en Parsi, 2012: 65). Además, durante la elección de ese año en Irán, Washington mostró gestos a favor de los opositores al entonces presidente Mahmoud Ahmadinejad –liderados por el político reformista Mir-Hosein Musaví– que fueron interpretados como intervencionistas por la contraparte iraní (Amanpour, 2009). Por otro, las sospechas de Estados Unidos y sus aliados, así como de los opositores a la estrategia de Obama respecto a las intenciones iraníes se agudizaron cuando éstos se adelantaron a hacer pública la información sobre las instalaciones nucleares en Qom, pues tenían que haber informado al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) la intención de construirlas y no cuando ya era un hecho (Parsi, 2012: 124).

En las negociaciones de 2009, Washington propuso un plan que buscaba externalizar mil doscientos kilogramos de uranio de bajo enriquecimiento (UBE) y enviarlo a terceros países –originalmente Rusia y Turquía– que lo enriquecerían al 19.75 por ciento y lo convirtieran en barras de combustible para regresarlas a Irán. Los detalles incrementaron la desconfianza de Teherán, pues el proceso de intercambio tardaría al menos dos años, además de que en reuniones posteriores se propuso la participación de Francia para la fase de producción de barras. La delegación iraní decidió abandonar la negociación, pues sospechaba que París no devolvería el material para forzar más concesiones (Nasr, 2013: 2052).

Después del fracaso, el perfil agresivo que ha mostrado la política de Estados Unidos durante décadas regresó, al menos oficialmente. Para entender la reactivación de la política de sanciones es necesario analizar el otro eje de interacción: la Casa Blanca y sus opositores, quienes desde el inicio optaron por explotar la desconfianza y las circunstancias para reducir el margen de maniobra del presidente y así constreñir la faceta de diplomacia directa.

Actores de oposición como límites al cambio

Los límites al cambio se explican también por el papel de los opositores internos y externos a la dimensión diplomática de la estrategia dual: por un lado, la coalición formada por el gobierno de Israel, congresistas estadounidenses de línea dura y el *lobby* pro Israel en Estados Unidos; por otro, algunos gobiernos árabes, especialmente Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos (EAU), que tienen interés en contener a Irán en Medio Oriente. Dichos actores se comportaron diferente según las circunstancias, aunque persiguen el mismo objetivo: evitar que Estados Unidos flexibilice su

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

postura respecto a aceptar que Teherán tenga la posibilidad de legitimar su programa nuclear y consolidarse como potencia regional.[3]

El primer grupo presionó para que la apertura estadounidense al diálogo fuera limitada y condicionada al logro de avances rápidos. Si no ocurría, los opositores proponían establecer más sanciones, pero esta vez para debilitar al sector energético de Irán que en años anteriores se había fortalecido. Por ejemplo, durante 2009, el primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, trató de impulsar las condiciones temporales del diálogo entre Washington y Teherán, de lo cual obtuvo garantías de Obama y cabildeó con congresistas estadounidenses para promover un bloqueo petrolero (Wikileaks, 2009a).

Los disturbios de las elecciones iraníes y la revelación tardía de las instalaciones en Qom reforzaron la posición de esta coalición, pues desde la Cámara de Representantes se presionó a la Casa Blanca para que se pronunciara a favor de los opositores a Ahmadinejad. La situación respecto a Qom justificó el planteamiento para que congresistas, bajo la presión del American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), formularan iniciativas que, entre otras cosas, pretendían limitar las importaciones iraníes de petróleo refinado (Fayazmanesh, 2013: 142-143).

Bajo esas circunstancias, había pocas posibilidades de que Obama profundizara la diplomacia directa, ya que no podía pactar con un gobierno liderado por personajes de línea dura que reprimían a sus opositores y que ganaban elecciones mediante el fraude, además de que violaban el régimen de no proliferación. La Casa Blanca trató de recuperar el margen de maniobra al oponerse a la unilateralidad de las iniciativas de ley, pues no serían apoyadas por otros actores internacionales, además de que podrían fortalecer la posición de los conservadores en Irán (Rogin, 2009).

La postura de Arabia Saudita y EAU consistió también en oponerse al diálogo entre Estados Unidos e Irán, pero por razones distintas. La lectura de Riad enfatizaba el temor de que la administración de Obama repitiera la actitud del gobierno pasado al no haber considerado su opinión respecto a las consecuencias de las intervenciones en Medio Oriente y que terminaron por debilitar a los rivales tradicionales de Irán. A los saudíes les preocupaba que algún acuerdo pudiera derivar en una aceptación *de facto* sobre la posición geopolítica iraní (Wikileaks, 2009b), en un contexto en el que su influencia sobre minorías chiíes había aumentado. En otras palabras,

[3] Para Israel, un Irán nuclear significaría el fin del monopolio que el primero mantiene en ese ámbito a nivel regional, así como una amenaza existencial derivada de actitudes y declaraciones agresivas por parte de ambos gobiernos. Para Arabia Saudita y otras monarquías del Golfo, como EAU, la capacidad de construir una bomba nuclear por parte de Irán reforzaría la posición geopolítica de éste y probablemente su influencia en la región, lo cual agudizaría el conflicto entre los grupos chiíes y sunnitas, apoyados por Teherán y Riad, respectivamente.

un acuerdo entre Washington y Teherán era considerado el punto de partida para la flexibilización del primero respecto a considerar los intereses regionales del segundo.

De esta manera, Riad solicitó a Washington incrementar las consultas, mantener la presión sobre Irán con el fin de reducir su influencia en la región, evitar que construyera una bomba nuclear y, junto con EAU, facilitar la venta de equipo bélico para reforzar la seguridad en el Golfo Pérsico (Wikileaks, 2009c). La estrategia fue expresar escepticismo sobre la efectividad del diálogo entre Washington y Teherán, alertar que actuarían de manera unilateral si Estados Unidos no los consultaba, además de advertir que, si no se les apoyaba con equipo militar, encontrarían a otros vendedores como Rusia o la República Popular China (RPC) (Wikileaks, 2010a).

Washington se tornó diferente. A partir de 2010, se agilizó la venta de equipo y se incrementó la cooperación militar en general, tanto para actualizar las defensas de la infraestructura energética de dichos países como para reforzar sus capacidades bélicas. Se estimó en ese momento que las ventas habían alcanzado un total de veinticinco mil millones de dólares en dos años (Warrick, 2010), lo que significaba continuidad con la administración pasada.

En suma, el factor oposición es esencial para entender las razones por las que, en ese momento, la política de Estados Unidos regresó al perfil agresivo en 2010 –justo después de las negociaciones fallidas– y por las que, de manera general, los retos para cambiar la política deben ser tomados en cuenta en el análisis. El margen de maniobra del presidente se vio reducido ante tales cruces de intereses.

Eje global: la diplomacia como instrumento para aumentar la presión internacional

Ante el fracaso del primer acercamiento, a inicios de 2010, la Casa Blanca buscó apoyo en el nivel multilateral para una cuarta ronda de sanciones contra Irán en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Los principales retos al respecto fueron generar consenso con Rusia y China, y contrarrestar las maniobras de los iraníes, quienes adoptaron un carácter desafiante al tratar de expandir sus capacidades para el enriquecimiento de uranio y plantearon una ruta diplomática alternativa.

China y Rusia, países que mostraban cierto apoyo a la política dual de Obama, también temían que la línea dura afectara sus intereses en Medio Oriente. La RPC, por ejemplo, quería evitar sanciones que impidieran el suministro de petróleo para su industria, pues Irán era un proveedor importante. Para convencer al gobierno chino, Washington solicitó que Arabia Saudita apoyara en el abastecimiento energético hacia la RPC (Wikileaks, 2010b).

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

Teherán trató de maniobrar a su favor acelerando las actividades de enriquecimiento de uranio en Natanz con el argumento de que necesitaba combustible para su industria médica (Siddique, 2010), por lo que se incorporó a un proceso paralelo de negociación en el que Turquía y Brasil trataban de revivir el plan de intercambio de UBE de 2009. Con la Declaración de Teherán, los tres países informaron que Irán se comprometía al plan. No obstante, Estados Unidos se negó a aceptar la iniciativa, pues la externalización proporcional de UBE ya no correspondía con las cifras respecto a las reservas totales de Irán de 2009 (Ghattas, 2013: 159).

Después de obtener el apoyo chino, la cuarta ronda de sanciones a nivel de la ONU se aprobó en el verano de 2010. Se prohibió transferir tecnología y apoyar cualquier actividad financiera iraní para el enriquecimiento de uranio, además de establecer inspecciones con el propósito de frenar el contrabando de bienes prohibidos, entre otras cosas (United Nations, 2010). Posteriormente, los demás actores, especialmente Europa y Estados Unidos, establecieron más sanciones dentro del marco establecido.

El resto del primer periodo presidencial estuvo caracterizado por un *impasse* en las negociaciones oficiales entre el P5+1[4] e Irán, por el incremento de sanciones y por una tensión peligrosa en tanto que los opositores a la estrategia de acercamiento con Teherán empezaron a presionar para activar el instrumento militar, especialmente los republicanos e Israel. En el contexto electoral de 2012, tal situación contribuyó a que Obama no intentara nada nuevo públicamente, pues se arriesgaba a mostrarse muy débil, en caso de dar concesiones a Irán en el nivel multilateral, o muy agresivo, si cedía ante los tambores de guerra de sus críticos. La Casa Blanca evitó ser acorralada mientras exploraba una negociación secreta. Ehud Barak, entonces Ministro de Defensa israelí, sugirió en una entrevista que Israel había conseguido un "gran logro", pues Estados Unidos no había relajado la presión sobre Teherán (Tepperman, 2013).

Evadiendo la oposición. El canal secreto como solución parcial a la desconfianza

Con mediación de Omán, en el primer periodo presidencial se abrió la interacción secreta entre Washington y Teherán. En palabras de Clinton, "[…] la secrecía sería necesaria para prevenir que los grupos de línea dura, en ambos lados, descarrilaran las negociaciones incluso antes de que iniciaran" (Clinton, 2014). Las primeras medidas de construcción de confianza iniciaron por esta vía. En primera instancia, se liberaron prisioneros de ambas partes. Teherán también solicitó que Washington

[4] Conformado por las potencias con asiento permanente en el Consejo de Seguridad más Alemania.

incluyera a grupos opositores en su lista de organizaciones terroristas, así como ampliar visas a estudiantes iraníes. Estados Unidos accedió gradualmente durante 2010 y 2011 a varias solicitudes, no sin requerir medidas recíprocas (Solomon, 2015).

Sin embargo, la Casa Blanca decidió congelar el canal y, por ende, evitar el tema del derecho de Irán a enriquecer uranio en su territorio con motivo de las elecciones estadounidenses de 2012. Una vez que Obama se reeligió, la diplomacia secreta se reactivó y estuvo dispuesto a negociar considerando tal derecho (Landler, 2016: 4364). El proceso se aceleró cuando Hasan Rouhani llegó a la presidencia de Irán en el verano de 2013, pues ello dio confianza a Washington al ser más expuesto a ideas occidentales y parte del grupo de moderados (o centristas) dentro del sistema político iraní, a diferencia de Ahmadinejad, perteneciente a la facción ultra conservadora y de línea dura caracterizada por una actitud más hostil hacia Occidente.[5] La llegada de Rouhani logró reestablecer parte de la legitimidad del régimen después de las controvertidas elecciones de 2009 mediante la construcción de un frente unido entre moderados y reformistas. Así, ambas delegaciones negociaron las bases del Plan de Acción Conjunto (PAC) de 2013, que se abriría a los demás miembros del P5+1. Sólo hasta que se tuvieron certezas, este proceso secreto se hizo público.

Cuestiones regionales y la ruta hacia el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) de 2015

El acercamiento con Irán en el tema nuclear como un paso hacia la posible normalización de las relaciones empezó a revelarse en esos años. Obama así lo sugirió en una carta enviada al líder supremo iraní en 2014, en la que condicionaba tal escenario a que primero se lograra un acuerdo sobre el programa nuclear. Por otra parte, algunos observadores han sugerido que hacia finales de 2014 ambos gobiernos empezaron a coordinarse en la lucha contra *Daesh* en Iraq, aunque en su momento lo negaban (Arango y Erdbrink, 2014).[6] Tal situación refuerza la idea de que el asunto

[5] Una forma simplificada de carácter occidental para identificar a las diferentes facciones dentro del espectro político en Irán está compuesta por tres grupos: conservadores, pragmáticos o centristas, y reformistas. Sin embargo, es necesario hacer la precisión de que esta clasificación es informal, pues la inexistencia de partidos políticos dificulta la designación de un personaje de la élite a alguna de estas agrupaciones de manera total. Como cualquier otro ente estatal, la República Islámica mantiene un sistema político complejo derivado del desarrollo institucional iniciado a partir de la revolución de 1979, con particularidades que dan pauta a la formación de múltiples facciones de diversa índole. La elite no es monolítica y existen diversos grupos que se disputan posiciones en las instituciones del poder político del Estado, tanto aquellas de carácter electivo como en las que no lo son (Zaccara, 2012). No obstante, para efectos del análisis de política exterior de este trabajo lo que interesa es cómo son percibidos por los decisores en Estados Unidos.

[6] Irán, como parte de su política regional, financia y apoya con armamento a milicias chiíes en Iraq, por lo que compartía un interés en común con Estados Unidos para derrotar a Daesh, también conocido como

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

nuclear no debe desligarse de los temas de la agenda a nivel regional entre los dos países, además de que también era considerado un punto de partida para abrir posibilidades en este sector de la política estadounidense, como se mencionó en el apartado teórico.

No obstante, es preciso indicar que un elemento de continuidad, tanto con las administraciones pasadas como respecto a la posterior liderada por Trump, se ilustra en el perfil de contención de la política estadounidense en otros asuntos regionales. Por ejemplo, en el caso de la guerra civil en Siria, como consecuencia de los movimientos socio-políticos en el marco de la primavera árabe, los objetivos de Estados Unidos consistían en apoyar a grupos de oposición frente al régimen de Bashar al-Ásad, mientras que las acciones de Teherán se dirigían a apoyar a este último. Con todo, la administración de Obama, después de haber alcanzado el acuerdo en 2015, tenía la expectativa de que este asunto también se discutiera con Teherán dados los avances diplomáticos en el tema nuclear (Parsi, 2016: 303). En el caso de la política de Estados Unidos hacia grupos considerados por su gobierno como terroristas y apoyados por Teherán, como Hezbolá en Líbano –enemigo también de Israel y que incursionó en el Sur de Siria en el marco del conflicto civil–, la línea de contención se mantuvo.

Ahora bien, la interacción con Irán respecto a la firma del PAIC entre 2013 y 2015 se caracterizó por las negociaciones para lograr un acuerdo más sólido, además de que en este proceso participaron activamente los otros miembros del P5+1, así como el OIEA. Los temas se centraron en los detalles del nuevo plan: los límites en las capacidades técnicas, la infraestructura, las áreas de investigación y desarrollo nuclear del programa iraní, así como la suspensión de las sanciones por parte de las potencias occidentales.

Las negociaciones sobre el tema nuclear concluyeron en julio de 2015, no sin superar algunos obstáculos que se revisarán más adelante. El PAIC acordado entre Irán y el P5+1 reconoce el derecho de Teherán a mantener un programa nuclear de carácter civil y avala la posibilidad de que continúe con sus actividades de enriquecimiento y desarrollo tecnológico en ese ámbito dentro de diversos límites formulados para evitar su militarización. A cambio, las potencias se comprometieron a levantar las sanciones relacionadas con dicho programa, aunque se acordó continuar con el embargo de armas de la ONU durante cinco años más, además de seguir prohibiendo que Irán importe tecnología para el desarrollo de misiles balísticos durante ocho años (USDOS, 2015).

Las sanciones que se levantaron entraron en un estado latente, pues en caso de que Irán violara lo pactado las potencias tendrían la posibilidad de reactivarlas, aunque

Estado Islámico. En esos años, esta organización operaba en Siria e Iraq, principalmente, y ha sido considerada por diversos actores de la comunidad internacional como un grupo terrorista de ideología radical.

después de ocho años se comprometieron a desmantelar las legislaciones correspondientes. Además, algunas restricciones sobre el programa nuclear no son permanentes (*sunset clauses*). Entre las más importantes destacan las siguientes: después de diez años, Irán tendría la posibilidad de construir centrifugadoras de mejor calidad; sólo durante quince años está limitado enriquecer uranio a menos del 3.67 por ciento; las instalaciones de Arak y Fordow se modernizarán y no se desmantelarán; y, entre otras cosas, durante quince años no podrá construir reactores de agua pesada ni acumular grandes cantidades de ese recurso (USDOS, 2015).

Dichos elementos son importantes porque fueron recuperados por los opositores a la Casa Blanca. Sin embargo, también es justo reconocer que el acuerdo encontraría fuentes externas de legitimidad, centradas en la disposición de Irán para respetarlo, el apoyo de las otras potencias para negociarlo y mantenerlo, así como el papel del OIEA para supervisar su cumplimiento. Para completar el panorama, será necesario una vez más revisar el rol de los opositores en este breve periodo.

Límites en la consolidación del cambio

La interacción entre el presidente y sus opositores, en esta breve etapa, estuvo caracterizada por el aumento de la presión de los segundos, mientras que el primero trató de rodear y superar constreñimientos mediante facultades constitucionales, cierto grado de presión y persuasión política, límites en la cooperación en inteligencia y, finalmente, la compensación. El tipo de táctica varió en función de las circunstancias y el interlocutor.

Frente al bloque conformado por congresistas, el AIPAC[7] y el gobierno israelí, la Casa Blanca se inclinó más por advertir que usaría sus prerrogativas institucionales si se intentaba descarrilar la negociación. Por ejemplo, los opositores impulsaron iniciativas para establecer sanciones prospectivas (Menendez, 2013), lo cual sería una violación a lo acordado en 2013, y para incorporar al Congreso en la aprobación final del acuerdo. En esas circunstancias, Netanyahu fue invitado a dar un discurso en el recinto legislativo, en el que argumentó que el acuerdo nuclear pondría en riesgo la supervivencia de Israel (McGreal, 2015). Además, cuarenta y seis senadores republicanos advirtieron a Irán en una carta que el acuerdo podría ser revertido después de que Obama terminara su periodo (Real, 2015). Los esfuerzos de la oposición resultaron en la Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015, que le otorgaba al Congreso la

[7] En el caso de AIPAC, en este periodo algunas fuentes señalan que aumentó sustancialmente el gasto en cabildeo (Ho, 2015).

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

posibilidad de aprobar o desaprobar el plan integral. Obama respondió con la amenaza de veto, por lo que los opositores tendrían que ganar la votación con una mayoría de dos terceras partes.

Antes de la votación, la oposición trató de influir en la opinión pública. Uno de los argumentos consistía en señalar que el PAIC legitimaba el programa nuclear de Irán debido a las restricciones temporales. Así, la estabilidad en Medio Oriente y la supervivencia de Israel estarían en riesgo, ya que se desataría una carrera armamentista; Irán utilizaría los fondos restituidos (alrededor de cien mil millones de dólares) para financiar a grupos terroristas; y, finalmente, Washington vería su liderazgo reducido. Estos razonamientos fueron el centro de una campaña mediática, operada por el grupo Citizens a lo largo de treinta y cinco estados, con un costo aproximado de entre veinte y cuarenta millones de dólares (Allison, 2015).

Esta situación revela ciertos éxitos de la oposición al polarizar el asunto, y los posibles fracasos de Obama, al no consolidar consensos internos. Según el Pew Research Center (2015), en julio de 2015 un 45 por ciento de estadounidenses se oponía al PAIC, mientras que un 33 por ciento estaba a favor. Obama trató de persuadir e informar al público sobre las bondades del acuerdo, pero estas cifras muestran límites. La desinformación fue importante, pues en encuestas en las que se explicaba el plan, o la pregunta se fraseaba distinto, la opinión tendía a ser favorable, como se deja ver en una encuesta del Washington Post en julio de ese año, en la que un 56 por ciento de los encuestados apoyaba el plan (*Washington Post*, 2015). Con todo, el Partido Demócrata evitó la debacle e impidió que se votara en el Senado la posible desaprobación del acuerdo en septiembre (Steinhauer, 2015).

Frente a Israel, la Casa Blanca presionó y trató de evadir constreñimientos, aunque terminó compensando. El gobierno israelí no abandonó el discurso agresivo ni la idea de atacar las instalaciones nucleares, pero Obama intentó poner límites ante la escalada y optó por la presión: miembros de la administración se reunieron con opositores a Netanyahu en el contexto electoral israelí, quizá para visibilizar el distanciamiento y que tuviera algún efecto (McGreal, 2015). Además, Obama limitó la cooperación en inteligencia respecto a la negociación con Irán, con el fin de que Israel no la utilizara para movilizar al público a su favor (Ravid, 2015). A pesar de ello, el presidente no dejó de expresar en diferentes foros que Estados Unidos seguiría apoyando a Israel en caso de un conflicto en la región, incluso impulsó un paquete de venta de equipo militar significativo de casi treinta y ocho mil millones de dólares en diez años (Wilner, 2017).

La compensación también dominó la interacción con Arabia Saudita y EAU en el segundo periodo. Riad mantuvo la crítica sobre las negociaciones con Irán y el escepticismo, por lo que el reforzamiento de los lazos con otras potencias estuvo latente.

En 2013, el Pentágono anunció la venta de más equipo militar a Arabia Saudita y a EAU. Además, el Departamento de Defensa coordinó el inicio del Foro de cooperación en Seguridad, en el que Irán figuraba como una de las amenazas. Durante la administración de Obama –que defendió estos proyectos bajo el argumento de que si no lo hacía Estados Unidos, otro actor lo haría (Chollet, 2016: 3297)– Arabia Saudita compró aproximadamente 110 000 000 000 de dólares en equipo.

Otra decisión compensatoria y controvertida de Washington fue apoyar la campaña en Yemen y el bloqueo naval, acciones de la coalición liderada por los saudíes en contra del movimiento rebelde Houthi, de corte chiíta y apoyado por Irán. Aunque trató de que se garantizara el acceso irrestricto a la ayuda humanitaria, Estados Unidos incrementó la cooperación militar con Riad en el marco de tal conflicto, que se tradujo en un valor aproximado de mil millones de dólares (BBC, 2015).

En suma, en las interacciones entre la Casa Blanca y los opositores hubo complicaciones. Por un lado, la postura de dichos actores, especialmente de los republicanos y los grupos pro Israel, se expandió a una buena parte de la opinión pública, además de lograr que el Congreso tuviera un papel importante. Por otro, los réditos de oponerse a la política de Obama por parte de Arabia Saudita y sus aliados fueron significativos en el sentido de haber incrementado sus capacidades militares sin dar a cambio un apoyo político a la estrategia de Washington. El factor de resistencia explica, en buena medida, la continuidad de los aspectos destinados a reforzar, como medida de compensación, a los actores regionales que rivalizan con Teherán. Por extensión, reflejan que en este aspecto los elementos de contención de la política estadounidense originados en décadas previas se mantuvieron. Por otra parte, estas oposiciones permiten comprender también la ligereza con la que Trump encontró un tema fértil, tanto para reforzar su posición de candidato como para bombardear los avances en los ejes analíticos revisados.

La política de "máxima presión" de Trump

La política de máxima presión recogió los argumentos de los opositores de Obama para formular sus principales elementos, aunque tardaría más de un año en su formulación. El núcleo de esta política está relacionado con algunos detalles del PAIC y, desde la perspectiva de la oposición, de sus omisiones. Dado el diagnóstico sobre la "mala o fallida" negociación de la administración anterior, algunas características relevantes de esta política fueron endurecer la postura para tratar de renegociar el PAIC e incrementar las restricciones al programa nuclear de Irán; extender el acuerdo para que no sólo se tratara el asunto nuclear, sino que se agregaran otros temas como

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

las actividades de Irán en Medio Oriente o su programa de misiles balísticos e incorporar a los aliados para aumentar la presión.

Cabe señalar, sin embargo, que esta política va en sentido contrario de la de Obama, si la analizamos a partir de algunos ejes revisados hasta el momento. En la interacción con Irán, el curso estuvo caracterizado por la agresividad y su efecto principal fue el deterioro de la confianza ganada previamente. En el eje global, Trump no logró obtener el consenso para su política, aunque hacia el final de este periodo algunos de los actores, especialmente los europeos, aceptaron la posibilidad de extender el acuerdo a otros temas. Finalmente, los opositores a Obama se convirtieron en fuentes de apoyo, pues Trump profundizó las relaciones con éstos muchas veces bajo la lógica de la amenaza regional iraní.

El debilitamiento de la confianza ganada

Respecto al primer eje, la relación entre Estados Unidos e Irán en la administración de Trump volvió al patrón histórico en el que Estados Unidos mantiene la presión en diversos ámbitos. El efecto principal fue un retroceso en la construcción de confianza, pues además de impulsar el establecimiento de sanciones unilaterales ajenas al programa nuclear, Trump debilitó y retiró a Estados Unidos del PAIC, con el fin de intentar renegociarlo; además, la postura estadounidense incrementó su agresividad no sólo en el discurso, sino en hechos que elevaron la tensión a tal grado que la posibilidad de un conflicto militar volvió a permear el ambiente durante 2020.

Desde su candidatura, Trump explotó la polarización y desinformación en torno al tema y manifestó que su prioridad sería desmantelar el PAIC (Begley, 2016). Ya como presidente aumentó la presión en aquellas áreas no tratadas por el acuerdo y socavó los beneficios que le producía a Teherán. Las sanciones se establecieron en contra de varias entidades y funcionarios vinculados con el programa de misiles balísticos de Irán, así como en materia de terrorismo y violaciones a los derechos humanos (Iran Premier, 2017). Por otra parte, Estados Unidos desalentó el comercio y la inversión con el gobierno iraní, pero sin retirarse oficialmente del PAIC, pues continuó certificando el cumplimiento de Teherán y extendiendo la suspensión de las sanciones correspondientes.[8]

En octubre de 2017, Trump anunció la estrategia de Estados Unidos: cooperar con aliados para contrarrestar a Irán en la región y dar su apoyo a grupos catalogados como terroristas por Washington; establecer más sanciones para debilitar el

[8] Por ejemplo, Estados Unidos no emitió licencias para que compañías aeronáuticas pudieran vender bienes a Irán, lo cual significaba la violación de lo acordado (Zengerle, 2016).

financiamiento al terrorismo; frenar las capacidades de Irán para adquirir y desarrollar misiles y armamento; por último, evitar cualquier posibilidad de que ese país adquiriera armas nucleares. Tras el anuncio, por primera vez la Casa Blanca se negó a certificar el cumplimiento de Irán, además de establecer sanciones a los cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica de Irán (GRII) (White House, 2017). Así, según lo establecido por la *Iran Nuclear Agreement Review Act*, Trump pasó la estafeta al Congreso para que se decidiera el destino del PAIC.

Es en ese momento se clarificó una intención menos ambigua, pues parte de involucrar al Congreso consistía en que se impusieran sanciones a partir de desencadenantes, terminar con las cláusulas que permitían a Irán dejar de observar ciertas restricciones una vez que se cumpliera el plazo (*sunset clauses*), promover mayor acceso de inspectores en las instalaciones nucleares y expandir los términos del acuerdo al programa de misiles balísticos. En enero de 2018, Trump volvió a extender la suspensión de sanciones, sin embargo, expresó que sería la última vez y advirtió que retiraría a Estados Unidos del acuerdo, a menos que el Congreso y los aliados europeos decidieran alterar los términos del mismo (White House, 2018).

Trump anunció el retiro de Estados Unidos del PAIC en mayo de 2018, pero Irán ya había alertado sobre su reacción. Un mes antes, el ministro de Relaciones Exteriores de Irán, Yavad Zarif, advirtió que, si Washington se retiraba formalmente, entonces se abría la posibilidad de que Teherán se liberara de cumplir con sus obligaciones. Irán expresó que no renegociaría algo que se había logrado desde el multilateralismo, además de señalar que no había garantías de que Estados Unidos respetara los acuerdos (Heilbrunn, 2018). La estrategia de Irán fue socavar la credibilidad de Estados Unidos y explotar la división con Europa, con el propósito de profundizar el aislamiento que el propio Trump produjo.

Washington reinició en 2019 una etapa intensa de restablecimiento de sanciones respecto al programa nuclear y al sector energético iraní. Sobre el último punto, Trump ligó el uso de las sanciones petroleras para socavar la principal fuente de ingreso de ese país y debilitar las acciones de apoyo a proxies. Con el respaldo de Arabia Saudita y EAU, el presidente prometió que la oferta internacional de petróleo no se vería mermada. El punto de quiebre se dio cuando Trump dejó de extender suspensiones especiales (*waivers*) que permitían a actores selectos hacer negocios con el sector energético en Irán y designó a los cuerpos de la GRII como terroristas (White House, 2019).

A partir de entonces, Irán empezó a no observar de manera estricta la disposición de no enriquecer uranio a más del 3.67 por ciento y a sobrepasar las reservas permitidas. Además, desarrolló nuevas centrifugadoras y volvió a producir agua pesada en las instalaciones de Arak. No obstante, Teherán siguió cooperando con el OIEA en monitoreo e inspección. Es decir, la violación selectiva de las disposiciones junto con

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

el mantenimiento de la transparencia representó un acto de presión para que las partes cumplieran sus obligaciones. Hacia finales de 2020, por ejemplo, el OIEA (International Atomic Energy Agency, 2020) reportó que la acumulación de uranio enriquecido había disminuido en los últimos meses, lo que podía ser una señal para la entrada de la nueva administración en Estados Unidos.

A pesar de estas señales, Teherán parecía estar jugando sus cartas para probar la voluntad del próximo presidente estadounidense. En diciembre de 2020, justo después del asesinato de uno de sus principales científicos en materia nuclear, el parlamento iraní aprobó una ley que ordenó incrementar las actividades nucleares si en sesenta días ciertas sanciones en materia bancaria y relacionadas con el sector energético no eran suspendidas. Rouhani declaró que esto era reversible, aunque para que sucediera era indispensable que Estados Unidos regresara al acuerdo (Motamedi, 2020).

Como telón de fondo, Trump también intensificó la presión en lo militar. Desde el retiro de Estados Unidos del acuerdo, Trump reforzó el discurso respecto a que Irán continuaba desestabilizando la región, especialmente el apoyo al régimen en Siria, a los rebeldes en Yemen y a presuntas escaramuzas con Israel. La escalada de tensiones empezó a ser mucho más evidente durante 2019 y fue marcada por distintas actitudes en ambos bandos, culminando con el asesinato de Qasem Soleimani en Iraq, el comandante de la Fuerza Quds, la unidad de los cuerpos de la GRII, encargada de llevar a cabo las acciones extraterritoriales y de apoyar a los *proxies* iraníes en Medio Oriente (Scruton *et al*., 2020).

El saldo de este eje analítico tiene que ver con que los aspectos de cambio en el sector político-diplomático del comportamiento estadounidense provocados por el ajuste estratégico en la administración de Obama, que devinieron en la construcción de confianza para generar un acuerdo en la cuestión nuclear y probar la posibilidad de atender otros asuntos de índole regional, se revirtieron para adoptar el perfil agresivo mostrado desde décadas anteriores. La debilitación de la confianza es el elemento esencial de la administración de Trump, pues, al salirse del acuerdo y al restablecer sanciones, Washington revirtió lo logrado en casi siete años por Obama. En lo que toca al carácter de contención regional, la política se mantuvo y se agregaron más agravios como consecuencia de la tensión militar.

Aliados europeos: ¿resistencia o consentimiento?

En el caso de la administración de Trump, los miembros europeos del P5+1 y la Unión Europea (UE) en general fueron los principales agentes de resistencia. Desde el triunfo electoral de Trump, Europa envió señales de que estaba interesada en la

permanencia del PAIC. En segunda instancia, una vez que la política de máxima presión se empezó a implementar y Estados Unidos se retiró del acuerdo, la UE intentó resistir los efectos negativos mediante instrumentos para mitigar las consecuencias económicas sobre Irán, y así evitar que este país se retirara. Sin embargo, hacia el final del periodo, algunos actores europeos empezaron a incorporar algunas ideas de Trump, quizá para compensar, especialmente en lo que se refiere a la posible extensión del plan para tratar asuntos más allá de la cuestión nuclear.

Ante la incertidumbre inicial sobre la política de Trump hacia Irán en 2017, Europa reiteró que el PAIC era un acuerdo que no dependía de un solo actor (Mogherini, 2017), por lo que era el mejor medio para lograr el objetivo de la no proliferación. Se tenía, pues, interés en mantenerlo, y ante las críticas se pedía revisar los hechos, especialmente los efectos sobre la reducción del programa nuclear iraní a un año de su implementación y el cumplimiento de Teherán certificado por el OIEA.

Los retos para los europeos se incrementaron cuando Trump solicitó que trabajaran con el Congreso de Estados Unidos para reformar, sin previa negociación con Irán, el acuerdo, con el fin de ampliarlo hacia finales de 2017 y principios de 2018. Los europeos sugirieron que estaban dispuestos a trabajar con Washington en materia de limitar las actividades de Irán en Medio Oriente y su programa de misiles balísticos, pero no estuvieron de acuerdo con incluir estos temas en el PAIC: "Si los Estados Unidos desean un frente común, esa sería la manera de llevarlo a cabo" (*sic*) (Crisis Group, 2018).

Ante la encrucijada, Europa expresó su preocupación y trató de formular mecanismos para mitigar los efectos de la salida de Washington. Sin dejar de reconocer que Irán seguía cumpliendo sus obligaciones con base en los informes del OIEA, Francia, Alemania y Reino Unido crearon, en enero de 2019, el Instrument in Support of Trade Exchanges (Instex), para facilitar el trueque entre grupos empresariales e Irán –especialmente para que éste exportara petróleo e importara comidas y medicinas–, pero tratando de evadir las sanciones estadounidenses. Este mecanismo estaría para todos los miembros de la UE, aunque no ha sido la solución ideal para que Irán siga obteniendo los beneficios económicos del PAIC (Norman, 2020a), pues es muy limitado.[9]

Cabe señalar que en el eje global la administración de Trump se aisló, pues no pudo construir consenso para apoyar su línea de política. Los actores europeos, incluidos Rusia y China, se han resistido a apoyar la reactivación de las sanciones nucleares, incluso cuando Mike Pompeo trató de invocarla, sin éxito, mediante el Consejo de Seguridad de la ONU, una vez que se decidió no extender el embargo de armas en contra de Irán, que expiró en octubre de 2020 (Borger, 2020). Es decir, a diferencia de

[9] Fue hasta marzo de 2020 que se llevó a cabo la primera transacción.

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

Obama, en este eje también hay un sentido inverso de la política de Trump hacia Irán, pues emergió una brecha importante entre las preferencias de las principales potencias y aquellas de Estados Unidos.

La ambivalencia de Europa se recrudeció hacia el final del periodo de Trump, pues al parecer empezó a reconocer la posibilidad de ampliar el PAIC para extender las restricciones temporales, incorporar el programa de misiles de Irán y sus actividades en la región. Incluso algunos reportes indican que la postura de Europa apoyaría que la administración de Biden no regrese rápidamente al acuerdo y espere las elecciones en Irán en junio de 2021. No obstante, la posición europea es más conciliadora que la de Trump, pues considera que para ampliar el plan se tendrían que ofrecer más incentivos a Irán como medidas persuasivas (Norman, 2020b).

Fortalecimiento de los vínculos con los opositores regionales que rivalizan con Irán

Un legado de Trump es que durante su mandato se fortalecieron lazos con aquellos actores en Medio Oriente que rivalizan con Irán y que se han opuesto sistemáticamente al proyecto de Obama. La política hacia estos actores devino una vez más, como en la administración anterior, en el fortalecimiento de sus capacidades, aunque quizá con una lógica distinta. Por otra parte, Trump contribuyó a que estos actores empiecen a vincularse entre sí, lo que revela un resultado importante en materia geopolítica que debe considerarse para el análisis prospectivo en el corto y mediano plazo.

Trump favoreció decididamente a Israel en varios ámbitos que habían sido evitados por presidentes anteriores, tales como el reconocimiento de Jerusalén como la capital israelí, con la respectiva transición de la embajada estadounidense a esa ciudad, el reconocimiento de la soberanía israelí sobre los Altos del Golán y el apoyo a la política de asentamientos (Lipner, 2020), que había sido considerada ilegal por parte de Washington. En otros asuntos, la política de Estados Unidos mantuvo la tradición, aunque con un sentido de profundización: el mantenimiento de ayuda incondicional y la formulación de una propuesta para el conflicto árabe-israelí en favor de Jerusalén.

Además, Trump logró mediar de manera relativamente efectiva el inicio del proceso de normalización de relaciones entre Israel y algunos gobiernos árabes, que en general son adversarios geopolíticos de Teherán. A partir del verano de 2020, Israel restableció relaciones diplomáticas con EAU, después con Baréin y luego accedió a hacerlo con Marruecos. En el caso de Arabia Saudita, la normalización no se formalizó, aunque existe intercambio de inteligencia para contener a Irán. En pocas

palabras, se trata de la promoción de una coalición conformada por Israel y los gobiernos árabes de corte sunnita en contra de Irán (Bremmer, 2020).

La relación entre Trump y sus contrapartes israelíes contrasta con aquella que tuvo Obama, que desde 2009 estuvo caracterizada por diversos desacuerdos, especialmente en lo concerniente a Irán. Otro ejemplo de ello es la aquiescencia que ha mostrado la administración de Trump ante el caso del asesinato de uno de los principales científicos nucleares iraníes en noviembre de 2020, pues según algunas fuentes (no oficiales) la autoría intelectual apunta hacia las agencias de inteligencia israelíes (Fassihi *et al*., 2020). Sea como fuere, este patrón no es nuevo, aunque la lógica en la era Trump indica que el centro de gravedad del apoyo es el caso iraní.

La política hacia las principales monarquías del Golfo Pérsico revela signos similares, en tanto que la profundización del apoyo también entra bajo la lógica de la amenaza que representa Teherán. En el caso de Arabia Saudita, los estadounidenses continuaron la venta de equipo militar, aunque se ha visto disminuida por algunos eventos, especialmente el escrutinio sobre la situación en Yemen. Para su primer viaje al extranjero, Trump escogió a Arabia Saudita, donde en 2017 anunció su intención de establecer ventas potenciales de equipo de defensa por casi ciento diez mil millones de dólares inmediatamente, y trescientos cincuenta mil a lo largo de diez años, aunque en ese momento sólo se tenían planeados proyectos con valor aproximado de veinticinco mil (Lee y Stancati, 2017).

Respecto a estas ventas, Trump usó el veto frente a legisladores con el argumento de que existe una emergencia en torno a la amenaza iraní (Wong, Edmondson y Schmitt, 2019). Algunos congresistas expresaron su preocupación ante estas medidas, principalmente porque la situación en Yemen sigue siendo una tragedia humanitaria y debido a que este tipo de acuerdos pudieran debilitar la posición de Israel. En el caso de EAU, según algunas estimaciones, las ventas de material estadounidense se triplicaron durante la administración de Trump (Demirjian, 2020). A diferencia de la lógica de compensación con Obama, estas medidas pueden ser interpretadas como acciones para reforzar geopolíticamente a los principales adversarios de Teherán.

Otra situación que revela la importancia de las relaciones con los países del Golfo, y en especial hacia Arabia Saudita, como elementos esenciales de la política agresiva hacia Irán fue la del asesinato del periodista Jamal Khashoggi, perpetrado en el consulado saudí en Estambul en octubre de 2018. Algunos reportes indicaron que la autoría intelectual era del príncipe Mohammed bin Salman, heredero al trono en Riad. La Casa Blanca trató de menospreciar el asunto, debido a que Trump prefería que Mohammed se mantuviera en el poder porque era clave para contener a Irán (Harris *et al*., 2018). Después del triunfo de Biden, este grupo de actores se movilizó para advertir sobre los riesgos de regresar al PAIC. Netanyahu pronto expresó su oposición

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

y solicitó que se prestara atención a la reciente unión entre Israel y varios gobiernos árabes (Keinon, 2020), algo que debe verse a la luz de la amenaza iraní. La postura de los aliados árabes es similar: Estados Unidos debe integrar las negociaciones a Arabia Saudita, además de consultar con Baréin y EAU antes de reintegrarse al plan (Graham, 2020). Es claro que Biden tendrá que lidiar con estos actores, ahora organizados en coalición.

Conclusiones

La política de Estados Unidos hacia Irán revela las complejidades en el estudio del cambio. Los esfuerzos teóricos han formulado hipótesis relativamente precisas, aunque es necesario extender el análisis mediante la concepción procesal. Es decir, al alargar el estudio se pueden identificar las circunstancias que limitan o dan alcance a las modificaciones de política, así como aquellas que posibilitan o impiden su consolidación, por lo que resulta pertinente incorporar como factores de influencia las acciones y actitudes del sujeto receptor y de aquellos actores que apoyan o resisten los ajustes.

La política impulsada por Obama fue un éxito relativo, en tanto que logró un acuerdo importante en materia de no proliferación nuclear a través de la modificación estratégica, aunque limitada, del patrón de comportamiento que Estados Unidos había mostrado en décadas recientes hacia Irán. No obstante, algunos aspectos del perfil de contención histórico de la política a nivel regional se mantuvieron, a pesar de las expectativas que planteó el acercamiento para expandir la discusión diplomática a otros asuntos. Desde esta perspectiva, los aspectos de fracaso se identifican especialmente en cuanto a la falta de consolidación estructural del cambio, cuyos elementos fundamentales necesariamente se construyen a partir de negociar con los actores de oposición.

Es por ello que la política de "máxima presión" promovida por Trump encontró un terreno fértil para revertir dichos avances. En dos de los ejes de interacción analizados en este trabajo la reversión es notable, pues respecto a Irán se va en sentido inverso de construir más confianza –que pudiera expandir el diálogo a otros asuntos más allá de la cuestión nuclear–, mientras que en el eje global se debilita también el consenso generado en torno al PAIC y, por extensión, la credibilidad de Estados Unidos. En el eje relativo a los tratos con los agentes de resistencia, tanto internos como externos, la política de Trump profundizó la relación con los actores que se oponen a que Washington cambie su política hacia Teherán, además de coadyuvar en la conformación de una entente geopolítica en contra de este último.

Biden enfrentará un campo minado, ya que si es fiel a su promesa de reincorporarse al PAIC, así como de tratar de extenderlo para atender las actividades regionales de Teherán y su programa de misiles balísticos, tendrá que ejecutar una diplomacia de equilibrio que incorpore en la medida de lo posible los intereses, en ocasiones antagónicos, de distintos actores. El primer reto será romper con el impasse en el que tanto Estados Unidos como Irán condicionan la continuidad del acuerdo respecto a que uno de los dos vuelva a observar sus disposiciones. En segunda instancia, para consolidarlo institucionalmente y mantenerlo en el mediano y largo plazo, Biden tendrá que construir consensos muy difíciles, especialmente en lo que refiere a negociar con distintos actores temas como los alcances y los límites del programa, así como de la posición geopolítica de Teherán en la región.

Fuentes

Allison, Bill

2015 "How AIPAC May Win by Losing the Iran Deal", *FP*, 11 de septiembre, en <http://bit.ly/3omTEuN>, consultada el 5 de diciembre de 2020.

Amanpour, Christiane

2009 "Obama Sent Letter to Iran Leader Before Election, Sources Say", *CNN*, 24 de junio, en <http://cnn.it/3pCTvmW>, consultada el 20 de junio de 2020.

Arango, Tim y Thomas Erdbrink

2014 "U.S. and Iran Both Attack ISIS, but Try Not to Look Like Allies", *The New York Times*, 3 de diciembre, en <http://nyti.ms/2JKrqLm>, consultada el 20 de julio de 2020.

BBC

2015 "Saudi King Meets Obama Amid Concerns over Iran Deal", *BBC*, 5 de septiembre, en <http://bbc.in/3rP5fF2>, consultada el 5 de octubre de 2020.

Begley, Sarah

2016 "Read Donald Trump's Speech to AIPAC", *Time*, 21 de marzo, en <http://bit.ly/3rOpouN>, consultada el 5 de octubre de 2020.

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

Biden, Joseph R. Jr.
2020 "Why America Must Lead Again", *Foreign Affairs*, marzo-abril, en <https://fam.ag/2X5ZkNK>, consultada el 20 de diciembre de 2020.

Borger, Julian
2020 "U.S. to Break with UN Security Council and Reimpose Iran Snapback Sanctions", *The Guardian*, 19 de septiembre, en <http://bit.ly/353nSLF>, consultada el 20 de diciembre de 2020.

Bremmer, Ian
2020 "President Trump Deserves Credit for Israel's New Status in the Middle East", *Time*, 18 de septiembre, en <http://bit.ly/3n9jZuD>, consultada el 26 de diciembre de 2020.

Chollet, Derek
2016 *The Long Game. How Obama Defied Washington and Redefine America's Role in the World*, Nueva York, Public Affairs, kindle.

Clinton, Hillary R.
2014 *Hard Choices*, Nueva York, Simon & Schuster.

Council on Foreign Relations
2016 "A Conversation with Javad Zarif", *YouTube*, 23 de septiembre, en <https://bit.ly/3ClA6y7>, consultada el 29 de julio de 2021.

Crisis Group
2018 "The Iran Nuclear Deal at Two: A Status Report", *International Crisis Group*, 16 de enero, en <http://bit.ly/2MtoIuF>, consultada el 23 de diciembre de 2020.

Demirjian, Karoun
2020 "Trump on Course to Complete UAE Arms Deal after Senate Fails to Block Him", *The Washington Post*, 9 de diciembre, en <http://wapo.st/2X7nR50>, consultada el 28 de diciembre de 2020.

Fassihi, Farnaz, David E. Sanger, Eric Schmitt y Ronen Bergman
2020 "Iran's Top Nuclear Scientist Killed in Ambush, State Media Say", *The New York Times*, 27 de noviembre, en <http://nyti.ms/38UAOof>, consultada el 27 de diciembre de 2020.

Fayazmanesh, Sasan
2013 *Containing Iran: Obama's Policy of "Tough Diplomacy"*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing.

Garduño, Moisés
2020 "La cuestión nuclear iraní revisitada: tensiones, sanciones y negociaciones en torno al Plan de Acción Integral Conjunto de 2015", *Estudios de Asia y África*, vol. 55, no. 1, pp. 5-42.

Ghattas, Kim
2013 *The Secretary: A Journey with Hillary Clinton from Beirut to the Heart of American Power*, Nueva York, Macmillan.

Graham, Emma
2020 "Saudi Arabia Should Be a 'Partner' on Any Future Nuclear Deal with Iran, Foreign Minister Says", *cnbc*, 22 de noviembre, en <http://cnb.cx/3rIKgUh>, consultada el 29 de diciembre de 2020.

Harris, Shane, Greg Miller y Josh Dawsey
2018 "cia Concludes Saudi Crown Prince Ordered Jamal Khashoggi's Assassination", *The Washington Post*, 16 de noviembre, en <http://wapo.st/2Livbrv>, consultada el 28 de diciembre de 2020.

Heilbrunn, Jacob
2018 "Iran's Foreign Minister: America Is Already Violating the Nuclear Deal", *The National Interest*, 23 de abril, en <http://bit.ly/3rRaW52>, consultada el 10 de noviembre de 2020.

Hermann, Charles F.
1990 "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, vol. 34, no. 1, marzo, pp. 3-21.

Ho, Catherine
2015 "Anti-Iran Deal Groups Firing on All Cylinders in Massive Lobbying Push", *The Washington Post*, 21 de julio, en <http://wapo.st/3o4HW7L>, consultada el 8 de diciembre de 2020.

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

Holsti, Kalevi J.
2016 *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*, Londres, George Allen & Unwin.

International Atomic Energy Agency (iaea)
2020 "Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231", 11 de noviembre, en <https://bit.ly/3hzvzhC>, consultada el 2 de diciembre de 2020.

Iran Primer
2017 "U.S. Sanctions on Iran: 2017", 31 de julio, en <http://bit.ly/2LgWvXa>, consultada el 25 de octubre de 2020.

Keinon, Herb
2020 "As Biden Era Dawns, Netanyahu Doubles Down against Iran Deal", *The Jerusalem Post*, 14 de diciembre, en <http://bit.ly/3oaGa57>, consultada el 28 de enero de 2021.

Landler, Mark
2016 *Alter Egos: Obama's Legacy, Hillary's Promise and the Twilight Struggle over American Power*, Nueva York, Random House, kindle.

Lee, Carol E. y Margherita Stancati
2017 "Donald Trump, Saudi Arabia Sign Agreements in Move to Counterbalance Iran", *The Wall Street Journal*, 20 de mayo, en <http://on.wsj.com/3b485zK>, consultada el 28 de diciembre de 2020.

Lipner, Shalom
2020 "Has Trump Been Good for Israel?", *FP*, 3 de noviembre, en <http://bit.ly/3pH8rR6>, consultada el 26 de febrero de 2021.

McGreal, Chris
2015 "How Netanyahu's Speech to Congress Has Jeopardised U.S.-Israel Relations", *The Guardian*, 24 de febrero, en <http://bit.ly/2LjYlXh>, consultada el 30 de septiembre de 2020.

Menendez, Robert
2013 "S.1881 - 113th Congress (2013-2014): Nuclear Weapon Free Iran Act of 2013", *Congress.gov*, 19 de diciembre, en <http://bit.ly/3aZgk09>, consultada el 20 de mayo de 2020.

Mesa Delmonte, Luis
2009 "Las políticas de Bush y Obama hacia la República Islámica de Irán. La centralidad del factor nuclear", *Foro Internacional*, vol. XLIX, no. 4, octubre-diciembre, pp. 832-863.

Mogherini, Federica
2017 "The Iran Nuclear Deal is a Success – and the Whole World Is Safer for It", *The Guardian*, 17 de enero, en <http://bit.ly/38UbrD0>, consultada el 20 de marzo de 2021.

Motamedi, Maziar
2020 "Rouhani: 'No Negotiations' Needed to Restore Iran Nuclear Deal", *Al Jazeera*, 9 de diciembre, en <https://bit.ly/32QtPKi>, consultada el 5 de abril de 2021.

Nasr, Vali
2013 *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, Nueva York Random House, kindle.

Niklasson, Tomas
2006 "Regime Stability and Foreign Policy Change: Interaction between Domestic and Foreign Policy in Hungary 1956-1994", tesis doctoral, Department of Political Science, Lund University, Suecia.

Norman, Laurence
2020a "EU Ramps Up Trade System With Iran Despite U.S. Threats", *The Wall Street Journal*, 31 de marzo, en <http://on.wsj.com/2MsM4AC>, consultada el 23 de marzo de 2021.
2020b "European Powers Won't Push Biden for Swift U.S. Return to Iranian Nuclear Deal", *The Wall Street Journal*, 25 de noviembre, en <http://on.wsj.com/3578gGK>, consultada el 20 de marzo de 2021.

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

Obama, Barack H.

2014 "Statement by President Obama on Nowruz", *The White House*, 20 de marzo en <https://bit.ly/39aUjsT>, consultada el 28 de julio de 2021.

2007 "Renewing American Leadership", *Foreign Affairs*, vol. 86, no. 4, julio-agosto, pp. 2-16.

Parsi, Trita

2016 *Losing an Enemy. Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy*, Londres, Yale University Press.

2012 *A Single Roll of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran*, Londres, Yale University Press.

Pew Research Center

2015 "Support for Iran Nuclear Agreement Falls", *Pew Research Center*, 8 de septiembre, en <http://pewrsr.ch/354DHla>, consultada el 8 de abril de 2021.

Ravid, Barak

2015 "Fearing Leaks, U.S. 'Limiting' Information It Shares With Israel on Iran Nuke Talks", *Haaretz*, 16 de febrero, en <http://bit.ly/2JDlAv2>, consultada el 15 de abril de 2021.

Real, Jose A. del

2015 "Here's a List of the GOP Senators Who Signed the Iran Letter", *The Washington Post*, 10 de marzo, en <http://wapo.st/2KMjrxV>, consultada el 25 de mayo de 2020.

Rogin, Josh

2009 "State Department Letter to Kerry Outlines 'Serious Substantive Concerns' with Iran Sanctions Bill", *FP*, 11 de diciembre, en <http://bit.ly/3ndD6nf>, consultada el 2 de abril de 2021.

Rosati, Jerel A., Martin W. Sampson III y Joe D. Hagan

1994 "The Study of Change in Foreign Policy", en Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W. Sampson III, eds., *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, Columbia, S.C., University of South Carolina Press, pp. 3-22.

Ross, Denis
2008 "Diplomatic Strategies for Dealing with Iran", en James N. Miller, Christine Parthemore y Kurt M. Campbell, eds., *Assessing U. S. Strategic Options*, Washington, D. C., Center for a New American Security, pp. 33-55.

Scruton, Paul, Seán Clarke, Theresa Malone y Chris Watson
2020 "A Visual Guide to the U.S. Airstrike that Killed Qassem Suleimani", *The Guardian*, 3 de enero, en <http://bit.ly/385nJJn>, consultada el 4 de diciembre de 2020.

Siddique, Haroon
2010 "Iran Begins Enriching Higher-Grade Uranium, Says State TV", *The Guardian*, 9 de febrero, en <http://bit.ly/3pJZwhP>, consultada el 22 de abril de 2021.

Solomon, Jay
2015 "Secret Dealings with Iran Led to Nuclear Talks", *The Wall Street Journal*, 28 de enero, en <http://on.wsj.com/39aVUPp>, consultada el 27 de noviembre de 2020.

Steinhauer, Jennifer
2015 "Democrats Hand Victory to Obama on Iran Nuclear Deal", *The New York Times*, 11 de septiembre, en <http://nyti.ms/2Mu0Mr2>, consultada el 10 de diciembre de 2020.

Tepperman, Jonathan
2013 "Barak's Last Battle: An Israeli Lion in Winter", *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 1, enero-febrero, pp. 91-104.

United Nations
2010 "Security Council Imposes Additional Sanctions on Iran, Voting 12 in Favour to 2 against, with 1 Abstention", *United Nations*, 9 de junio, en <https://bit.ly/3pOs7Tf>, consultada el 20 de enero de 2021.

U.S. Department of State (usdos)
2015 "Joint Comprehensive Plan of Action", en <https://bit.ly/3dTRjo8>, consultada el 2 de junio de 2020.
2005 "Interview with Reuters News Agency", 11 de marzo, en <http://bit.ly/3aXMKrU>, consultada el 3 de diciembre de 2020.

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

Volgy, Thomas J. y John E. Schwarz
1994 "Foreign Policy Restructuring and the Myriad Webs of Restraint", en Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W. Sampson III, eds., *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, Columbia, S.C., University of South Carolina Press, pp. 22-43.

Warrick, Joby
2010 "U.S. Steps up Arms Sales to Persian Gulf Allies", *The Washington Post*, 30 de enero, en <http://wapo.st/3hCQVKR>, consultada el 10 de abril de 2021.

Washington Post, The
2015 "*Washington Post-ABC* News Poll", *The Washington Post*, 16 al 19 de julio, en <http://wapo.st/350R4mk>, consultada el 3 de diciembre de 2020.

Welch, David
2005 *Painful Choices. A Theory of Foreign Policy Change*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

White House
2019 "President Donald J. Trump Is Working to Bring Iran's Oil Exports to Zero", U.S. Embassy & Consulate in the United Arab Emirates, 22 de abril, en <https://bit.ly/3xzXPbj>, consultada el 10 de noviembre de 2020.
2018 "Statement by the President Donald Trump on the Iran Nuclear Deal", U.S. Embassy in Uruguay, 12 de enero, en <https://bit.ly/3aOGPEs>, consultada el 10 de noviembre de 2020.
2017 "Remarks by President Trump on Iran Strategy", *U.S. Embassy in Egypt*, 13 de octubre, en <https://bit.ly/2RcQVbi>, consultada el 11 de noviembre de 2020.

Wikileaks
2010a "Scenesetter for Secretary Clinton's Feb 15-16 Visit to Saudi Arabia", 11 de febrero, en <http://bit.ly/2LgFA7n>, consultada el 20 de abril de 2021.
2010b "Saudi Foreign Ministry Pressing China to Stop Iranian Proliferation, Concerned about Tsa Regulations", 26 de enero, en <http://bit.ly/2LgIXLg>, consultada el 20 de abril de 2021.
2009a "Codels Ackerman and Casey Meetings with Prime Minister Netanyahu", 2 de junio, en <http://bit.ly/3hB537B>, consultada el 23 de noviembre de 2020.

2009b "'Scenesetter for Centcom Commander Petraeus' July 21-22 Visit to Saudi Arabia", 20 de julio, en <https://bit.ly/3dQIV8W>, consultada el 20 de mayo de 2020.

2009c "Scenesetter for Treasury Secretary Geithner's Visit to the United Arab Emirates", 9 de julio, en <http://bit.ly/2Lk1feD>, consultada el 15 de junio de 2020.

Wilner, Michael

2017 "Trump Supports $75m. Additional Aid to Israel Beyond Obama-era MOU", *The Jerusalem Post*, 11 de septiembre, en <http://bit.ly/3odUr10>, consultada el 20 de septiembre de 2020.

Wong, Edward, Catie Edmondson y Eric Schmitt

2019 "Trump Officials Prepare to Bypass Congress to Sell Weapons to Gulf Nations", *The New York Times*, 23 de mayo, en <http://nyti.ms/3523URu>, consultada el 28 de diciembre de 2020.

Zaccara, Luciano

2012 "¿Quién gobierna Irán? La estructura política de la República Islámica", Cuadernos Manuel Giménez Abad, no. 3, junio, pp. 137-143.

Zengerle, Patricia

2016 "U.S. House Votes to Bar Sales of Commercial Aircraft to Iran", Reuters, 17 de noviembre, en <https://reut.rs/3vBJiKJ>, consultada el 25 de octubre de 2020.

 (DOI: http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.487)

NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.519

Introducción: El Tratado de México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) como sustituto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN 1994-2019)

The United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) Replaces The North American Free Trade Agreement (NAFTA, 1994-2019)

Pablo Ruiz Nápoles*

El inicio de la administración del presidente Trump en Estados Unidos estuvo marcado entre otras cosas por una posición muy agresiva frente a México. Los trabajadores mexicanos que habían migrado y que sin permiso de residencia trabajaban allá, así como los que intentaban cruzar la frontera en busca de empleo, fueron víctimas de todo tipo de acusaciones desde el gobierno mismo, así como de persecución y maltrato. Los lazos comerciales y financieros entre México y su vecino del norte que se habían estrechado como nunca antes a causa del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fueron cuestionados como una relación desfavorable para Estados Unidos y favorable para México.

Esta concepción de las relaciones entre ambas naciones, que no sólo era del presidente Trump sino de una buena parte de su gabinete y del congreso estadounidense, ejerció una presión sin precedente para modificar el TLCAN, obligando a estos dos países miembros a renegociar el tratado so pena de que Estados Unidos lo diera por terminado unilateralmente. Las negociaciones duraron tres años, y de ellas emergió un nuevo acuerdo trilateral que se llamó en inglés United States, Mexico and Canada Agreement (USMCA en inglés, T-MEC en español).

La revista *Norteamérica* consideró importante convocar a un grupo de expertos a analizar desde varias perspectivas este nuevo acuerdo en relación con el anteriormente existente, y evaluar algunas de sus probables implicaciones en la región para integrar un *dossier* sobre el tema. Inicialmente eran seis los textos comprometidos, pero retrasos en la elaboración y dictaminación, causados sin duda por la pandemia que aún nos afecta a todos, nos han hecho presentar en este número solamente cinco, finalmente aprobados y en su versión final para su publicación.

El primer artículo, titulado "The Rebranded NAFTA: Will the USMCA Achieve the Goals of the Trump Administration for North American Trade?", de Robert A. Blecker,

* Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), <ruizna@unam.mx>.

académico de la American University, aborda el tema partiendo de que la intención de la administración de Trump al cambiar el tratado era "poner a Estados Unidos primero", y se analiza en el texto hasta qué punto se logró este objetivo. Como en anteriores trabajos, Blecker pone el énfasis en el asunto de las empresas que trasladaron a México parte de su producción o su producción completa para beneficiarse del bajo costo de la mano de obra mexicana y la libre movilidad de capital que trajo consigo el tratado, como causa aparente fundamental de la pérdida de empleos en la industria manufacturera de Estados Unidos. Aunque ningún especialista ha probado una relación directa entre ambos fenómenos, uno favorable a nuestro país y el otro desfavorable a la potencia, fue esto una de las razones (si no es que la principal) de la presión por renegociar el tratado. Blecker nos hace ver que aunque es muy pronto para evaluar en términos reales el probable impacto del nuevo tratado, no se prevén cambios significativos a favor o en contra de alguna de estas dos economías que, de momento, están más afectadas por la crisis económica derivada de la pandemia. El autor apunta, no obstante, hacia consideraciones más amplias del comercio mundial cambiante.

El trabajo siguiente es "From NAFTA to USMCA: Can a Good Idea that Came Too Late Be Born Again?", de Hubert Escaith, un experto europeo que se desempeñó muchos años en la Organización Mundial de Comercio. Fiel a su enfoque de tipo estadístico, Escaith hace un análisis del comercio internacional, en particular de la competitividad de los países de tipo microeconómico. El planteamiento es inicialmente teórico sobre el cálculo de las ventajas comparativas a través del tradicional enfoque de ventajas reveladas fundamentado en la cuota de mercado constante (CMS) *versus* el análisis comparativo de la cuota de mercado como un enfoque novedoso. La aplicación de estos métodos desde la perspectiva de la teoría de la información nos brinda un análisis más rico de los flujos comerciales entre países. En este artículo, Escaith aplica esta metodología al TLCAN y obtiene conclusiones por demás interesantes.

El tercer trabajo considerado es de Rosa Gómez Tovar y Pablo Ruiz Nápoles, ambos de la Facultad de Economía de la UNAM; se titula "Efectos potenciales de los cambios en el T-MEC respecto al TLCAN sobre la economía mexicana". Los autores hacen un recuento del surgimiento y evolución del TLCAN y cómo y por qué devino en el T-MEC. Se abordan en particular dos temas que hacen aparecer a México como el país beneficiado del TLCAN y a Estados Unidos como el no beneficiado: uno de ellos es la balanza comercial y otro es el valor agregado. En este último tema se utliza la metodología de insumo-producto más reciente para estudiar las cadenas globales de valor aplicada a las exportaciones. Las conclusiones del trabajo indican que los productos de exportación mexicanos más dinámicos, si bien han permitido una balanza comercial con Estados Unidos favorable a México durante el TLCAN, en el periodo han perdido valor agregado nacional en favor de las importaciones de aquel país.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.519)

El cuarto texto es el de Jorge Eduardo Mendoza Cota, reconocido académico del Colegio de la Frontera Norte experto en la temática, autor de varios artículos publicados en revistas internacionales; se titula "Determinants of U.S.-Mexico Trade under the USMCA". Mendoza hace uso de técnicas econométricas para evaluar los efectos del TLCAN en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, utlizando un modelo de panel. Los resultados de éste indican que la reducción de aranceles derivada del TLCAN en este comercio bilateral, así como el flujo de inversión extranjera directa de aquel país al nuestro han tenido un gran impacto en la integración económica entre ambas naciones y el establecimiento de cadenas de producción integradas, en lo que juegan un papel importante la cercanía geográfica y los medios de comunicación y transporte. El T-MEC, al establecer reglas de origen más fuertes para los países de la región, impone nuevos desafíos que implican el desarrollo del transporte y la creación de empresas nacionales proveedoras de insumos.

El quinto y último texto incluido en este número es "Impact of the USMCA Rules of Origin on the Automotive Sector in Mexico", de María de Lourdes Álvarez Medina, académica de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. La autora de este artículo aborda de manera específica uno de los cambios más importantes del TLCAN al T-MEC: el establecimiento de nuevas reglas de origen para los productos de la región y que parece estar dedicado en particular a la industria automotriz, como preocupación principal de la adminsitración de Trump. Las reglas de origen pueden ser más flexibles si el país en cuestión, en este caso México, nivela salarios y condiciones laborales con sus socios del tratado en esa rama industrial, de acuerdo con lo establecido en el T-MEC. Álvarez analiza los probables efectos en las distintas marcas de automóviles que se producen en México para exportación bajo las reglas del TLCAN y ahora del T-MEC ya que, además de las estadounidenses, hay una gran variedad de marcas en el país con lazos muy estrechos en Europa y Oriente para el abastecimiento de partes automotrices. Del estudio y las conclusiones se desprende una incógnita a estudiar: ¿puede dejar de ser el diferencial del costo de mano de obra entre México y sus socios del tratado, el principal y casi único atractivo de invertir en México? O bien, ¿cuál puede ser la alternativa en materia de política industrial para México, si los productores extranjeros de automóviles no aceptan someterse a las nuevas reglas de origen?

Con preguntas como éstas, el dossier no cierra, sino abre una discusión sobre alternativas y posiblidades frente al T-MEC que es ya una realidad.

NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
Recibido: 29/07/2021 Aceptado: 22/10/2021 • DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516

The Rebranded NAFTA: Will the USMCA Achieve The Goals of the Trump Administration For North American Trade?

El TLCAN renombrado: ¿alcanzará el T-MEC las metas de la administración de Trump para el comercio norteamericano?

Robert A. Blecker*

Abstract

The United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) was the product of a renegotiation of the former North American Free Trade Agreement (NAFTA) that was intended by the Trump administration to "put America first." This article analyzes the most important new provisions in the USMCA that that administration believed would inhibit foreign investment in Mexico and reverse the offshoring of U.S. jobs. Some of the new provisions represent improvements over NAFTA, especially the limitations on investor-state dispute settlement and strengthened protections for labor rights. However, the new requirements for automobile production are likely to backfire by making North American automotive production more expensive and less competitive. On the whole, the formation of the USMCA probably enhanced, rather than lessened, the confidence of foreign investors in the Mexican economy. However, the agreement is unlikely to bring about large gains in U.S. manufacturing employment or to boost the long-run growth of the Mexican economy.

Key words: USMCA, NAFTA renegotiation, Mexican economy, North American trade, investor-state dispute settlement (ISDS), labor value content (LVC).

Resumen

El Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC) fue producto de una renegociación del anterior Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en la que pretendía participar la administración de Trump para "poner a Estados Unidos primero" ("put America first"). Este artículo analiza las nuevas medidas más importantes del T-MEC que aquella administración supuso que inhibirían la inversión extranjera en México y regresarían a Estados Unidos los empleos que habían salido de ese país. Algunas de las nuevas medidas representan mejoras respecto al TLCAN, especialmente las limitaciones sobre el arbitraje de diferencias Estado-inversor (*investor-state dispute settlement*, ISDS) y el reforzamiento de la protección a los derechos laborales.

* American University, Washington, D.C., blecker@american.edu. An earlier version of this article was presented at the conference "Dark or Bright? The Future of North America," co-sponsored by Johns Hopkins University, Université de Québec à Montréal, and El Colegio de México, in Mexico City on April 5, 2019. The author thanks the participants for helpful comments and discussion.

Sin embargo, los nuevos requerimientos para la producción de automóviles parecen querer sabotear la producción de automotores en Norteamérica, al hacerla más cara y menos competitiva. En general, la creación del T-MEC, más que debilitar, probablemente mejora la confianza de los inversionistas en la economía mexicana. Este acuerdo no parece traer grandes ganancias al empleo en el sector manufacturero en Estados Unidos, y no hay nada que indique una disminución de la estrategia de crecimiento de México basada en su dependencia de las exportaciones.
Palabras clave: T-MEC, TLCAN, renegociación, economía mexicana, comercio norteamericano, arbitraje de diferencias Estado-inversor (ISDS), contenido del valor de la mano de obra (*labor value content*, LVC).

Introduction

Former U.S. President Donald J. Trump famously called the North American Free Trade Agreement (NAFTA) the "worst trade agreement ever" during his 2016 campaign. After he threatened to withdraw the United States from NAFTA in April 2017, his more rational advisors coaxed him into renegotiating it instead. Following a lengthy and often tumultuous negotiation process, the newly baptized United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) went into effect on July 1, 2020. Consistent with Trump's "anti-globalism," any mention of "North America" or "free trade" was excised from the title; each country was free to put itself first.

Hence, the new agreement is known as CUSMA in Canada in English, ACÉUM in Canada in French, and T-MEC in Mexico.[1] But these convenient rearrangements of the order of the countries' names cannot conceal the fact that the rewrite of NAFTA was largely driven by theTrump administration's effort to inject its "America First" agenda into a trade agreement.

The Trump administration believed that NAFTA had given too much encouragement to foreign investment in Mexico and the offshoring of U.S. jobs there. Former U.S. Trade Representative (USTR) Robert Lighthizer, who led the NAFTA renegotiation, designed a strategy for attempting to reverse the outflows of foreign investment and offshoring of jobs by writing various kinds of obstacles and disincentives for such activities into the new agreement (Miller, 2018; Ciuriak, 2019). Lighthizer pushed for three kinds of measures that he hoped would achieve the administration's objectives: instituting stronger regional (North American) and national (U.S.) content

[1] These acronyms stand for Canada-United States-Mexico Agreement, Accord Canada-États Unis-Mexique and Tratado México-Estados Unidos-Canadá, respectively. Note that this trade agreement is considered a treaty in Mexico, as was its predecessor, known there as the Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516)

rules for automobiles and other industries; fostering greater uncertainty about the future of the agreement and the protection of foreign investors' property rights in Mexico; and strengthening the enforcement of labor rights in that country. In some of these areas, Lighthizer won allies from groups that did not normally support Trump administration policies, such as labor unions and environmental activists. To win the votes of Democrats in the U.S. Congress, the ustr and the Mexican government agreed to modify the usmca (as originally negotiated) to strengthen the enforcement of labor rights and eliminate extended patent protection for biologics. As a result, the usmca became the only major policy initiative that won broad bipartisan support in the U.S. Congress during Trump's term in office.

The entire negotiation of usmca was carried out under continual threats by Trump, including not only a possible U.S. withdrawal from nafta, but also a 35-percent tariff on all imports from Mexico, a 25-percent "national security" tariff on automobiles, and closure of the U.S.-Mexican border.[2] Nevertheless, Canada and Mexico had little choice but to participate and put the best face on "modernizing nafta," given the importance of the U.S. trade relationship for both of their economies.[3] For the Mexican and Canadian governments, the main objective was simply to limit the damage and to ensure—as much as possible—the continuation of largely tariff-free trade in North America. The usmca was not an ideal rewrite of nafta for Canada or Mexico, but rather the best "deal" they could salvage under the circumstances.

Leaving its bullying tactics aside, however, the Trump administration was not entirely wrong in its diagnosis. Many studies have found that nafta—along with other trade agreements, the rise of China, and globalization more broadly— contributed to some degree to the decline of manufacturing employment and a more unequal distribution of income in the United States. The relevant policy question, however, is whether the kinds of provisions that Trump's negotiators sought in the revised nafta can somehow turn the clock back and recreate the U.S. industrial and wage structure of decades past, or even induce a more modest return of manufacturing jobs and increase in wages for U.S. workers.

This article will assess the new provisions in usmca that the Trump administration hoped would discourage foreign investment in Mexico and promote a revival of U.S. manufacturing. To establish a baseline for this assessment, the next section will review the evolution of North American trade and its impact on the member economies since nafta went into effect in 1994. The following section will analyze the

[2] The threat of a border closure was directed at immigration, but could have severely affected trade.
[3] Estimates of the large damage that would have been done to the Mexican economy if the United States had imposed high tariffs on Mexico (or exited from Mexico's trade network) are found in Walmsley and Minor (2017) and Boundi Chraki (2017); the former also cover Canada.

changes in manufacturing output and employment in the United States and Mexico and the evolution of Mexico's real exchange rate (RER) prior to the NAFTA renegotiation. The subsequent section will discuss the provisions in USMCA that were most central to the Trump administration's objectives. Given this focus, the article will not attempt to provide a comprehensive account of all new provisions in the agreement.[4] Finally, the concluding section argues that—even though it is too soon to reach a definitive verdict, and even though USMCA does contain some positive features—this new agreement is unlikely to achieve the Trump administration's main goals.

Economic Impact of NAFTA: A Brief Retrospective

The value of total regional trade in North America increased almost four-fold, from US$ 290 billion in 1993 to over US$ 1.1 trillion in 2017 (Burfisher et al., 2019, p. 4). However, such data can give an exaggerated impression of the quantitative impact of NAFTA for four reasons: the use of nominal rather than real values of exports and imports; the measurement of each country'sexports by gross value rather than value added; the double-counting of imported intermediate goods used in export production; and the failure to consider how much North American trade would have grown in the absence of NAFTA. Econometric estimates of the impact of NAFTA tariff reductions on regional trade suggest a boost on the order of about 25 to 100 percent (Romalis, 2007; Caliendo and Parro, 2015), that is, no more than a doubling—which, of course, is still a very substantial increase.[5] Artecona and Perrotti (2021: 18-19) observe that Mexico had the largest cumulative market share gain in the United States (16 percentage points) of any Latin American nation between 2002 and 2018, a performance that can plausibly be attributed (at leastin part) to NAFTA advantages.[6] Nevertheless, North American trade has diminished as a share of total world trade in the post- NAFTA era, and all three countries diversified their import sources away from NAFTA partners (especially toward China) after 2001 (Blecker, 2014, 2019).

[4] Some of the provisions not addressed here include those related to e-commerce, textile and apparel production, currency manipulation, and limitations on Canada and Mexico's ability to sign trade agreements with non-market economies (a provision aimed at China). See USITC (2019) for more extensive coverage of the new provisions in USMCA.

[5] Most likely, the liberalization of foreign investment and protections for foreign investors' property rights in NAFTA caused additional increases in trade, but such effects are difficult to quantify and are not estimated in these studies.

[6] Artecona and Perrotti (2021) also show, however, that two countries that did not have trade agreements with the United States (Indonesia and Vietnam) had market share increases almost as large as Mexico's (15 and 13 percentage points, respectively), while the increase in China's market share dwarfed all others at 52 percentage points, over the same period (2002-2018).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516)

However much regional trade has grown, NAFTA and associated neo-liberal reforms in the 1990s did not bring about the hoped-for increase in Mexico's long-term growth. Following thepeso crisis of 1994-1995, Mexico had a brief boom in the 1996-2000 period, but from 2001 to 2021its real GDP grew at only a 1.6-percent average annual rate (0.3 percent per year in per capita terms), much more slowly than the 5.2-percent average (3.6 percent in per capita terms) for alldeveloping and emerging market nations during that period.[7] As a result, Mexico's per capita income and labor productivity failed to converged with U.S. levels during the post-NAFTA period (Blecker and Esquivel, 2013; Blecker, 2016; Blecker, Moreno-Brid, and Salat, 2021). Explanations for why the gains in Mexican exports did not translate into more rapid overall growth are found in a large literature, detailed discussion of which would be beyond the scope of this article (for various points of view, see Moreno-Brid and Ros, 2009; Hanson, 2010; Ros Bosch, 2013; Hernandez- Trillo, 2018; Levy, 2018; López, 2018; González, 2019; Blecker, 2021; Huerta, 2021), but clearly a free trade agreement with the United States did not prove to be the panacea that the Mexican government originally claimed it would be. However, Mexico is not alone in experiencing anemic growth in the last two decades: all three NAFTA members have had average annual GDP growth rates of under 2 percent per year since 2001.[8]

Conventional estimates show extremely small (and not necessarily positive) net welfaregains from the tariff reductions in NAFTA (Romalis, 2007; Caliendo and Parro, 2015). For Mexico, these estimates range from a net loss of 0.3 percent of GDP (mainly caused by trade diversion) to a net gain of 1.3 percent (taking into account gains from trade in intermediate goods). For Canada and the United States, the estimated net welfare effects found in these samestudies are minuscule —generally less than 0.1 percent of GDP in either direction (positive or negative). Productivity has grown strongly in Mexico's modern firms and export sectors, but average productivity growth has been held down by low and stagnant —and even falling— productivity in small, domestically oriented, and informal firms (Bolio et al., 2014; Levy, 2018). Escaith (2021) cites evidence from Díaz Bautista (2017) and others who have found positive effects of Mexico's trade opening on productivity in export-oriented manufacturing sectors, but concludes that the gains were concentrated in the northern and west-central regions of the country.

Trade liberalization in North America has also had important distributional consequences and imposed significant adjustment costs, although in the U.S. case

[7] Source: IMF (2021b) and author's calculations; data for 2021 are IMF forecasts.

[8] For the period 2001-2021 (using IMF forecasts for 2021), the average annual growth rate of real GDP was 1.8 percent in Canada, 1.9 percent in the United States, and 1.6 percent in Mexico. Source: IMF (2021b) and author's calculations.

these effects were much smaller than the later impact of what Autor, Dorn, and Hanson (2016) have called the "China shock." Hakobyan and McLaren (2016) found that NAFTA tariff reductions resulted in significant wage losses for U.S. workers in the local areas most impacted by those tariff reductions —not only for workers in the directly affected manufacturing industries, but also other (mostly less-educated) workers in the same localities. Hakobyan and McLaren (2016: 729) concluded that "the distributional effects of NAFTA are large for a highly affected minority of workers." Studies of adjustment costs suggest that some of the productivity gains from trade liberalization come, at least in the short-to-medium run, at the cost of job losses in less efficient firms or plants that cannot compete without tariff protection. For example, Trefler (2004) found that the fall in Canadian manufacturing employment as a result of Canadian tariff reductions in the Canada-U.S. Free Trade Agreement (CUSFTA) of 1989, which preceded NAFTA, was of a similar order of magnitude to the productivity gains. On the Mexican side, Borraz and López-Córdova (2007) showed that the gains from globalization were very uneven regionally, with workers in the northern and border regions gaining more than in most other parts of Mexico.

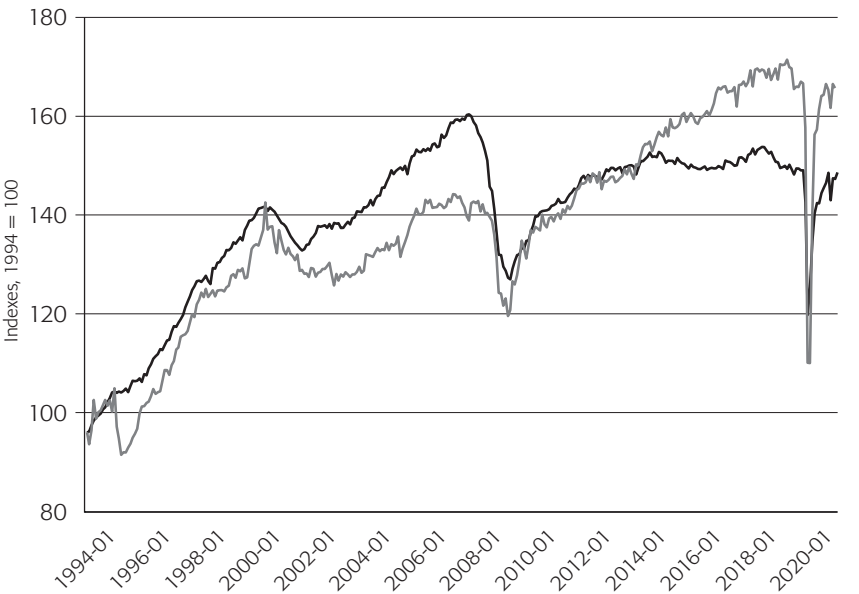
Contrary to prior expectations, trade liberalization seems to have contributed to greater wage inequality (a higher wage premium for more educated workers) in Mexico as well as the United States (Feenstra and Hanson, 1997; Revenga and Montenegro, 1998; Hanson, 2004). This outcome is generally explained by a shift to more skill-intensive production in Mexican export industries (Esquivel and Rodríguez-López, 2003; Verhoogen, 2008). Overall, trade liberalization brought consumer gains to Mexican households, but these gains were concentrated in upper-income households and the northern and border regions (Nicita, 2009). Although official data show inequality at the household level falling in Mexico after the mid-1990s, estimates that correct for missing data for the top income decile show inequality rising rather than falling between 1994 and 2012 (Esquivel, 2015). In both Mexico and the United States, the labor share of national income has been falling since the late 1990s or early 2000s (Ibarra and Ros, 2019). Elsby et al. (2013: 1) attribute part of the decline in the U.S. labor share to "offshoring of the labor-intensive component of the U.S. supply chain." Trade agreements like NAFTA are often argued to have contributed to these trends because they protected corporate property rights (butnot labor rights), facilitated offshoring of manufacturing jobs, and put U.S. workers into competition with lower-paid foreign counterparts (Bivens, 2017).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516)

Recent Growth of Mexico's Manufacturing Industries and Employment

More context for the changes that the Trump administration sought in usmca can be seen in the rapid growth of Mexico's manufacturing sector in the most recent period leading up to the nafta renegotiation. Figure 1 traces the growth of Mexico's total manufacturing output since the formation of nafta in 1994, compared with a parallel measure for the United States. To facilitate the comparison, the (seasonally adjusted) indexes of industrial production in the manufacturing sector for both countries were re-based to equal 100 in 1994.

Figure 1
INDEXES OF INDUSTRIAL PRODUCTION, MANUFACTURING SECTORS, MEXICO AND UNITED STATES (monthly, January 1994 to May 2021)
(1994 average = 100, seasonally adjusted)

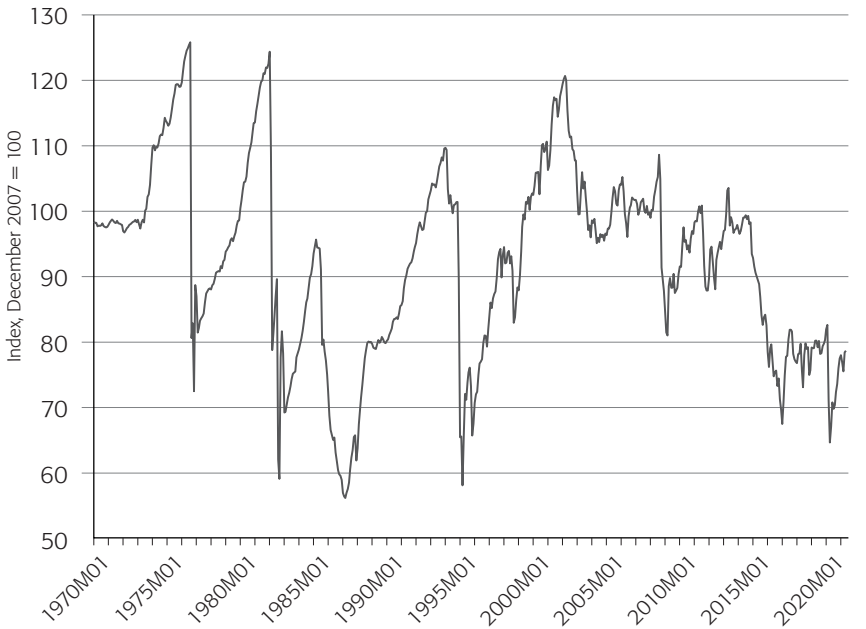


Sources: Author's calculations using data for Mexico from inegi (n.d.), and for the United States from Board of Governors of the Federal Reserve System (2021). Data for both countries were re-based to 1994 = 100 by the author.

Initially, Mexico's manufacturing production lagged behind that of the United States as a result of the 1994-1995 peso crisis, but then it recuperated and grew strongly up to 2000, aided by the nafta tariff reductions, strong U.S. growth, and the competitive impact of the depreciated peso. After a recession in 2001, Mexican manufacturing

output then went through a prolonged period of stagnation until 2007. As a result of renewed peso overvaluation and the penetration of China into North American markets (Gallagher, Moreno-Brid, and Porzecanski, 2008; Feenstra and Kee, 2009; Hanson and Robertson, 2009; Dussel Peters and Gallagher, 2013), Mexican manufacturing output recovered slowly in the early 2000s and as of 2007 only barely exceeded its previous peak of 2000.

Figure 2
REAL VALUE OF THE MEXICAN PESO (monthly, January 2007 to May 2021)
(Index, December 2007 = 100)



Note: A higher value indicates a real appreciation.
Source: Darvas (2012).

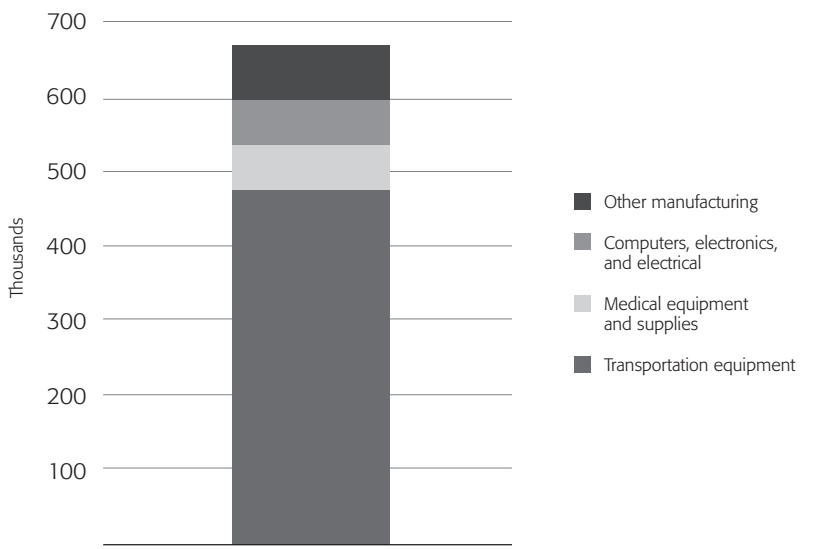
Both countries' manufacturing output declined sharply during the financial crisis and "Great Recession" of 2008-2009 and recovered thereafter. But the two series diverged after 2014, when U.S. manufacturing production flattened out and never reached its previous peak of early 2008, while Mexican production grew rapidly right up until the COVID pandemic crisis of 2020. In the 2014-2019 period, Mexico benefited from a more competitive real exchange rate and the long-term payoff to strong investments in key sectors, especially automobiles. Indeed, as Figure 2 shows, the peso depreciated significantly in real terms around 2015, and during the entire period

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516)

from 2015 to early 2021 it remained about 20 percent lower compared to its 2007 real value. This coincides almost exactly with the improved performance of Mexican manufacturing output shown in Figure 1.

As a result of this strong increase in manufacturing production, Mexico finally achieved asignificant and sustained increase in formal-sector employment in manufactures, which had eluded it in the first two decades of nafta (Blecker, 2014; 2016). As shown in Figure 3, employment in large firms in the Mexican manufacturing sector rose by 670,000 between 2007 (the previous cyclical peak) and 2019 (the most recent peak, and the last year before the Covid crisis), representing a 20 percent increase over the 2007 level of about 3.3 million.[9]

Figure 3
INCREASES IN EMPLOYMENT IN MEXICAN MANUFACTURING (2007-2019)
(thousands)



Note: Transportation equipment is Sector 336; medical equipment and supplies is 3391; computers, electronics, and electrical equipment is the sum of 334 and 335; and other manufacturing is all other industries in manufacturing (31-33), using the North American Industrial Classification System (naics).
Source: Author's calculations using data from inegi (2007-2019). Averages of monthly data (not seasonally adjusted) were used for each year; increases for 2007-2013 and 2013-2019 were calculated separately from the two different surveys and then added together.

[9] According to the 2019 Censo económico (Economic Census) (inegi, 2019) and author's calculations, large firms accounted for about 96 percent of the gross value produced in Mexican manufacturing in 2018.

In contrast, total U.S. manufacturing employment fell by 1.1 million during the same period (BLS, 2021). The coincidence of these trends does not, of course, prove causality, and most analyses concur that imports from China were quantitatively more important than imports from Mexico in any displacement of U.S. jobs (see Autor et al., 2016).

The increase in Mexican manufacturing employment in 2007-2019 was not even across manufacturing sectors, but rather concentrated in just a few. The transportation equipment sector (which consists primarily of automobiles and auto parts in Mexico) accounted for 475,000 of the new jobs, or 71 percent of the increase. Other sectors that registered large increases included computers, electronics, electrical equipment, and medical supplies and equipment, which together accounted for almost 120,000, while the remaining job increases were scattered around other industries. The fact that U.S. employment in motor vehicles remained flat (at about 994,000) between 2007 and 2019 (BLS, 2021) while Mexican employment in that sector rose by nearly a half million helps to explain the strong focus that the Trump administration placed on rewriting the rules for automobiles in USMCA, as discussed in the next section.

New Provisions of the USMCA and Their Likely Impact

As noted earlier, the Trump administration's effort to disrupt North American economic integration and promote reinvestment in the U.S. economy led it to seek three main types of provisions in USMCA, which are covered here in turn.

Stronger Content Rules for Automobiles

The USMCA contains three new or revised requirements for automobiles to qualify for tariff-free trade within North America (USITC, 2019: 74-81). First, the rule of origin for autos was raised to require 75 percent North American content, up from the previous 62.5 percent. Second, 70 percent of the steel and aluminum used in automobiles must be sourced from North American producers. Third, 40 percent of the value of a passenger car (45 percent for a pickup truck or cargo vehicle) must be produced by labor earning a minimum of US$16 per hour. This last provision, now known as a "labor value content" (LVC) requirement, was a compromise reached after Canada and Mexico rejected Lighthizer's original proposal of an explicit U.S. content requirement for vehicles to be sold tariff-free in the United States. Of course, the intention was the same: to induce automotive producers to relocate parts of their production

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516)

operations to the United States (or Canada), where autoworker wages easily exceed that threshold. In addition, the USMCA requires more stringent verification of the ultimate national origins of all automotive inputs to ensure that "non-originating" (non-North American) inputs are not included in the regional content calculations—a provision largely aimed at imports from Mexico that might include parts or components sourced from China.

Although Trump's team hoped that these provisions would induce a return of significant automotive and related upstream production (especially steel) to the United States, the actual impact may be very different from what they expected. The vast majority of cars produced in Mexico already meet the 75 percent regional content threshold (Fickling and Trivedi, 2018) and auto companies have several years to reach this target. The need to document the ultimate origins of all imported inputs adds complications and costs, but firms have the option of producing some inputs formerly imported from outside North America in Mexico rather than the United States in order to satisfy the regional rule of origin (Asayama and Yumae, 2020). In regard to LVC, some auto producers have decided to raise wages in Mexico to meet the US$16 per hour target rather than abandon investments already made there. For example, Nakayama and Asayama (2020) reported that Japanese companies, including affiliates of Honda and Toyota, were planning to increase wages at various Mexican plants. Alternatively, firms producing in Mexico could decide to forego the USMCA tariff exemption and pay the U.S. most-favored-nation automobile tariff of 2.5 percent if the costs of compliance with USMCA requirements exceed the cost of paying the tariff. In addition, the LVC and other content requirements could induce greater automation of labor-intensive activities in the automotive sector, rather than a shift of such activities to the United States or Canada. For all these reasons, it seems unlikely that USMCA will instigate a massive relocation of automotive employment from Mexico to the United States.

What seems much more likely is that costs will rise for labor, steel, and other automotive inputs, which in turn will force auto producers to either raise prices for consumers or accept lower profit margins (or some combination of the two). In addition to the direct costs of meeting the new USMCA requirements, auto firms will face significantly higher administrative costs for verifying their compliance with the new rules —hence, the frequent complains of industry sources about "more paperwork" (Garsten, 2020). To the extent that the cost increases are passed on to consumers in higher prices, demand for vehicles produced in North America is likely to fall to some extent (and some demand could shift to imports from Asia or Europe).

A few studies have tried to quantify the likely net impact of the higher costs and new content requirements on automotive production in the three USMCA countries.

Burfisher, Lambert, and Matheson (2019) forecast that USMCA would cause decreases in Mexican output of 5.6 percent for motor vehicles and 2.1 percent for vehicle parts, and somewhat smaller drops for Canadian output (1.3 and 0.9 percent, respectively), while failing to increase U.S. output (which they predicted would fall by 0.03 percent for vehicles and 0.44 for parts).[10] In contrast, Ciuriak, Dadkhah, and Xiao (2019) forecast that USMCA would increase U.S. shipments of automotive products by 1.9 percent, while reducing Canadian and Mexican shipments by about 0.6 percent each.

A more detailed picture emerges from the industry-specific model of "new light vehicles"(three categories of passenger cars plus pickup trucks) in USITC (2019), which estimates the effects of USMCA in the U.S. auto market at the "vehicle-model level" and then aggregates up the results. USITC (2019: 85) predicts average price increases ranging "from 0.37 percent for pickup trucks to 1.61 percent for small cars," resulting in a total decline in U.S. consumption of all light vehicles of 1.25 percent. Also, USITC (2019: 86) predicts decreases in U.S. production ranging from 0.07 percent for pickup trucks to 2.96 percent for small cars. Nevertheless, USITC (2019: 87) forecasts a rise of 5.5 percent in total industry employment (or about 28,000 jobs), once the reshoring of a certain portion of auto parts is taken into account. This, of course, is a very small increase in the context of the U.S. economy or manufacturing sector as a whole.

All three studies (Burfisher Lambert, and Matheson, 2019; Ciuriak, 2019; USITC, 2019) predict that U.S. automotive imports from Canada and Mexico will decrease, while U.S. imports from other countries will increase but by less than imports from Canada and Mexico will decrease. Of course, the exact quantitative estimates in these studies should be taken with caution, but they generallyconcur in the qualitative finding that any U.S. gains in automotive production or employment as a result of USMCA are likely to be very small at best or possibly negative (small losses), and to come at the expense of losses (or larger losses) for Canada and Mexico.

As of mid-2021, there were still mixed signals for how USMCA will affect automobile production and trade. On the one hand, Mexican exports of auto parts reached a historical recordlevel in the first four months of 2021 (Sánchez, 2021). On the other hand, Mexican and U.S. officials were still wrangling over how to interpret the USMCA requirements for automobiles, with the U.S. reportedly insisting on stricter interpretations (for example, of the LVC provisions)than what Canada and Mexico believed they had agreed to (Morales, 2021). Since the full USMCA requirements for autos do not go into effect until 2023 and their interpretation is still being negotiated, the longer-term outlook for autos remains unsettled.

[10] These are the results for the scenario based on the provisions included in USMCA, not including the removal of U.S. national security tariffs on steel and aluminum imports from Canada and Mexico and the elimination of their retaliatory import surtaxes.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516)

Increasing Uncertainty for Foreign Investors

Crowley and Ciuriak (2018) used the phrase "weaponizing uncertainty" to characterize the Trump administration's trade policy in general, including the numerous tariffs that were either imposed or threatened and the undermining of the World Trade Organization (wto), as well as the renegotiation of nafta. The phrase surely describes several key new provisions that Lighthizer pushed to include in usmca, especially the weakening or elimination of investor-state dispute settlement (isds), the new sunset clause, and the U.S. refusal to exempt Canada and Mexico from future national security tariffs, all of which were aimed at diminishing the security of future foreign investment in Mexico.

isds was one of the most controversial features of the original nafta agreement. Former nafta Chapter 11 gave broad protections for foreign investors' property rights, by not only prohibiting actual expropriation of foreign firms' assets, but also allowing corporations to file complaints to nafta tribunals for any government policies that were alleged to be "tantamount to expropriation." Taking advantage of this broad definition, numerous firms filed isds claims against governments (national, state/provincial, or local) in each of the three countries about various types of regulations (for example, environmental laws) that could reduce *potential* corporate profits even for investments not actually undertaken. This process allowed foreign companies to claim compensation for property rights that were not recognized for domestic business firms in the laws of any of the member countries. Critics long argued that isds had a chilling effect on governments that wished to adopt socially beneficial health or environmental regulations because of the constant threat of costly isds lawsuits, even if such suits were not always successful —and sometimes they were; see Public Citizen (2021).

The ustr made weakening isds a priority in the nafta renegotiation, not because the Trump administration liked social or environmental regulations, but because Lighthizer viewed isds as creating "political risk insurance for outsourcing" that implicitly subsidizes foreign companies that invest in Mexico (Miller, 2018). Under usmca, the existing isds process is abolished entirely for the United States and Canada, since the latter chose to "opt out." For the United States and Mexico, usmca severely weakens isds, leaving it as an option that can be pursued only if litigants first attempt to use national courts, and only for actual expropriation (the "tantamount to" loophole was eliminated). usmca grants an exception to maintain full isds protection for foreign firms that have invested in the Mexican energy and infrastructure sectors, but this is a relatively limited exception.

One non-governmental organization (ngo) that had long criticized isds described the changes in usmca as follows:

> The main U.S.-Mexico investment annex excludes the extreme investor rights relied on for almost all ISDS payouts: minimum standard of treatment, indirect expropriation, performance requirements and transfers. The pre-establishment "right to invest" is also removed. A new process requires investors to use domestic courts or administrative bodies and exhaust domestic remedies or try to for thirty months. Only then may a review be filed and only for direct expropriation, defined as when "an investment is nationalized or otherwise directly expropriated through formal transfer of title or outright seizure." . . . The new process bans lawyers from rotating in the system between "judging" cases and suing governments for corporations, and forbids "inherently speculative" damages to counter the outrage of corporations being awarded vast sums based on claims of lost future expected profits. (Public Citizen, 2018)

These changes should eliminate the most egregious abuses of ISDS, but are unlikely to inhibit normal foreign investment in Mexico. Mexico has already adopted intellectual property laws and guarantees for foreign investors that meet NAFTA (and USMCA) standards, and Mexico has kept those standards in place precisely to reassure foreign investors. Mexico also renewed similar commitments when it joined the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), which was formed after Trump withdrew the U.S. from the earlier TPP agreement (and the 11 countries that stayed in decided to "suspend" some of the U.S.-backed provisions, including some related to extended patents and ISDS). Indeed, the weakening of ISDS for Mexico could have a beneficial side effect (unintended by Lighthizer): it could enable the Mexican government to take advantage of greater "policy space" to enact social and industrial policies that would better promote the country's long-term development and foster green growth. In any case, Mexico's ability to attract foreign investment will depend much more on the country's own government and institutions than on the ISDS procedures.

Another way that Lighthizer tried to increase uncertainty in North American trade was by including a sunset clause in USMCA. The new agreement has a term of sixteen years, with a review to be conducted after six years leading to a new renegotiation and potential renewal. This represented a compromise over Lighhizer's original demand that the agreement would face abolition every five years unless it were renegotiated again and again; it was accepted by Canada in exchange for the USTR giving up on the elimination of state-to-state trade dispute settlement panels (former NAFTA Chapter 19). The sixteen-year term and six-year review process will surely allow business firms to do more long-term planning for their North American operations compared with the five-year sunset approach originally proposed by the USTR.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516)

Instituting a process for periodically reviewing and revising usmca is potentially a positive change; one of the weaknesses of nafta was that it contained no procedures for amendment or updating. Of course, a procedure for review and revision does not have to include the threat of termination after a fixed period like sixteen years. The sixteen-year sunset provision is one that Mexico and Canada accepted only reluctantly. Nevertheless, the Mexican and Canadian governments will likely welcome an opportunity to renegotiate usmca starting in 2026, especially if the U.S. administration in office at that time is less protectionist and belligerent than the Trump team.

Yet one more effort to increase uncertainty was the U.S. refusal to exempt Canada and Mexico from future applications of Section 232 "national security" tariffs, such as the ones Trump had imposed on imports of steel and aluminum. Trump's advisors discovered that this formerly obscure provision in U.S. trade law, which was rarely used by his predecessors, granted him virtually unlimited discretion to protect any U.S. industry by claiming that domestic production is essential for the national interest. Canada and Mexico did obtain a waiver of Trump's 232 tariffs on steel and aluminum several months after usmca was negotiated, in exchange for which they rescinded their retaliatory tariffs on U.S. exports. They also obtained "side letters" that would have exempted their auto exports (up to certain limits) if Trump had implemented his threatened Section 232 tariff on automobiles (Stuart, 2018), but that threat has become moot since current U.S. President Joe Biden has not renewed it. Still, Canada and Mexico could be subject to other U.S. national security tariffs in the future, and usmca grants them no exemption.

Labor Rights

usmca includes major improvements in the treatment of labor rights, not only in comparison to the original nafta (where labor issues were relegated to a separate and unenforceable side agreement), but also compared to later U.S. trade agreements (which, after 2000, generally did include some labor rights provisions in the main text). usmca requires the members to adhere to International Labour Organisation (ilo) standards; not to "derogate" (weaken) their labor rights regulations in ways that would affect trade; to respect workers' collective bargaining rights, including by allowing workers "to organize, form, or join the union of their choice"; not to import goods produced using forced labor; to address violence against workers; to afford protections to migrant workers; and to maintain protections against workplace discrimination (usitc, 2019: 215-217). An appendix to the labor chapter specifically requires Mexico to establish "an independent entity for conciliation and union collective

bargaining agreement registration" and "independent Labor Courts for the adjudication of labor disputes" (*Inside U.S. Trade*, 2019). After the negotiations concluded, Mexico modified its labor laws to conform to these and other new requirements in USMCA.

After the original USMCA negotiations in 2018, U.S. labor unions and congressional Democrats complained about weak enforceability of these provisions, especially collective bargaining rights. In response, Lighthizer went back to the negotiating table and won stronger enforcement mechanisms, which helped to persuade many unions and Democrats to support approval of the final (modified) agreement. In particular, the parties agreed to create a rapid response mechanism (RRM) that would prevent the adjudication of complaints from dragging on for many years through the regular trade dispute settlement mechanism. Labor advocates especially hope that the new USMCA requirements, combined with enforcement through the RRM, will impede the formation of "protection unions" or yellow unions (company-sponsored unions that are not chosen by workers and do not represent them) in Mexican exporting firms.

In 2021, two complaints were filed about alleged violations of workers' rights in Mexico:one at an auto parts plant at Tridonex (a subsidiary of a U.S. corporation) in Matamoros, Tamaulipas, and another about an allegedly fraudulent election at a General Motors plant in Silao, Guanajuato (Lynch, 2021; Saldaña, 2021). In response, Tridonex agreed to pay more than US$ 600,000 in back pay to laid-off workers (*El Financiero*, 2021). Also, the U.S. and Mexican governments agreed that a clean and internationally monitored election would be conducted at the GM plant in Silao; the workers ultimately voted to reject the contract previously negotiated by a union affiliated with the Confederación de Trabajadores de México (CTM) (Rodríguez, 2021). Also, the Mexican government filed a complaint about U.S. violations of the rights of migrant workers, which the Biden administration promised to investigate (Saldaña, 2021).

These efforts provide some hope that USMCA will prove to be a valuable tool for protecting workers' rights on both sides of the U.S.-Mexican border, especially as long as both countries have leaderships committed to enforcing the new rules in a cooperative manner. If Mexican workers can form independent unions and negotiate for better wages and working conditions, this could help alleviate inequality in Mexico. Nevertheless, it remains unclear how much the push for enhanced labor rights will affect investment, production, employment, and wages in Mexico's export industries, or if it will have any appreciable impact on the U.S. labor market. Even if all labor rights were fully and effectively enforced in Mexico, Mexican wages would remain significantly lower than U.S. wages for the foreseeable future. In the end, the labor rights provisions of USMCA may possibly do more to help Mexican workers than American ones.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516)

Conclusions and Prospects

It is still too early to reach firm conclusions about the long-term impact of USMCA, and even the short-run effects can be difficult to discern since the agreement went into effect in the midst of a global pandemic and economic crisis in 2020. So far, however, the Trump administration's efforts to increase uncertainty have done little to inhibit foreign investment in Mexico. Before the pandemic struck, in the first quarter of 2020, when USMCA had just been passed by the U.S. Congress and while Trump was still in office, inflows of foreign direct investment into Mexico reached their highest quarterly level in the previous decade at US$21.7 billion (IMF, 2021a). By mid-2021, Mexican government officials were touting USMCA as increasing confidence in the Mexican economy and crediting it with helping to boost the recovery from the COVID crisis. Mexico's Secretary of the Economy Tatiana Clouthier has been quoted as saying, "Thanks to the agreement, dynamic trade has been maintained with clear rules, which generate *certainty* in the commerce and investments made in North America" (Usla, 2021, emphasis added). Thus, the successful conclusion of USMCA negotiations may have done more to enhance confidence in Mexico than any of the supposedly uncertainty-increasing features of the agreement will do to reduce it.

Overall, it appears very unlikely that the USMCA will accomplish the goals that the Trump administration intended to achieve when it launched the NAFTA renegotiation. As of mid-2021, there is no sign that the content rules for automobiles, weakening of ISDS, the sunset clause, and other new features of USMCA are leading to a massive exodus of firms from Mexico or significant reshoring of jobs to the United States. At most, the new rules for automobiles could increase U.S. employment by small amounts, but even that is uncertain, and any such small gains would come at the expense of losses to Mexican and Canadian producers and consumers in all three countries. Even without the extreme form of ISDS included in the original NAFTA, USMCA still commits Mexico and the other parties not to engage in direct expropriation, and hence protects the basic property rights of foreign investors. If U.S. trade tensions with China persist—as they have, in the first nine months of Joe Biden's presidency—Mexico stands to gain from being seen as a less risky destination for foreign investment compared with China.

The specific new features in USMCA can only be described as a "mixed bag." Positive aspects include the reform of the ISDS regime for Mexico (and its elimination for Canada) and the strengthening of protections for labor rights. The sunset clause, although intended to foster greater uncertainty for investors, will provide a welcome opportunity to revisit the agreement and modify it starting in 2026. The biggest negative is probably the automotive provisions, which are likely to make North American

automobile production more expensive and less competitive, thereby potentially increasing imports from outside the region. Initially, however, firms that engage in automobile production in North America appear to be designing strategies to cope with the new regulations and are not announcing major changes in their investment plans. If the USMCA was supposed to "make America great again" by inducing a large-scale repatriation of manufacturing production to the United States, it appears doomed to fail.

In the end, perhaps the most important thing about USMCA is simply that an agreement was reached and went into effect, thereby preventing the far worse disruption that would have resulted from a U.S. withdrawal from NAFTA. However, the formation of USMCA also represents a huge missed opportunity. In spite of the modifications discussed here, USMCA largely continues the NAFTA policy model, which as discussed earlier did not lead to convergence of Mexico with its richer neighbors to the north. As Ciuriak and Fay (2021) have written, "The NAFTA framework resulted in Mexico capturing the low-economic-rent industrial activities, while the United States, which did have a KBE [knowledge-based economy] policy, captured the high-economic-rent knowledge-based activities such as R&D and design/branding of products" (Ciuriak and Fay, 2021: 13). Nothing in USMCA would alter this trajectory, and some of the new provisions for e-commerce (prohibitions on data localization) could worsen it by further concentrating information technology and data collection in U.S.-based Internet giants like Amazon and Google. In addition —with the notable exception of the labor rights provisions—, the USMCA contains no commitment of the three member countries to cooperate in adopting policies to make the whole region more competitive, prosperous, and equitable. The omission of any provisions related to climate change is also a notable weakness. Progress on all of these fronts will require new initiatives that go beyond the narrow framework of USMCA.

Bibliography

Artecona, Raquel, and Daniel Perrotti

2021 "Latin American and the Caribbean Exports to the United States: Analysis of the Competition with China and Other Regions at Product Level, 2002-2018," Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Washington Office, United Nations publication no. LC/WAS/TS.2021/06.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516)

Asayama, Ryo, and Sotaro Yumae
2020 "U.S. or Mexico? Japan's Auto Industry Torn over usmca," *Nikkei Business*, July 16.

Associated Press
2021 "Mexico Announces Steps to Ensure Free Union Vote at gm Plant," *The Washington Post*, July 8.

Autor, David H., David Dorn, and Gordon H. Hanson
2016 "The China Shock: Learning from Labor-market Adjustment to Large Changes in Trade," *Annual Review of Economics*, vol. 8, pp. 205-240.

Bivens, Josh
2017 *Adding Insult to Injury: How Bad Policy Decisions Have Amplified Globalization's Costs for American Workers*, Washington, D.C., Economic Policy Institute.

Blecker, Robert A.
2021 "Mexico: Unequal Integration and 'Stabilizing Stagnation,'" in L. Randall Wray and Flavia Dantas, eds., *Handbook of Economic Stagnation*, Amsterdam, Elsevier, forthcoming.
2019 "nafta," in Robert E. Looney, ed., *Handbook of International Trade Agreements: Country, Regional and Global Approaches*, Abingdon, UK, Routledge, pp. 147-165.
2016 "Integration, Productivity, and Inclusion in Mexico: A Macro Perspective," in Alejandro Foxley and Barbara Stallings, eds., *Innovation and Inclusion in Latin America: Strategies to Avoid the Middle Income Trap*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 175-204.
2014 "The Mexican and U.S. Economies after Twenty Years of nafta," *International Journal of Political Economy*, vol. 43, no. 2, pp. 5-26.

Blecker, Robert A., and Gerardo Esquivel
2013 "Trade and the Development Gap," in Andrew Selee and Peter Smith, eds., *Mexico and the United States: The Politics of Partnership*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, pp. 83-110.

Blecker, Robert A., Juan Carlos Moreno-Brid, and Isabel Salat
2021 "What Policies Make Sense in a U.S.-Mexico Trade Deal?," in Raúl Hinojosa-Ojeda and Edward Telles, eds., *The Trump Paradox: Migration, Trade, and Racial Politics in U.S.-Mexico Integration*, Oakland, University of California Press, pp. 174-188.

bls (Bureau of Labor Statistics)
2021 "Employment, Hours, and Earnings from the Current Employment Statistics Survey (National)," https://www.bls.gov/ces/data/, accessed June 30, 2021.

Board of Governors of the Federal Reserve System
2021 G.17 - Industrial Production and Capacity Utilization for June 15, 2021, Base Year 2017, Industrial Production Index for Manufacturing, North American Industrial Classification System (naics), https://www.federalreserve.gov/data.htm, accessed July 8, 2021.

Borraz, Fernando, and José Ernesto López-Córdova
2007 "Has Globalization Deepened Income Inequality in Mexico?," *Global Economy Journal*, vol. 7, issue 1, article 6. https://doi.org/10.2202/1524-5861.1237

Boundi Chraki, Fahd
2017 "Análisis insumo-producto multirregional e integración económica del tlcan. Una aplicación del método de extracción hipotética," *Cuadernos de Economía*, vol. 40, no. 114, pp. 256-267, https://doi.org/10.1016/j.cesjef.2016.10.004

Bolio, Eduardo, Jaana Remes, Tomás Lajous, James Manyika,
Eugenia Ramirez, and Morten Rossé
2014 *A Tale of Two Mexicos: Growth and Prosperity in a Two-speed Economy*, San Francisco, McKinsey Global Institute.

Burfisher, Mary E., Frederic Lambert, and Troy Matheson
2019 "nafta to usmca: What Is Gained?" Washington, D.C., International Monetary Fund (imf), Working Paper WP/19/73, March.

Caliendo, Lorenzo, and Fernando Parro
2015 "Estimates of the Trade and Welfare Effects of nafta," *Review of Economic Studies*, vol. 82, no. 1, pp. 1-44.

Ciuriak, Dan
2019 "From nafta to usmca and the Evolution of U.S. Trade Policy," Toronto, C.D. Howe Institute / Verbatim, June 25.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516)

Ciuriak, Dan, Ali Dadkhah, and Jingliang Xiao
2019 "Quantifying cusma: The Economic Consequences of the New North American Trade Regime," Toronto, C.D. Howe Institute, Working Paper, July 25.

Ciuriak, Dan, and Robert Fay
2021 "The usmca and Mexico's Prospects under the New North American Trade Regime," in Aliza Chelminsky, Bernadette G. Vega Sánchez, and Jorge O. Armijo de la Garza, eds., *Implementing the usmca: A Test for North America*, Mexico City, Senado de la República, January, pp. 45-66.

Crowley, Meredith, and Dan Ciuriak
2018 "Weaponizing Uncertainty," Toronto, C.D. Howe Institute / Verbatim, June 19.

Darvas, Zsolt
2012 "Real Effective Exchange Rates for 178 Countries: A New Database," Working Paper 2012/06, Bruegel, March 15; last update, June 15, 2021, https://www.bruegel.org/publications/datasets/real-effective-exchange-rates-for-178-countries-a- new-database/, accessed July 11, 2021.

De Loecker, Jan, Jan Eeckhout, and Gabriel Unger
2020 "The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, no. 2, pp. 561-644.

Díaz Bautista, Alejandro
2017 "Total Factor Productivity (tfp) in Manufacturing and Economic Growth in Mexico," *Análisis Económico*, vol. 23, no. 79, January-April, pp. 7-24.

Dussel Peters, Enrique, and Kevin P. Gallagher
2013 "nafta's Uninvited Guest: China and the Disintegration of North American Trade," cepal *Review*, no. 110, pp. 83-108.

El Financiero
2021 "EU gana primera batalla del t-mec: mexicana Tridonex pagará salarios a trabajadores despedidos," August 10.

Elsby, Michael, Bart Hobijn, and Ayşegül Şahin
2013 "The Decline of the U.S. Labor Share," *Brookings Papers on Economic Analysis*, Spring, pp. 1-52.

Escaith, Hubert
2021 "From nafta to usmca: Can a Good Idea that Came Too Late Be Born Again?" draft paper for this "Dossier" in *Norteamérica*, vol. 16, no. 2.

Esquivel, Gerardo
2015 *Extreme Inequality in Mexico*, Mexico City, Oxfam (Oxford Committee for Famine Relief).

Esquivel, Gerardo, and José Antonio Rodríguez-López
2003 "Technology, Trade, and Wage Inequality in Mexico Before and After nafta," *Journal of Development Economics*, vol. 72, no. 2, pp. 543-65.

Feenstra, Robert C., and Gordon H. Hanson
1997 "Foreign Direct Investment and Relative Wages: Evidence from Mexico's Maquiladoras," *Journal of International Economics*, vol. 42, nos. 3-4, pp. 371-94.

Feenstra, Robert C., and Hiao Looi Kee
2009 "Trade Liberalization and Export Variety: A Comparison of Mexico and China," in Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga, and Guillermo E. Perry, eds., *China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?* Washington, D.C., World Bank, pp. 145-78.

Fickling, David, and Anjani Trivedi
2018 "Trump's Mexico Trade Deal Looks Like a Lemon," *Bloomberg*, August 28, https://www.bloombergquint.com/gadfly/trump-s-mexico-trade-deal-looks-like-a-lemon

Gallagher, Kevin P., Juan Carlos Moreno-Brid, and Roberto Porzecanski
2008 "The Dynamism of Mexican Exports: Lost in (Chinese) Translation?" *World Development*, vol. 36, no. 8, pp. 1365-80.

Garsten, Ed
2020 "usmca Trade Deal Is Now in Force—And Mandating Higher Wages, More Paperwork," *Forbes*, July 1.

González, Francisco E.
2019 *Mexico Under Misplaced Monopolies: Concentrated Wealth and Growing Violence from the 1980s to the Present*, New York, Routledge.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516)

Guerrero, Isabel, Luis Felipe Lopez-Calva, and Michael Walton
2009 "The Inequality Trap and Its Links to Low Growth in Mexico," in Santiago Levy and Michael Walton, eds., *No Growth Without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, Washington, D.C., World Bank, pp. 111-56.

Hakobyan, Sushanik, and John McLaren
2016 "Looking for Local Labor Market Effects of nafta," *Review of Economics and Statistics*, vol. 98, no. 4, pp. 728-41.

Hanson, Gordon H.
2010 "Why Isn't Mexico Rich?" *Journal of Economic Literature*, vol. 48, no. 4, pp. 987-1004.
2004 "What Has Happened to Wages in Mexico since nafta? Implications for Hemispheric Free Trade," in Antoni Estevadeordal, Dani Rodrik, Alan M. Taylor, and Andres Velasco, eds., *Integrating the Americas: ftaa and Beyond*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 505-37.

Hanson, Gordon H., and Raymond Robertson
2009 "China and the Recent Evolution of Latin America's Manufacturing Exports," in Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga, and Guillermo E. Perry, eds., *China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?* Washington, D.C., World Bank, pp. 245-63.

Hernandez-Trillo, Fausto
2018 "Mexico, nafta, and Beyond," *The International Trade Journal*, vol. 32, no. 1, pp. 5-20.

Huerta, Arturo
2021 "The Stagnation of the Mexican Economy Is Here to Stay," in L. Randall Wray and Flavia Dantas, eds., *Handbook of Economic Stagnation*, Amsterdam, Elsevier, forthcoming.

Ibarra, Carlos A., and Jaime Ros
2019 "The Decline of the Labor Income Share in Mexico, 1990-2015," *World Development*, vol. 122, October, pp. 570-84.

imf (International Monetary Fund)

2021a *International Financial Statistics*, online database, https://www.imf.org/en/Data, accessed July 16, 2021.

2021b *World Economic Outlook Database*, April 2021 edition, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April, accessed July 9, 2021.

inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)

2019 *Censos económicos 2019*, https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/, accessed July 10, 2021.

2007-2019 *Encuesta mensual de la industria manufacturera (emim)*, Base 2008 for 2007-2013 and Base 2013 for 2013-2019, https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/bie.html, accessed June 26, 2021.

n. d. *Indicadores económicos de coyuntura*, Actividad industrial, base 2013, total industrias manufactureras, https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/bie.html, accessed July 8, 2021.

Inside U.S. Trade

2019 "Labor Reform Debate Heats up in Mexican Congress; usmca Compliance in Question," March 22.

Levy, Santiago

2018 *Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank (idb).

López, Julio

2018 "Growth Dilemmas in Open Middle-income Economies: A Reflection on Mexico's Recent Experience," *Review of Keynesian Economics*, vol. 6, no. 3, pp. 333-51.

Lynch, David J.

2021 "White House Calls on Mexican Government to Probe Possible Labor Violations at gm Auto Plant," *The Washington Post*, May 12.

Miller, Scott

2018 "Investor-state Dispute Settlement Faces Hurdles on the Road Ahead," Saigon, Hinrich Foundation, May 10.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516)

Mishel, Lawrence, and Josh Bivens
2021 *Identifying the Policy Levers Generating Wage Suppression and Wage Inequality*, Washington, D.C., Economic Policy Institute.

Morales, Roberto
2021 "EU complica a México regla de origen laboral en el t-mec," *El Economista*, July 19.

Moreno-Brid, Juan Carlos, and Jaime Ros
2009 *Development and Growth in the Mexican Economy: A Historical Perspective*, New York, Oxford University Press.

Nakayama, Shuji, and Ryo Asayama
2020 "Japan Auto Companies Triple Mexican Pay Rather than Move to U.S.," *Nikkei Business*, June 28.

Nicita, Alessandro
2009 "The Price Effect of Tariff Liberalization: Measuring the Impact on Household Welfare," *Journal of Development Economics*, vol. 89, no. 1, pp. 19-27.

Public Citizen
2021 "Ending the Corporate Power Grab of Investor-State Dispute Settlement," https://www.citizen.org/topic/globalization-trade/corporate-power-expanded-isds/, accessed July 13, 2021.
2018 "What Does nafta 2.0 Mean for Investor-State Dispute Settlement?" *Global Trade Watch*, October 12, https://www.citizen.org/article/more-information-on-investor-state-dispute-settlement/, accessed July 13, 2021.

Revenga, Ana L., and Claudio E. Montenegro
1998 "North American Integration and Factor price Equalization: Is There Evidence of Wage Convergence between Mexico and the United States?," in Susan M. Collins, ed., *Imports, Exports, and the American Worker*, Washington, D.C., Brookings Institution, pp. 305-47.

Rodríguez, Ivet
2021 "El sindicato de la ctm pierde en la consulta de la planta de gm en Silao," *Expansión*, August 19.

Romalis, John
2007 "nafta's and cusfta's Impact on International Trade," *Review of Economics and Statistics*, vol. 89, no. 3, pp. 416-435.

Ros Bosch, Jaime
2013 *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, Mexico City, El Colegio de México /Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial (dgpyfe)-unam.

Saldaña, Ivette
2021 "EU advierte que creará panel laboral si México no cumple concompromisos del t-mec," *El Universal*, June 29.

Sánchez, Axel
2021 "t-mec: México tiene récord histórico de exportación de autopartes," *El Financiero*," July 19.

Stansbury, Anna, and Lawrence H. Summers
2020 "The Declining Worker Power Hypothesis: An Explanation for the Recent Evolution of the American Economy," *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, pp. 1-77.

Stuart, Owen
2018 "How Will the Shift from nafta to usmca Affect the Auto Industry?" *Industry Week*, October 12.

Trefler, Daniel
2004 "The Long and Short of the Canada-U.S. Free Trade Agreement," *American Economic Review*, vol. 94, no. 4, pp. 870-95.

usitc (U.S. International Trade Commission)
2019 *U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors (with errata)*, Washington, D.C., usitc Publication no. 4889, April.

Usla, Héctor
2021 "Ven crecimiento de México en 2021 de 6.5% por t-mec," *El Financiero*, July 8.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.516)

Verhoogen, Eric A.
2008 "Trade, Quality Upgrading, and Wage Inequality in the Mexican Manufacturing Sector," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, no. 2, pp. 489-530.

Walmsley, Terrie, and Peter Minor
2017 "Reversing nafta: A Supply Chain Perspective,"Impact econ working paper 007 rev-2, revised, October.

NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
Recibido: 16/09/2021 Aceptado: 12/11/2021 • DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518

Efectos potenciales de los cambios en el T-MEC respecto al TLCAN sobre la economía mexicana

Potential Effects on Mexico's Economy Of the Changes from NAFTA to USMCA

Rosa Gómez Tovar*
Pablo Ruiz Nápoles**

Resumen

Desde el inicio de su gobierno en 2017, el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, expresó su desagrado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Según señalaba, el TLCAN había sido *injusto* para la economía estadounidense. En consecuencia, su gobierno inició un proceso de renegociación del tratado en la segunda mitad de ese año. Las intenciones del gobierno de Estados Unidos en la renegociación fueron muy claras y obtuvieron en el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC) lo que buscaban. En este estudio se analizan estos cambios y los resultados del TLCAN supuestamente favorables para México, que se dicen fueron perjudiciales a Estados Unidos. No está claro que este país logre reducir con estos cambios el déficit comercial con México, ni que las empresas estadounidenses establecidas en México vayan a cumplir cabalmente las nuevas reglas del T-MEC sin buscar alternativas.

Palabras clave: libre comercio, tratados, exportaciones, valor agregado, insumo-producto.

Abstract

From the beginning of his term in 2017, U.S. President Donald Trump expressed his dislike of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), saying it had been unfair to the U.S. economy. As a result, his administration began to renegotiate the agreement in the second half of that year. Its intentions were very clear, and it achieved what it wanted in the United States, Mexico, Canada Agreement (USMCA). This article analyzes these changes and the results of NAFTA, supposedly favorable for Mexico and prejudicial for the United States. It is not clear whether the U.S. will be able to reduce its trade deficit *vis-à-vis* Mexico with these changes or if U.S. companies established in Mexico will fully comply with the new rules set up in the USMCA without looking for alternatives.

Key words: free trade, treaties, exports, value added, input-output.

* Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), <rosagomeztovar@outlook.com>.
** Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), <ruizna@unam.mx>.

Introducción

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), integrado por Estados Unidos, Canadá y México, estuvo vigente de 1994 a 2019. Después de un largo periodo de negociaciones iniciadas a propuesta del gobierno de Estados Unidos, dicho tratado fue sustituido por el Acuerdo Estados Unidos-México-Canad**á** (USMCA-T-MEC), firmado por los mismos tres países en noviembre de 2018, pero entró en vigor hasta enero de 2020, cuando se convirtió en documento legal en Estados Unidos con la firma del presidente.

Donald Trump sostenía, desde el inicio de su gobierno en 2017, que el TLCAN había sido *injusto* para la economía de su país, en especial con respecto a la fuerza de trabajo, ya que varias plantas de empresas estadounidenses automotrices se habían instalado en México como resultado del tratado para producir y exportar desde ahí a Estados Unidos, gracias a los bajos salarios prevalecientes en México y la fragilidad de las leyes laborales y de los sindicatos (Autor *et al*., 2016; Blecker *et al*., 2017).

El objetivo principal de este artículo es revisar los resultados de la renegociación del TLCAN, su transformación en T-MEC y cómo éste puede afectar a la economía mexicana a partir de su entrada en vigor. Para ello hacemos una revisión de los trabajos más recientes y relevantes sobre este tema, así como de la información estadística disponible. Por último, pero no menos importante, utilizamos el análisis de insumo-producto en su aplicación regional con las técnicas más recientes, para medir las cadenas de producción y distribución entre países, conocidas como cadenas globales de valor (CGV) a fin de prever el impacto del T-MEC en las cadenas en las que participa la economía mexicana en el ámbito de América del Norte.

Aparte de esta introducción, el trabajo comprende cinco secciones. En la primera abordamos brevemente el origen y conclusión del TLCAN. En la segunda, se analizan los elementos sustantivos del T-MEC. En la tercera se evalúan brevemente algunos supuestos beneficios para México del TLCAN. En la cuarta sección se hace un análisis de la composición de insumos de las exportaciones mexicanas y, finalmente, en la quinta se plantean algunos elementos relevantes para la discusión a modo de conclusiones.

Origen y conclusión del TLCAN y su transformación en T-MEC

El TLCAN podría interpretarse como una estrategia geopolítica de Estados Unidos para hacer frente a la globalización, asegurándose una zona de libre comercio en América del Norte. Las cosas se pusieron en marcha en 1988 con el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (Canada-United States Free Trade Agreement, CUSFTA) firmado el 2 de enero de 1988. Con la

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518)

incorporación de México, el CUSFTA fue reemplazado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o North American Free Trade Agreement, NAFTA) que se firmó en 1992 y entró en operación en 1994.

A principios de 1983, el gobierno de México inició un proceso de liberalización del comercio como parte de un programa de políticas de ajuste "estructural" impulsado por el gobierno de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Sachs, 1987). La aceptación de ese paquete en 1982 fue resultado de la crisis de la deuda externa en la que cayeron varios países de América Latina, entre ellos México. En conjunto, las medidas tenían como propósito reducir la intervención estatal en la economía, vista ésta como causa principal del sobreendeudamiento de México por parte de los organismos financieros internacionales, en el auge de las políticas neoliberales impulsadas por el presidente Reagan. Este proceso de liberalización comercial se aceleró cuando México se unió al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) en 1986, y alcanzó su punto máximo cuando se unió al TLCAN en 1994.

El propósito específico de la liberalización comercial consistía en ajustar el mercado externo mexicano de acuerdo con la teoría neoclásica pura del libre cambio entre países (Markusen *et al*., 1995), con la idea de explotar las ventajas comparativas que se suponía tenía México respecto a su principal socio comercial, Estados Unidos. Estas ventajas comparativas se suponía estaban en la producción y exportación de bienes intensivos en mano de obra, que en el caso de México era abudante y barata. Asociado a lo anterior, se esperaba que el retiro o reducción de aranceles beneficiaría a los consumidores nacionales con precios más bajos y productos de mejor calidad, resultado de la libre importación.

El cambio en México fue pasar de una estrategia de crecimiento liderada por el Estado (*state-led growth*) a otra impulsada por las exportaciones (*export-led-growth*) en condiciones de libre mercado. No obstante, el desempeño de la economía mexicana de 1982 a 1993 para los propósitos buscados con este modelo no dio resultados favorables en materia de crecimiento económico y creación de empleos como para evitar la migración a Estados Unidos, ni mejorar la balanza externa (Ruiz Nápoles, 2017), como puede apreciarse en el cuadro 1.

El ajuste a la estrategia fue la reforma de ley de inversión extranjera en México que permitiera el ingreso del capital extranjero, principalmente estadounidense, hasta entonces muy restringido, como base de las negociaciones del TLCAN. La idea era que la inversión foránea (atraída por los bajos salarios y una legislación laboral débil) redujera los costos de las exportaciones mexicanas. Esto finalmente posibilitó la firma del tratado (Secofi, 1993: 383-398). El TLCAN se interpretó, además, como un bloqueo político para ésa y todas las reformas neoliberales en marcha en México

(Villarreal y Ferguson, 2020). Los propósitos declarados de los tres países al firmar el TLCAN esencialmente consistían en fomentar el crecimiento económico vía el incremento del comercio trilateral, aumentar la productividad y generar empleos (Secofi, 1993: 3-4).

Cuadro 1
PIB EXPORTACIONES Y EMPLEO EN MÉXICO

	Tasas anuales medias		
	1970-1981	1982-1993	1994-2015
PIB a precios constantes	6.9	1.7	2.6
Población	3.2	2.1	1.4
PIB real per cápita	3.6	-0.4	1.2
Exportaciones precios const.	11.9	6.1	8.4
Empleo	4.8	2.0	1.4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s. f.).

A sólo seis meses del gobierno del presidente Trump, en julio de 2017 el TLCAN inició un proceso de renegociación, propuesto unilateralmente por la administración estadounidense, bajo el argumento de que el acuerdo comercial era *injusto* para su economía (Blecker *et al*., 2017). Los objetivos de ese gobierno para un nuevo tratado eran cuatro: 1) reducir el déficit comercial de Estados Unidos; 2) aplicar reglas de origen más estrictas a sus respectivas exportaciones bilaterales, especialmente en lo que respecta a la industria automotriz; 3) nivelar los salarios laborales y la legislación laboral entre los países miembros y 4) evitar el uso de la depreciación de la moneda mexicana como medida de política comercial (U.S. Trade Representative, 2017).

Las conversaciones comenzaron oficialmente en agosto de 2017 y concluyeron en septiembre de 2018. El 30 de noviembre el T-MEC fue firmado por los tres mandatarios. Al intentar resolver los problemas ya mencionados, Estados Unidos buscó por primera vez, de manera específica en negociaciones comerciales, reducir su déficit comercial con los países del TLCAN (USITC, 2019).

Cambios de un tratado a otro, con efectos potenciales para México

Los cambios que guardan especial importancia para el comercio entre México y los otros dos países son tres: las reglas de origen, especialmente en el sector automotor,

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518)

el capítulo de asuntos laborales y el manejo de divisas. Estos cambios fueron impulsados por la delegación estadounidense bajo el supuesto de que una combinación de estas nuevas reglas favorecería las exportaciones de ese país y el manejo de las CGV por parte de la empresas estadounidenses, a fin de reducir el déficit de la balanza comercial Estados Unidos-México (Lavin *et al*., 2018; CRS, 2019). Hay otros cambios que no son menores y que podrían afectar a México, en particular los relacionados con la solución de controversias entre empresas de inversión extranjera y gobiernos locales, pero no los abordamos aquí.

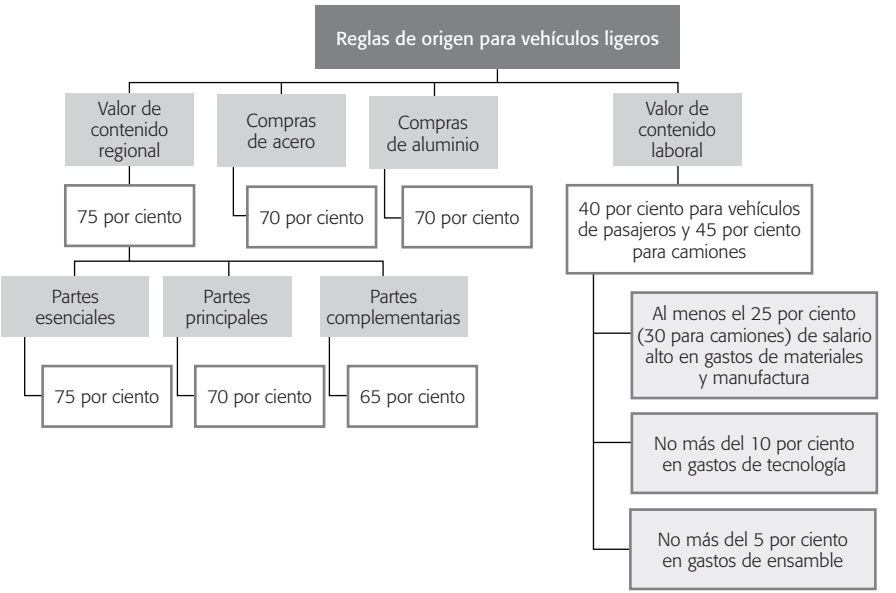
Reglas de origen

Si una importación estadounidense no cumple con los requisitos de las reglas de origen ingresa a Estados Unidos bajo otro programa de importación a las tasas arancelarias de ese país. La mayoría de los bienes de la región que contienen materiales de países no pertenecientes al tratado pueden considerarse como del área norteamericana si los materiales se transforman lo suficiente en la región como para pasar por un cambio en la clasificación arancelaria. Los bienes deben tener un nivel mínimo de contenido norteamericano. Este contenido puede calcularse utilizando el método del "valor de transacción" o del "costo neto". Este último se basa en el costo total del bien menos las regalías, costos de venta, embalaje y envío. Los productores de la industria automotriz deben utilizar este método.

Productos de la industria automotriz

Las nuevas reglas del T-MEC significan un aumento muy importante en el contenido regional requerido e introducen un proceso más complicado para calificar productos automotrices, de acero y aluminio para ser sujetos de libre comercio. Estas disposiciones tienen siete componentes principales: requisitos de contenido de valor regional (CVR) para vehículos, partes esenciales de automóviles, partes principales y partes complementarias; reglas de contenido de valor laboral para vehículos (un 45 por ciento por trabajadores que ganan al menos dieciséis dólares por hora); requisitos de compra de acero; y prescripciones en la compra de aluminio. Para ilustrar el nuevo esquema véase la figura 1.

Figura 1



Fuente: USITC, 2019: 76.

A los fabricantes de automóviles en México les preocupó la posibilidad de perder cuota de mercado frente a los fabricantes asiáticos, ya que, por ejemplo, las reglas de origen en el tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Corea del Sur son mucho más bajas que las del T-MEC. Ello hace posible que los productores de vehículos motorizados trasladen la producción a Corea del Sur, especialmente en camiones ligeros (Villarreal y Ferguson, 2020).

Legislación laboral

El capítulo laboral del T-MEC representa un cambio significativo respecto al TLCAN, que no incluye un capítulo laboral, sino que aborda los derechos laborales en un acuerdo paralelo. El capítulo laboral del T-MEC requiere que las partes adopten y hagan cumplir los derechos laborales definidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El T-MEC dice que busca proteger a los trabajadores migrantes y aborda temas de violencia y discriminación contra ellos, así como de importaciones producidas por el trabajo forzado. Incluye también una disposición que prohíbe la eliminación o el debilitamiento de las regulaciones laborales existentes de una manera

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518)

que afecte el comercio o la inversión dentro de las partes. Otra disposición clave se aplica específicamente a México: el tema de la representación de los trabajadores en la negociación colectiva compromete a México a reconocer el derecho de los trabajadores a utilizar la negociación colectiva (Villarreal y Ferguson, 2020). La razón que anima estas disposiciones laborales en los tratados de Estados Unidos es garantizar que el comercio liberalizado no otorgue una ventaja competitiva a los países en desarrollo debido a la falta de normas adecuadas.

El T-MEC requiere que las partes adopten y mantengan en los estatutos, reglamentos, y en la práctica los derechos de los trabajadores enunciados en la Declaración de Derechos en el Trabajo de la OIT, además de las condiciones de trabajo aceptables con respecto a los salarios mínimos, las horas de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo (Villarreal y Ferguson, 2020).

Manejo de divisas

El TLCAN no tenía disposiciones relacionadas con el manejo de divisas. El T-MEC incluye obligaciones de protección contra la "manipulación" de divisas. Las partes acordaron lograr y mantener un régimen cambiario determinado por el mercado y abstenerse de una devaluación competitiva, incluso a través de la intervención en el mercado de divisas. Ello se debe a que desde hace tiempo funcionarios estadounidenses han estado preocupados de que países extranjeros puedan usar políticas de tipo de cambio para obtener una ventaja "injusta" contra Estados Unidos. Específicamente, la preocupación es que otros países puedan subvaluar deliberadamente sus monedas para impulsar sus exportaciones (Villarreal y Ferguson, 2020).

Balanza comercial y empleo en México[1]

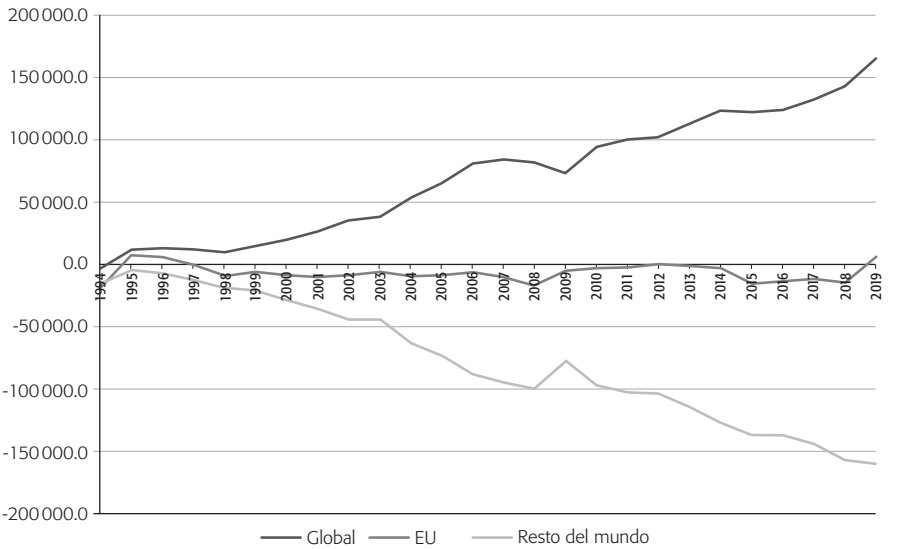
Dos de los resultados del TLCAN que el gobierno estadounidense consideró favorables a México y desfavorables a Estados Unidos fueron, por un lado, la evolución de la balanza comercial entre ambos países y, por el otro, el crecimiento del empleo en México por sus exportaciones a Estados Unidos, lo que habría implicado una supuesta pérdida de empleos locales.

[1] Esta sección contiene partes de Ruiz Nápoles (2021).

Balanza comercial de México

En la gráfica 1 presentamos la evolución de la balanza externa de México a lo largo del periodo del TLCAN en términos de comercio libre a bordo (LAB), es decir, sin tomar en cuenta los servicios de transporte de mercancías, que siempre arrojan un saldo negativo para México. La balanza global es negativa en casi todo el periodo, pero en montos relativamente bajos. Es significativo, por supuesto, el superávit comercial con Estados Unidos, de gran magnitud y creciente. Contrasta con el déficit comercial también de gran magnitud y creciente con el resto del mundo. Los países que determinan principalmente este déficit comercial de México son China, Hong Kong y Malasia.

Gráfica 1
BALANZA COMERCIAL (LAB) DE MÉXICO 1994-2019
(millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Los datos de la gráfica confirman los hallazgos de algunos estudios previos respecto a que la dinámica exportadora de la economía mexicana derivada del TLCAN implicó la ruptura de algunas cadenas productivas internas en favor de las importaciones, es decir, de proveedores de insumos del exterior. En otras palabras, exportar más en condiciones de libre comercio indiscriminado significó para México importar más (Cardero y Aroche, 2008: 250; Moreno Brid *et al*., 2005: 1010-1012). El verdadero

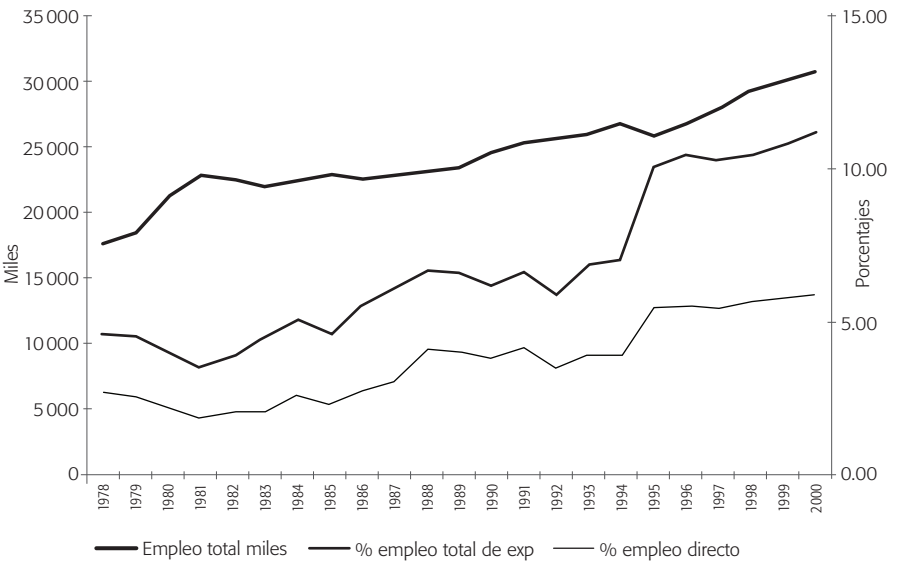
 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518)

problema para Estados Unidos fue que el origen principal de las importaciones mexicanas dejó de ser ese país y pasaron a ser los países de oriente, en particular China.

El empleo en México

Al aumentar en forma explosiva las exportaciones manufactureras aumentaron los empleos generados directa e indirectamente por dichas exportaciones. Pero la ruptura de cadenas productivas y el desplazamiento de empresas locales productoras de insumos industriales por importaciones producto de la liberalización, hizo que ese aumento sólo viniera a a compensar la pérdida de empleos derivada de las importaciones, sin tener efectos significativos netos en el empleo total, como se puede apreciar en la gráfica 2.

Gráfica 2
EMPLEO TOTAL Y PORCENTAJES DE EMPLEO GENERADO POR EXPORTACIONES



Fuente: Tomado de Ruiz-Nápoles (2004).

En la gráfica 2 se mide en el eje de la izquierda el número de empleos total de la economía y en el eje de la derecha el porcentaje que del total representa el empleo generado por las exportaciones. Es de observar que la tendencia que sigue el empleo

total, según cifras oficiales de la economía mexicana, entre los años 1983 y 2000 no se ve alterada por el ingreso de México al TLCAN a pesar del incremento, como porcentaje del total, del empleo directo e indirecto generado por las exportaciones. De hecho, en el año 1995 en que este tipo de empleo aumenta, el total disminuye como producto de la crisis económica que vivió la economía mexicana en ese año. Un indicador de que el empleo total no se haya incrementado significativamente por efecto del TLCAN en México es que la migración no disminuyó (Cornelius, 2002).

En suma, dos de los indicadores que parecen beneficiar más a México por su ingreso al TLCAN no fueron tales; el empleo total no se incrementó más allá de su tendencia de largo plazo y el balance externo se mantuvo negativo, si bien a bajos niveles.

Valor agregado y composición de insumos en las exportaciones mexicanas

Quizá una de las quejas del gobierno estadounidense con México respecto al TLCAN fue haber sido desplazado como principal proveedor de las importaciones mexicanas de insumos por los países de Oriente, destacadamente China. De ahí que buscaran recuperar esa posición como medio para reducir el déficit comercial con México, estableciendo en el T-MEC nuevas y más duras reglas de origen para las manufacturas. Para abordar este problema consideramos conveniente analizar mediante técnicas novedosas y rigurosas el contenido de insumos de los productos exportados de México, medidos en valor agregado y vistos tanto por país como por sector de origen.

Exportaciones brutas en el marco del TLCAN

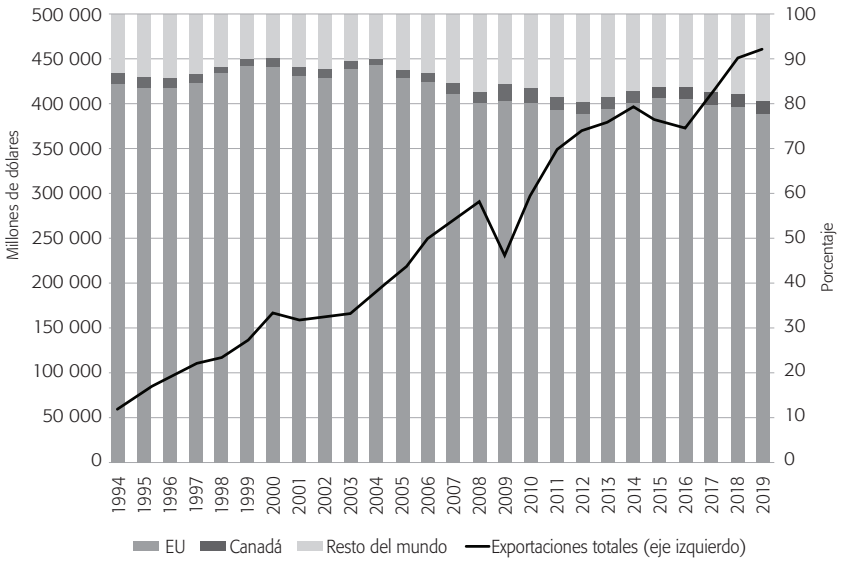
Entre 1995 y 2019 las exportaciones, medidas en dólares a precios corrientes, se multiplicaron por más de cinco veces y como se aprecia en la gráfica 3, su crecimiento ha sido constante exceptuando la crisis de 2009 y la disminución del dinamismo entre 2014 y 2016.

En el cuadro 2 se encuentran los principales sectores exportadores de México en los años 1995 y 2019. Podemos observar que los tres primeros en 1995 (equipo eléctrico y óptico, equipo de transporte y explotación de minas y canteras (que incluye la exportación de petróleo) siguen ocupando las primeras tres posiciones en 2019, aunque equipo de transporte pasó de estar en el segundo lugar a ser el principal sector exportador en 2019. En conjunto, estos tres sectores representan alrededor del 50 por ciento de las exportaciones; de ahí que el resto de los sectores de esta lista representen

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518)

cada uno, sólo entre el 1 y el 6 por ciento. Destacan algunos sectores que se encuentran en los lugares del cuatro al ocho de la lista, porque incrementaron en forma considerable su participación en el total de las exportaciones en el periodo. Es el caso de fabricación de productos con metales comunes (un 6.9 por ciento), maquinaria y equipo (un 4.8 por ciento), productos agrícolas y fabricación de alimentos, bebidas y tabaco (ambos un 4.3 por ciento), y coque y productos derivados del petróleo (un 3.5 por ciento).

Gráfica 3
EXPORTACIONES DE MÉXICO Y PARTICIPACIÓN
DE SOCIOS COMERCIALES 1994-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del BM/UNCTAD.

Se puede observar en la gráfica 4 que el destinatario principal de las exportaciones más importantes de México es Estados Unidos. En particular, las exportaciones de los sectores de prendas de vestir, equipo de transporte y equipo eléctrico y óptico son, en más del 80 por ciento, exportaciones hacia el país vecino del norte. Incluso las que representan una proporción menor, como el sector de sustancias químicas o productos de la refinación del petróleo, se encuentran en porcentajes cercanos al 60 por ciento dirigido al mercado estadounidense.

Cuadro 2
PRINCIPALES EXPORTACIONES MEXICANAS 1995, 2019

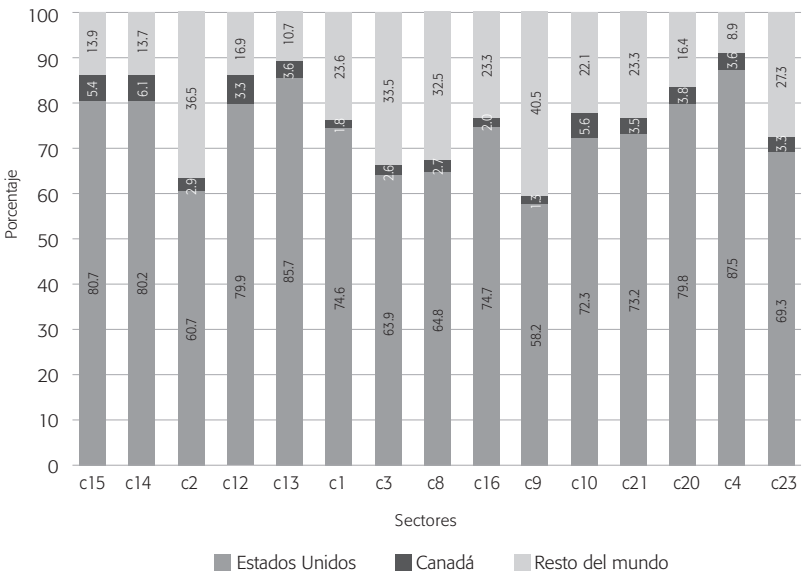
Sector		1995	2019
Fabricación de equipo de transporte	c15	↓ 19.0	↑ 25.8
Fabricación de equipo eléctrico y óptico	c14	↓ 21.7	↑ 24.0
Explotación de minas y canteras	c2	↑ 8.5	↓ 7.0
Fabricación de metales comunes y productos de metales	c12	↓ 6.0	↑ 6.9
Fabricación de maquinaria y equipo	c13	↓ 1.8	↑ 4.8
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	c1	↓ 3.1	↑ 4.3
Elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco	c3	↓ 2.2	↑ 4.3
Fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo	c8	↓ 0.7	↑ 3.5
Otras industrias manufactureras y reciclaje	c16	↑ 4.0	↓ 3.4
Fabricación de sustancias y productos químicos	c9	↑ 3.7	↓ 3.2
Fabricación de productos de caucho y de plástico	c10	↓ 1.8	↑ 2.2
Comercio al por menor, excepto el de vehículos automotores y motocicletas	sc21	↑ 6.3	↓ 2.2
Comercio al por mayor, excepto el de vehículos automotores y motocicletas	sc20	↑ 7.2	↓ 2.1
Fabricación de productos textiles, prendas de vestir	c4	↑ 4.0	↓ 2.0
Transporte por vía terrestre y transporte por tuberías	c23	↑ 3.4	↓ 1.3
Suma		93.5	96.9

Fuente: Elaboración propia con base en información de WIOD y ADB-MRIO.

Pero el TLCAN no s**ó**lo implicó el aumento de las exportaciones sino también, como ya vimos arriba, el de las importaciones. En el cuadro 3 se muestran las exportaciones de México hacia Estados Unidos y Canadá de forma separada, menos las importaciones que nuestro país recibe de cada uno de ellos para 1995 y 2019. En ambos años, el saldo total es positivo para México, aunque su magnitud es considerablemente mayor en 2019. De hecho, en el caso de Estados Unidos es treintaiún veces mayor, mientras que con Canadá es siete veces más amplio. Al considerar el tipo de bienes se observa que el saldo con Estados Unidos en 1995 era negativo para bienes manufacturados, y éste se compensaba con el amplio margen de los recursos primarios, en los que está incluida la exportación de petróleo crudo. Para 2019, el saldo manufacturero es positivo y considerablemente mayor que el de productos primarios. Por su parte, en el caso de Canadá, en 1995 el balance de productos primarios era negativo, compensado por el saldo positivo en bienes manufacturados, mientras que en 2019 ambos rubros son positivos.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518)

Gráfica 4
DESTINO DE LAS PRINCIPALES EXPORTACIONES MEXICANAS 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de WIOD y ADB-MRIO.

Cuadro 3
BALANZA COMERCIAL DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ, 1995 y 2019
(millones de dólares)

	1995		2019	
	EU	**Canadá**	**EU**	**Canadá**
Total	4 344.10	1 707.90	135 626.00	12 553.60
Recursos primarios	5 597.30	-168.8	25 626.70	337.4
Bienes manufacturados	-1 911.80	1 896.70	95 417.20	12 783.50
Servicios	658.5	-20	14 582.00	-567.3

Fuente: Elaboración propia con base en información de WIOD y ADB-MRIO.

Medición del valor agregado en las exportaciones

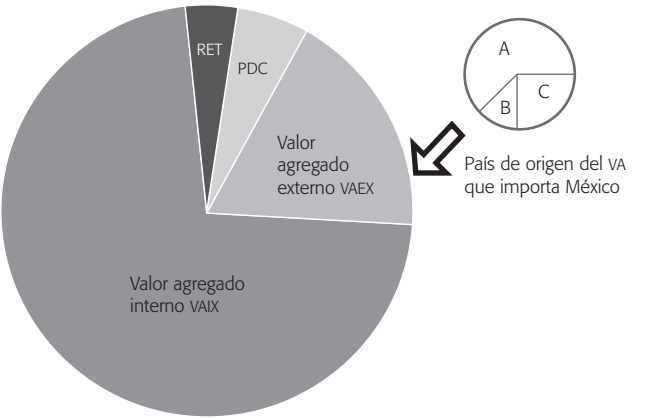
Por lo que hemos visto, se podría pensar que México resultó muy favorecido por el TLCAN en detrimento de sus socios comerciales. Sin embargo, se debe tener cuidado con las cifras, ya que la interrelación de estas economías en el TLCAN ha favorecido la fragmentación de la producción entre industrias de los tres países y la generación de cadenas de valor. El estudio de CGV muestra cómo los países, a través de sus empresas, participan en la secuencia de actividades necesarias para que un bien o servicio sea producido incorporando valor agregado en cada una de las etapas de producción. Este fenómeno no se puede distinguir de forma directa en las estadísticas tradicionales, ya que en ellas no se podría observar si existe la incorporación de bienes intermedios que hayan sido exportados y reimportados de forma previa para poder producir el bien que se cuantifica en las exportaciones e importaciones que mostramos anteriormente.

En ese sentido, uno de los avances más significativos en términos del análisis de CGV tiene que ver con la información que distingue los flujos comerciales en términos de *valor agregado* a diferencia de los flujos en términos *brutos*. Para ello, ha sido indispensable contar con las matrices de insumo-producto globales que contienen información detallada sobre las transacciones intersectoriales de consumo intermedio y, en particular, las de tipo global que incluyen aquellas que se realizan entre economías a través de insumos importados y exportados. Uno de los usos de las matrices regionales (Miller y Blair, 2015) es el cálculo de los encadenamientos (*linkages*) entre sectores y simultáneamente entre países. Así, los indicadores derivados de este planteamiento se pueden interpretar como un mapa de las cadenas productivas, entendidas como etapas sucesivas en las que se añade valor a través del sistema de intercambio de bienes entre países.

Varios autores han propuesto metodologías para este análisis de los componentes del valor agregado por las exportaciones (Hummels *et al*., 2001; Johnson y Noguera, 2012; Stehrer y Foster-McGregor, 2013; Koopman *et al*., 2014). En este estudio, seguimos la contribución en particular de Wang *et al*. (2013), con una descomposición del valor de las exportaciones a nivel sectorial en cuatro categorías: 1) valor agregado interno generado en las exportaciones (VAIX), 2) valor agregado externo contenido en las exportaciones (VAEX), 3) valor agregado reexportado al país de origen (RDV), y 4) términos de doble contabilidad (PDC), como se muestra en la figura 2. Analicemos un ejemplo considerando las exportaciones de manufacturas de México hacia Estados Unidos que representaría el círculo completo en la figura 2.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518)

Figura 2
COMPOSICIÓN DEL VALOR BRUTO DE LAS EXPORTACIONES



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con Wang *et al.* (2013).

El VAIX representa el valor que se genera en el país de estudio, sea por el trabajo o por insumos incorporados de forma local, es decir, el valor interno que se ha generado en México. Así también, como hemos dicho, las exportaciones de México necesitaron de algunos insumos que no se produjeron en el país y que, por lo tanto, contienen valor producido en otras economías; esto es el VAEX. Cabe señalar que el VAEX puede corresponder a más de un país. Siguiendo con el ejemplo de México, éste corresponde al valor agregado de Estados Unidos, Canadá o de otros países del resto del mundo (en la figura 2 aparecen como A, B y C).

Adicionalmente, puede darse el caso de ciertos bienes que se exportaron desde México a Estados Unidos, y en ese país se incorporó valor agregado para después regresarlo a nuestro país como un producto nuevo, susceptible de reutilizarse en las exportaciones de México. Este valor contenido en las exportaciones manufactureras es el RET, valor que se ha reexportado más de una vez y que retorna al país de origen.

Por último, se encuentra el término de doble contabilidad o PDC en la figura 2. Como hemos visto, los anteriores tres elementos corresponden a valor agregado, sea de origen local o de origen externo a nivel sectorial. No obstante, esos datos corresponden de origen al intercambio de bienes que cruzan aduanas y que, por ende, en el proceso de su reexportación y su reimportación, en las CGV, habrá valor que se contabilice más de una vez, y por lo tanto no sea valor agregado sino un término repetido. Supongamos que México envía acero a Estados Unidos; este país lo utiliza para la elaboración de autopartes que exporta a México, lugar donde se ensambla un

automóvil, que será exportado a Estados Unidos donde finalmente se venderá. En las exportaciones de autopartes del país vecino a México se habrá contabilizado de nueva cuenta el valor asociado al acero, y una tercera vez, cuando México exporte el bien final de regreso a Estados Unidos. Este valor repetido que se encontrará en la contabilidad de las exportaciones brutas se captura en la medición del PDC.

Se utiliza la matriz insumo-producto interregional de 1995 de la World Input Output Database Release 2013 (Timmer *et al*., 2015), así como la correspondiente a 2019 de Multi-Region Input-Output Tables (ADB-MRIO) del Banco Asiático de Desarrollo (ADB, 2021)[2] para obtener los datos asociados a la medición del valor agregado en las exportaciones, y así calcular el balance del comercio entre los países de estudio.

En el cuadro 4 se muestran los resultados de la descomposición de Wang para las quince principales exportaciones mexicanas. El primer hecho que resalta es que, en relación con 1995, en 2019 el contenido de VAIX como porcentaje del valor bruto de las exportaciones de México disminuyó en casi la totalidad de los sectores aquí mostrados. Algunos casos notables son el de fabricación de sustancias y productos químicos, en el que la reducción es de 30 puntos porcentuales entre 1995 y 2019, o elaboración de equipo eléctrico y óptico, así como fabricación de productos de caucho y plástico, en cuyos casos la reducción es de 20 puntos porcentuales. Las menores reducciones de valor agregado interno se dieron en los sectores de exportaciones de recursos primarios y de servicios. De manera semejante, el componente de valor importado de otros países, el VAEX, aumentó en cada sector; esto quiere decir que, por unidad exportada, se requirió un mayor porcentaje de insumos provenientes del exterior y que, por lo tanto, disminuyó el contenido local mexicano en este periodo incorporado en las exportaciones que realiza México.

Así también, resalta que los principales sectores exportadores, fabricación de equipo de transporte y de equipo eléctrico y óptico son los que tienen el menor porcentaje de VAIX en ambos años; se encuentran por debajo del porcentaje promedio del total de las exportaciones. El sector de fabricación de equipo eléctrico es el único que cuenta con un componente de valor externo mayor al interno; en 1995 la diferencia entre estos dos conceptos era menor a 4 puntos porcentuales; sin embargo, en 2019 la diferencia es de más de 40 puntos porcentuales. En su mayoría los bienes producidos en este sector necesitan por unidad de valor exportada, dos tercios de valor

[2] La primera base consiste en matrices insumo-producto interregionales que integra la información de cuarenta países, además de considerar al grupo resto del mundo. Existen cuadros para el periodo 1995 a 2011 que utilizan la Clasificación Internacional Industrial Uniforme Revisión 3 (CIIU R.3) para treinta y cinco industrias. Por su parte, el ADB ha aumentado las matrices mundiales de insumo-producto de la World Input-Output Database (WIOD, s.f.) para facilitar el trabajo de análisis relacionado con la región de Asia y el Pacífico. Agrega diecinueve economías asiáticas para tener un total de sesenta y dos países, además del resto del mundo, para los años 2000 a 2019 y utiliza también la CIIU R.3.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518)

importado de otros países, y sólo se incorpora un cuarto del total de la unidad de forma interna.

Cuadro 4
COMPOSICIÓN DEL VALOR BRUTO DE LAS EXPORTACIONES DE MÉXICO VAIX, VAEX, RET Y PDC, 1995, 2019. PORCENTAJES RESPECTO AL TOTAL DEL SECTOR

Sector	Clave	1995					2019				
		VAIX	*VAEX*	*RET*	*PDC*	*Total*	*VAIX*	*VAEX*	*RET*	*PDC*	*Total*
Fabricación de equipo de transporte	c15	65.3	30.6	0.2	3.9	100.0	49.4	44.7	0.3	5.6	100.0
Fabricación de equipo eléctrico y óptico	c14	45.7	49.3	0.2	4.8	100.0	25.3	67.7	0.1	6.9	100.0
Explotación de minas y canteras	c2	94.8	3.7	0.7	0.8	100.0	87.9	7.1	1.5	3.5	100.0
Fabricación de metales comunes y productos de metales	c12	75.9	16.3	0.7	7.1	100.0	63.9	25.0	1.0	10.1	100.0
Fabricación de maquinaria y equipo	c13	69.6	27.4	0.3	2.7	100.0	58.8	35.8	0.4	5.0	100.0
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	c1	91.2	7.4	0.4	1.0	100.0	83.1	15.4	0.3	1.2	100.0
Elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco	c3	85.9	13.8	0.0	0.3	100.0	78.0	21.2	0.1	0.7	100.0
Fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo	c8	93.6	5.4	0.2	0.8	100.0	73.8	20.7	0.4	5.1	100.0
Otras industrias manufactureras y reciclaje	c16	70.4	22.5	1.0	6.1	100.0	60.2	37.9	0.1	1.8	100.0
Fabricación de sustancias y productos químicos	c9	86.6	9.9	0.6	2.9	100.0	54.2	32.9	0.6	12.3	100.0
Fabricación de productos de caucho y de plástico	c10	75.3	20.7	0.4	3.6	100.0	54.6	35.8	0.5	9.1	100.0
Comercio al por menor, excep. vehículos automotores y motos	c21	93.2	5.3	0.1	1.4	100.0	92.9	5.4	0.6	1.1	100.0
Comercio al por mayor, excep. vehículos automotores y motos	c20	92.7	5.7	0.1	1.5	100.0	93.2	5.2	0.6	1.0	100.0
Fabricación de productos textiles, prendas de vestir	c4	79.4	19.5	0.1	1.0	100.0	64.0	34.0	0.1	1.9	100.0
Transporte por vía terrestre y transporte por tuberías	c23	92.6	6.0	0.2	1.2	100.0	77.0	19.1	0.5	3.4	100.0
Total de exportaciones		73.6	22.9	0.3	3.2	100.0	55.1	39.0	0.4	5.5	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de WIOD y ADB-MRIO.

Por su parte, los sectores con VAIX más alto son aquellos asociados a la exportación de recursos naturales o los que los procesan, como las exportaciones de la

explotación de minas y canteras, bienes agrícolas, o elaboración de alimentos y bebidas, que en 1995 alcanzaban valores entre el 92 y el 95 por ciento. En 2019, aunque disminuyó el VAIX, siguen siendo los sectores con valores más altos.

Por último, se observa que el término PDC aumentó de forma considerable en tres sectores: fabricación de metales comunes y productos de metales; sustancias y productos químicos; y productos de caucho y de plástico, lo cual indicaría que en estas actividades hay un mayor número de etapas de producción repartidas en diferentes países.

Cuadro 5
VALOR AGREGADO EXTERNO DE LAS EXPORTACIONES DE MÉXICO AL RESTO DEL MUNDO, 1995, 2019. PORCENTAJE SOBRE EL VAEX TOTAL DE CADA SECTOR

Sector	1995			2019		
	EU	Canadá	Resto del mundo	EU	Canadá	Resto del mundo
Equipo de transporte	81.5	6.4	12.1	81	4.9	14.1
Equipo eléctrico y óptico	91.1	3.4	5.5	82.2	6.1	11.6
Explotación de minas y canteras	83.5	0.1	16.4	70.2	2.5	27.3
Metales comunes y productos de metales	67	2.7	30.3	84.4	2.3	13.2
Maquinaria y equipo	90	3.4	6.6	87.3	3.4	9.3
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	79.7	2.7	17.6	78.4	1.9	19.7
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	65.6	3.5	30.9	65.5	2.4	32.1
Coque y prods. de la refinación del petróleo	58.4	0.2	41.4	72.5	2.4	25.2
Otras industrias manufactureras y reciclaje	98.1	1.3	0.7	77.2	1.8	21
Sustancias y productos químicos	52.7	1.5	45.8	64.7	1.2	34
Productos de caucho y de plástico	75.7	3.7	20.6	78.4	4.1	17.6
Comercio al por menor	1.5	0	98.4	76.7	3.1	20.3
Comercio al por mayor	1.3	0	98.6	82.6	3.3	14.1
Productos textiles, prendas de vestir	91	2.2	6.8	90	3.5	6.6
Transporte por vía terrestre y por tuberías	37	0	63	72.9	2.9	24.2

Fuente: Elaboración propia con base en información de WIOD y ADB-MRIO.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518)

Como mencionamos anteriormente, el VAEX puede pertenecer a diferentes países y en el caso que nos ocupa, nos interesa conocer la proporción de valor que corresponde a los socios comerciales de México. En el cuadro 5 se muestra el origen del VAEX en los quince sectores con mayor porcentaje de exportaciones de México. En primer lugar, en la mayoría de los casos, como sabemos el VAEX aumentó entre estos años y de forma correlativa, el origen del valor comprendido en esos insumos importados corresponde mayoritariamente a los países vecinos del norte: en los casos con valores más bajos alrededor de dos tercios, pero que puede llegar hasta el 93 por ciento. Es decir, a raíz del TLCAN, las exportaciones de estos sectores requieren una mayor proporción de valor externo, que en su mayoría corresponde a los otros dos países integrantes del tratado.

Destacan los sectores de manufacturas asociados a equipo de transporte, equipo eléctrico, maquinaria y equipo, textiles y prendas de vestir que, tanto en 1995 como en 2019, alrededor del 90 por ciento proviene de Estados Unidos y Canadá.

Esto es importante en el contexto de la discusión sobre el origen de las mercancías, y el cumplimiento de ciertos requisitos para poder beneficiarse de las exenciones arancelarias en el marco del T-MEC. En este nuevo tratado se endurecieron algunas reglas sobre VCR en particular para el sector automotriz (Okabe, 2019). En particular, las medidas aprobadas, implican que las partes esenciales, principales y complementarias necesarias para fabricar un auto deben cumplir con un porcentaje mínimo producido en alguno de los tres países. Cabe señalar que se establecieron dos métodos para cuantificar el VCR, el costo neto (costo neto menos al valor de materiales no originarios) o el valor de transacción (valor de la transacción de la mercancía sin considerar costos de envío menos el valor de materiales no originarios) (*DOF*, 2020). En estos conceptos no se puede observar el valor con origen en alguno de los tres países incorporado indirectamente a través de distintos insumos provenientes de países no integrantes del tratado. En el cuadro 6 se muestra la suma de valor agregado que se incorpora por parte de las tres economías en los principales sectores exportadores de México y se observa que en la mayoría de los casos se encuentra por arriba del 85 por ciento (a excepción del sector de sustancias químicas), y que puede llegar hasta el 95 por ciento en algunos sectores manufactureros como el de fabricación de textiles y prendas de vestir. Incluso en los sectores con menor VAIX mexicano como equipo de transporte y equipo eléctrico, al incorporar un alto porcentaje de insumos provenientes de Estados Unidos, el porcentaje de valor generado por los países integrantes llega al 88 y el 85 por ciento respectivamente.

Aunque esto es un promedio, y bajo las reglas del T-MEC, las empresas exportadoras deben, ya sea adherirse a las reglas específicas de contabilidad del VCR o comprobar respecto de sus insumos y proveedores el contenido de valor agregado en

cada uno de ellos. Esto, evidentemente, es mucho más difícil de hacer en la práctica que mediante el uso de la metodología de insumo producto adoptada en este artículo.

Cuadro 6
VALOR PRODUCIDO EN LA REGIÓN COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES, 2019.
PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES DEL SECTOR

Sector	A	B	C=A+B
	Valor agregado generado en México	Valor agregado generado en EU y Canadá	Valor agregado regional
Fabricación de equipo de transporte	49.4	38.4	87.8
Fabricación de equipo eléctrico y óptico	25.3	59.8	85.1
Explotación de minas y canteras	87.9	5.2	93
Fabricación de metales comunes y productos de metales	63.9	21.7	85.6
Fabricación de maquinaria y equipo	58.8	32.5	91.2
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	83.1	12.4	95.4
Elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco	78	14.4	92.4
Fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo	73.8	15.5	89.2
Otras industrias manufactureras y reciclaje	60.2	30	90.2
Fabricación de sustancias y productos químicos	54.2	21.7	75.9
Fabricación de productos de caucho y de plástico	54.6	29.5	84.1
Comercio al por menor	92.9	4.3	97.2
Comercio al por mayor	93.2	4.4	97.6
Fabricación de productos textiles, prendas de vestir	64	31.8	95.8
Transporte por vía terrestre y transporte por tuberías	77	14.5	91.4

Fuente: Elaboración propia con base en información de WIOD y ADB-MRIO.

Al calcular el saldo comercial contabilizando únicamente el flujo de valor agregado local que generaron las economías, es decir, dejando de lado tanto el valor contenido en los insumos importados o el que se contabiliza más de una vez, podemos medir el déficit o superávit tomando en cuenta que parte importante del comercio

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518)

entre estas economías involucra el uso de valor contenido en bienes intermedios entre ellos.[3] Como se observa en el cuadro 7, México también registra un superávit en términos de valor agregado con ambos socios comerciales. En 1995, la diferencia entre el saldo bruto y el de valor agregado es relativamente pequeña en el caso de Estados Unidos. Aun así, en 2019 encontramos que el superávit en VAIX es casi la mitad del que se presenta en exportaciones brutas, y al considerar el de productos manufactureros, el saldo se reduce a un tercio con este socio comercial.

Cuadro 7
BALANZA COMERCIAL DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ EN VALOR AGREGADO, 1995, 2019
(millones de dólares)

	1995		2019	
	EUA	Canadá	EUA	Canadá
Total	3 897.30	958.9	71 354.40	4 010.70
Recursos primarios	5 395.00	-140.4	23 337.20	369.4
Bienes manufacturados	-2 261.00	1 117.20	33 663.00	4 074.20
Servicios	763.3	-17.9	14 354.20	-432.9

Fuente: Elaboración propia con datos de WIOD y ADB-MRIO.

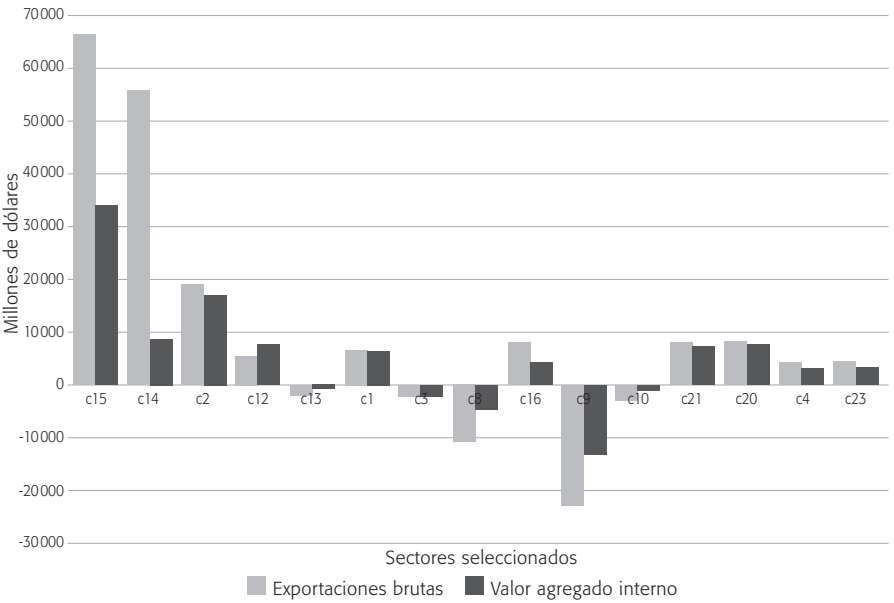
Respecto a los saldos por sector que se presentan en la gráfica 5, se observa que la diferencia entre el saldo bruto y en valor agregado es mayor en las industrias manufactureras de productos que se considera involucran mayor uso de tecnología, como es el caso del sector de equipo eléctrico y óptico y el de equipo de transporte, mientras que los relacionados con la exportaciones de recursos primarios o su procesamiento presentan saldos muy similares entre ambos conceptos.

Por otro lado, cabe resaltar que, en ningún caso, el superávit de México se vuelve un déficit considerando el contenido de valor agregado. Tomando en cuenta la gran interrelación que existe en ambas economías, México tiene un saldo positivo en términos de la generación de VAIX a raíz del comercio con Estados Unidos. No obstante, no se considera en este análisis la composición factorial de ese valor agregado, es decir, cuánto de este corresponde al trabajo incorporado o a la retribución al capital asociado en

[3] Aguirre Castro y Cardozo-Medeiros (2020) lo expresan como balance en exportaciones brutas = balance en valor agregado interno (+ balance en valor agregado externo directo () + balance en valor agregado de otros países contenidos en las exportaciones e importaciones de México y Estados Unidos.

dichas actividades, en particular por el gran número de empresas de origen estadounidense que tienen operaciones en nuestro país, de forma que el saldo positivo que se observa entre México y Estados Unidos podría ser menor. En ese sentido, aun cuando contamos con herramientas más elaboradas para medir el valor que se intercambia entre nuestras economías, aún existen desafíos que permitirían evaluar de forma objetiva sobre la cuantía de los beneficios para los agentes de las tres economías.

Gráfica 5
SALDO COMERCIAL CON EU EN TÉRMINOS BRUTOS
Y VALOR AGREGADO POR SECTORES, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de WIOD y ADB-MRIO.

Conclusiones

El TLCAN fue acordado entre México y Estados Unidos gracias al intento del gobierno mexicano de frenar la migración de mexicanos a ese país sin necesidad de firmar un pacto migratorio. La idea central era permitir a las empresas estadounidenses instalarse en México para aprovechar la mano de obra barata y las pocas prestaciones laborales que tienen los trabajadores. Para lograr esto, el gobierno hizo una modificación

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518)

de la Ley Mexicana de Inversión extranjera. El cambio permitía a los inversionistas foráneos que se instalaran en México importar insumos de cualquier parte del mundo sin restricciones, a fin de producir manufacturas terminadas o partes para pudieran exportarse al área del TLCAN y venderse en este mercado o reexportarse a otras partes del mundo.

Si éste fue el propósito central como parece haberlo sido y las cosas ocurrieron como se había previsto, salvo que la emigración no se detuvo en absoluto, no parece haber razones claras para que el gobierno de Estados Unidos se quejara de trato injusto de parte de México e intentara renegociar el tratado.

Hemos visto que, si bien México ha tenido un superávit comercial con Estados Unidos de gran magnitud, experimenta un déficit de mayor magnitud con los países orientales. El supuesto o real auge en el empleo derivado de las exportaciones crecientes al área del TLCAN es muy poco significativo para la tendencia natural del empleo total en México que ha sufrido pérdidas muy grandes por el acceso a las importaciones de todo tipo que desplazan la producción y el empleo nacionales. Por si fuera poco, el estudio de la composición del valor agregado de las exportaciones mexicanas revela que el valor agregado nacional de esos productos ha sido desplazado en el periodo del TLCAN por valor agregado externo proveniente en buena parte de Estados Unidos y Canadá.

Las intenciones del gobierno de Estados Unidos en la renegociación fueron muy claras y obtuvieron en ellas lo que buscaban, es decir, se modificaron las reglas de origen en especial las de la industria automotriz; se incluyó directamente en el tratado un capítulo sobre trabajo que pretende igualar salarios y seguridad laboral entre los tres países, y se impide a México usar la política cambiaria, todo lo cual pretende disminuir el déficit comercial de Estados Unidos con México.

Por el lado laboral, parecería que ya no es buena idea que las empresas transnacionales de Estados Unidos sigan aprovechando la mano de obra dócil y barata en México; eso podría verse como algo favorable a nuestro país, sin duda. Por el lado del endurecimiento de las reglas de origen, éste parece obligar a los exportadores establecidos en México a comprar insumos producidos en México, Estados Unidos o Canadá antes que en cualquier otro país, lo cual podría hacer resurgir la producción de insumos industriales en México.

Pero éste es sólo un cambio de formas; al menos en la industria automotriz, el mero cálculo de las reglas de origen para obtener beneficios arancelarios puede hacer que las empresas hoy establecidas en México decidan mudarse a otro país con reglas de origen menos rígidas que les permitan aprovechar el diferencial de salarios, o bien buscaran regirse no por el T-MEC sino por el arancel de nación más favorecida de la Organización Mundial de Comercio, que es del 2.5 por ciento (Villarreal y Ferguson, 2020: 14).

Fuentes

Aguirre Castro, Armando y Diego Cardozo-Medeiros
2020 "The U.S.-Mexico Bilateral Trade Relation Through a Value Added Lens", Working Papers 2020-08, Banco de México.

Asian Development Bank (adb)
2021 "Multiregional Input-Output Tables, adb mrio", en <htpp://adbx.online>, consultada el 28 abril de 2021.

Autor, David, David Dorn y Gordon Hanson
2016 "The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade", *Annual Review of Economics*, no. 8, pp. 205-240, en < http://doi.org/10.1146/annurev-economics-080315-015041>.

Banco Mundial/United Nations Conference on Trade and Development (unctad)
2021 "World Integrated Trade Solutions (wits)", en <http://wits.worldbank.org/witsweb>, consultada el 31 de julio de 2021.

Blecker, Robert, Juan Carlos Moreno-Brid e Isabel Salat
2017 "Trumping the nafta Renegotiation: An Alternative Policy Framework for Mexican-U.S. Cooperation and Economic Convergence", *Real-world Economics Review*, no. 82, pp. 94-121.

Cardero, María Elena y Fidel Aroche
2008 "Cambio estructural comandado por la apertura comercial: el caso de la economía mexicana", *Estudios Económicos*, vol. 23, no. 2, pp. 203-252.

Congressional Research Service (crs)
2019 "U.S.-Mexico Economic Relations: Trends Issues and Implications", *CRS Report*, 26 de marzo, RL32934, en <https://fas.org/sgp/crs/row/RL32934.pdf>.

Diario Oficial de la Federación (dof)
2020 "Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá", junio, en <http://dof.gob.mx/2020/SRE/T_MEC_290620.pdf>, consultada el 31 de julio de 2021.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518)

Hummels, David, Jun Ishii y Kei-Mu Yi
2001 "The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade", *Journal of International Economics*, vol. 54, no. 1, pp. 75-96.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (inegi)
s. f. <http://www.inegi.org.mx/>.

Johnson, Robert y Guillermo Noguera
2012 "Accounting for Intermediates: Production Sharing and Trade in Value Added", *Journal of International Economics*, vol. 86, no. 2, pp. 224-236.

Koopman, Robert, Zhi Wang y Shang-Jin Wei
2014 "Tracing Value-Added and Double Counting in Gross Exports", *American Economic Review,* vol. 104, no. 2, pp. 459-494.

Lavin, Frank, Hanna Deringer y Fredrik Erixon
2018 "Deepening nafta and Signing New Trade Agreements: A U.S. Trade Strategy to Boost the Economy and Reduce the Trade Deficit", *Research Report ecipe Policy Brief*, no. 3/2018, Bruselas, European Centre for International Political Economy (ecipe), en <http://hdl.handle.net/10419/202505>.

Markusen, J.R., J.R. Melvin, W.H. Kaempfer y K.E. Maskus
1995 *International Trade Theory and Evidence*, Nueva York, McGraw-Hill.

Miller, Ronald E. y Peter E. Blair
2009 *Input-Output Analysis: Foundations and Extensions*, 2a. edición, Nueva York, Cambridge University Press.

Moreno Brid, Juan Carlos, Pablo Ruiz Nápoles y Juan Carlos Rivas Valdivia
2005 "nafta and the Mexican Economy: A Look Back on a Ten-Year Relationship", *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 30, no. 4, pp. 997-1023.

Okabe, Taku
2019 "Nueva regla de origen en el t-mec", *Comercio Exterior*, no. 18, pp. 53-57.

Ruiz Nápoles, Pablo
2021 "¿Quién ganó y quién perdió con el tlcan? Resultados del comercio bilateral México-Estados Unidos sobre la producción, el empleo y la distribución del ingreso", *El Trimestre Económico*, vol. LXXXVIII (4), no. 352, octubre-diciembre, doi: 10.20430/ete. v88i352.1272.
2017 "Neoliberal Reforms and nafta", *Economía unam*, no. 41, pp.75-89.
2004 "Exports, Growth and Employment in México 1978-2000", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 27, no. 1, pp.105-124.

Sachs, Jeffrey
1988 "Políticas comerciales y de tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento", *Estudios Económicos*, vol. 3, no. 1, pp. 77-108.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi)
1993 *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Miguel Angel Porrúa.

Stehrer, Robert y Neil Foster-McGregor
2013 "Value Added Content of Trade: A Comprehensive Approach", *Economics Letters*, vol. 120, no. 2, pp. 354-357.

Timmer, Marcel, Erik Dietzenbacher, Bart Los, Robert Stehrer y Gaaitzen de Vries
2015 "An Illustrated User Guide to the World Input–Output Database: The Case of Global Automotive Production", *Review of International Economics*, vol. 23, no. 3, pp. 575-605.

United States International Trade Commission (usitc)
2019 *U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors*, Publication Number: 4889, Investigation Number: TPA 105-003, Washington, D.C.

U.S. Trade Representative, Executive Office of the President
2017 *Summary of Objectives for the nafta Negotiation*, Washington, D.C., 17 de julio.

Villarreal, María de los Ángeles y Ian F. Ferguson
2020 "nafta and the United States-Mexico-Canada Agreement (usmca)", *Congressional Research Service Report R44981*, en <https.//www.crs.gov>.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.518)

Wang, Zhi, Shang-Jin Wei y Kunfu Zhu
2013 "Quantifying International Production Sharing at the Bilateral and Sector Levels", National Bureau of Economic Research (nber) Working Paper 19677.

World Input-Output Database (wiod)
s.f. *wiod Release 13*, en <http://www.wiod.org/release13>.

NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
Recibido: 09/03/2021 Aceptado: 30/06/2021 • DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478

Determinants of U.S.-Mexico Trade Under the USMCA

Determinantes del comercio entre Estados Unidos y México bajo el T-MEC

Jorge Eduardo Mendoza Cota*

Abstract

The U.S.-Mexico-Canada Agreement (USMCA) will impose a restructuring of North American supply chains to meet the new input content requirements. To evaluate the determinants of U.S.-Mexico trade under the new agreement, the author creates an econometric model, and the estimations indicate that the distance from U.S. states to the Mexican border and the size of the economies of the states of Mexico are factors that impact trade between the two countries. Tariffs applied under the USMCA have had a minor but positive impact. Foreign direct investment showed positive effects on trade, indicating the existence of value chains between the U.S. and Mexico. The results suggest that polices to encourage trade between the two countries would require the development of transportation infrastructure, as well as the promotion of investment in strategic sectors to further develop regional supply chains.

Key words: trade, NAFTA, USMCA, Mexico, panel models.

Resumen

El Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC) impondrá una reestructuración de las cadenas de suministro de América del Norte para cumplir con los nuevos requisitos de contenido de insumos. Para evaluar los determinantes del comercio entre Estados Unidos y México bajo el nuevo acuerdo, se estima un modelo econométrico. Las previsiones indican que la distancia entre los estados de Estados Unidos y la frontera con México, así como el tamaño de las economías de los estados de México son factores que impactan el comercio entre los dos países. Los aranceles aplicados bajo el T-MEC han tenido un impacto menor pero positivo. La inversión extranjera directa (IED) mostró efectos positivos en el comercio, lo que indica la existencia de cadenas de valor entre Estados Unidos y México. Los resultados sugieren que las políticas para fomentar el comercio entre los dos países requerirían el desarrollo de infraestructura de transporte, así como la promoción de inversiones en sectores estratégicos para desarrollar aún más las cadenas de suministro regionales.

Palabras clave: comercio, TLCAN, T-MEC, México, modelos de panel.

* Departamento de Estudios Económicos, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef); jemendoz@sdsu.edu; emendoza@colef.mx

Introduction

Trade between the United States and Mexico encompasses a great variety of goods and services. One of the main characteristics of that trade is the large share of intra-industry trade, concentrated mainly in the automobile industry, electronics, and telecommunications. Also, the size of the economies, together with the development of value chains emerging from vertical foreign direct investment (FDI) and transportation costs in the manufacturing sector have been important sources of regional economic integration between the two countries.

The establishment of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) was a factor in promoting trade and investment among the member countries. Specifically, NAFTA gradually reduced the tariff structure and established rules of origin for input content in the North American region, as well as rules for the protection of foreign direct investment. The effects of the establishment of NAFTA have been extensively studied.

Regarding the effects of NAFTA on trade among the three countries, the rapid increase in trade and the growing importance of trade from Mexico and Canada in total trade with the United States stand out. Likewise, it is noteworthy that, with the establishment of NAFTA, important changes occurred in trade and investment patterns, generating a greater synchronization of trade with the economic cycles of the United States and Mexico (Villarreal and Fergusson, 2014). The implementation of NAFTA accelerated the development of intra-industrial trade between the United States and Mexico. Particularly, vertical intra-industrial trade has been very significant, reflecting the trade pattern of the region based on the differentiation of traded goods in terms of value, quality, and their role in the production process (Ekayanake, Veeramacheneni, and Moslares, 2009). Hillberry and McDaniel (2002) analyzed the characteristics of trade growth among the U.S., Mexico, and Canada. They concluded that trade in the North American region has grown intensely, indicating that two characteristics of trade between the U.S. and Mexico are that U.S. industries have faced competition from Mexican imports, and that U.S. consumers and manufacturers have had access to imports from Mexico at a lower cost. In their study, Burfisher, Robinson, and Thierfelder (2001) indicated that for the United States, the establishment of NAFTA had a positive but limited impact on its trade, pointing out small but positive effects for the U.S. economy. Waldkirch (2010) analyzed the impact of NAFTA considering foreign direct investment; the results suggest that there are positive effects on productivity and wages in Mexico. De la Cruz and Riker (2014) estimated the impact of NAFTA on U.S. labor markets and found small but positive effects on the real wages of skilled workers in the United States.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

The recent changes in U.S. trade policy leading up to the U.S.-Mexico-Canada Agreement (USMCA) introduced a scenario of increased value-added content in the North American region for the automobile, electronics, aluminum, and steel industries. The establishment of the USMCA would modernize aspects of trade in services and digital commerce and would change the rules of origin, which in this agreement would demand a larger percentage of inputs from the North American region. The modifications of the new agreement could have positive or negative effects, depending on the manufacturing sector's ability to adapt, both in the U.S. and Mexico.

This article is aimed at evaluating the determinants of trade between the U.S. and Mexico at the regional level. Specifically, the research seeks to estimate the effects of tariffs and transportation costs on trade between Mexico and U.S. states. The research methodology consists of an empirical adaptation of a gravity model for estimating the determinants of trade between countries and regions. This econometric model, based on the gravitational equation, has been extensively used in empirical studies on trade relations between countries. From this perspective, the assumptions are that bilateral trade between the U.S. and Mexico at the regional level depends on income levels, population, distance, and the tariff structure, as well as additional control variables.

The article is structured as follows: first, I introduce the objectives. In the second section, I discuss the characteristics of NAFTA and its effects on trade between the U.S. and Mexico. In section three, I present the characteristics of the manufacturing sector in North America and the new provisions of the USMCA. Section four discusses the major determinants of the U.S.-Mexico trade and the methodology of the empirical model. In section five, I explain the econometric results, and section six presents the conclusions.

NAFTA and U.S.-Mexico Trade

NAFTA Provisions

The most important aspects of NAFTA involved the establishment of provisions to reduce tariffs, design rules of origin, and protect foreign direct investment. Additionally, it included provisions for intellectual property rights, government procurement, and dispute resolution. Labor and environmental provisions were established in separate NAFTA side agreements.

The tariffs and non-tariff protectionist instruments were gradually eliminated over fifteen years, with the goal of avoiding negative impacts in sectors sensitive to sudden trade liberalization. Depending on the rules of origin, the industries that experienced the most relevant reductions in tariffs were textiles and apparel, which phased out

average tariffs of 16 percent for U.S. exports to Mexico. The elimination of tariffs within the automobile industry was related to the rules of origin requirement of 62.5 percent of North American content for automobiles, light trucks, transmissions, and engines, and 60 percent for auto parts. Thus, Mexican tariffs for automobiles, light trucks, and auto parts that complied with the rules of origin were reduced or eliminated.

Regarding the protection of agricultural products, a great deal of agricultural trade was liberated when NAFTA was established. In addition, quotas were converted to tariffs, and tariff-sensitive products like corn and sugar experienced a reduction in tariffs over fifteen years. For textiles and apparel, the rules of origin determined that preferential treatment would be granted to goods produced with yarns made in North America.

In addition to including trade dispute resolution and government procurement provisions, the agreement established the mechanisms to settle FDI disputes within NAFTA countries. It also incorporated protection for intellectual property rights, providing the basis for expanding offshoring and outsourcing of firms and expanding global networks.

The NAFTA Tariff Elimination Process

Prior to the implementation of NAFTA, Mexico's tariffs were higher than those of the United States. In 1993, before NAFTA was signed, more than 50 percent of Mexico's imports entered the U.S. duty-free based on the U.S. Generalized System of Preferences. The remaining imports from Mexico had an average tariff imposed by the U.S. of 2 percent. By contrast, the average tariff imposed by Mexico on imports of U.S. products was 10 percent (Villarreal and Fergusson, 2014).

Immediately after NAFTA was established in 1994, the process of eliminating the structure of import tariffs among Canada, the United States, and Mexico began. The process was gradual and was planned for a period of fifteen years, to eliminate barriers to the movement of goods and investment (USCBP, 1992). The appendices of the agreement associated with trade and investment in the automobile sector specified the terms of tariff elimination.

NAFTA provisions also indicated that consultations could be held to expedite tariff elimination when two or more parties agreed to it. As a result, five rounds of negotiations were conducted between the U.S. and Mexico in 1997, 1998, 2000, 2002, and 2008. In 1997, the United States proposed the elimination of reciprocal tariffs in consultation with the private sector of both countries for chemicals, fabrics, and electrical parts classified to eight digits of the harmonized system.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

To summarize, the most notable changes in tariff structure occurred in the textile and clothing, automotive, and agricultural industries. In the textile and apparel industries, tariffs were phased out for ten years, until they reached the levels determined by the NAFTA rules of origin. Before the signing of the agreement, 35 percent of Mexican apparel exports faced an average tariff of 17.9 percent, and U.S. textile and apparel exports had an average tariff of 16 percent. Regarding the automobile industry, Mexican exports of automobiles and light trucks had tariffs of 2.5 percent and 25 percent, respectively, and U.S. exports of automobiles and light trucks had 20 percent tariffs, with between 10 and 20 percent for auto parts. Tariffs for agricultural products between the U.S. and Mexico were rather low before NAFTA (around 12 percent), but U.S. exports were subject to import licensing (Villarreal and Fergusson, 2014). However, based on the rules of origin and the elimination of quotas, by 2017 most of the tariffs between the U.S. and Mexico were reduced or eliminated for all commodities.[1]

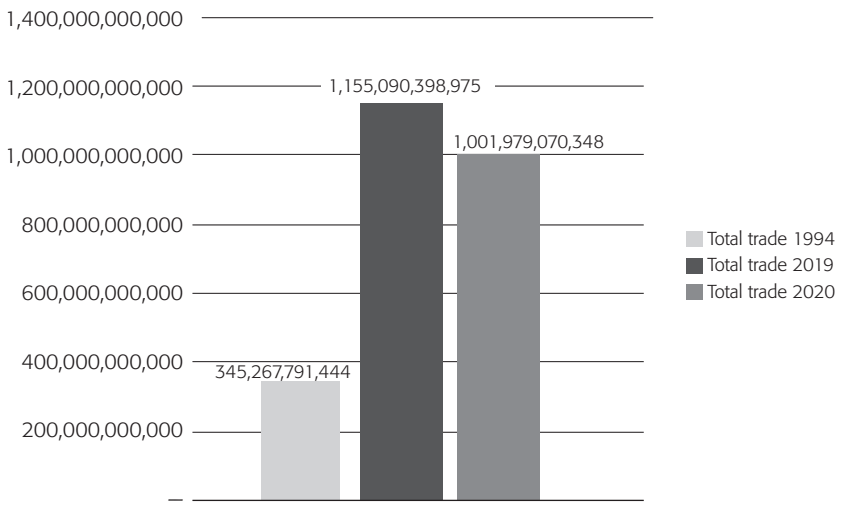
NAFTA and U.S.-Mexico Trade

After the establishment of NAFTA, trade among the three members of the agreement grew exponentially, increasing from US$343.7 billion in 1994 to US$1.16 trillion in 2019 (Figure 1). The COVID-19 pandemic in 2020 resulted in a break in the expansionary trend of total trade in the region, with negative growth observed in that year. The share of the U.S.-Mexico trade within the NAFTA region expanded from 29.1 percent in 1994 to 51 percent in 2019.[2] The empirical evidence has created a consensus among economists and policymakers that NAFTA has created an important volume of trade and economic integration among the three countries of the agreement.

The trade growth between Mexico and the U.S. was characterized by a more rapid growth in Mexican exports than U.S. exports. Consequently, Mexico's trade deficit *vis-à-vis* the U.S. before 1994 became a surplus starting in 1995, when its trade surplus reached US$11.525 billion (Figure 2). The rapid growth of Mexican exports resulted in a surplus of US$149.682 billion in 2018, more than ten times the 1995 surplus. However, the success of Mexican exports to the U.S. was, in large part, the result of increasing manufacturing exports from U.S. companies operating in Mexico. It is worth mentioning that by 2020, the contraction of economic activity in the U.S., and particularly in Mexico, markedly reduced Mexican imports, thus increasing its surplus *vis-à-vis* the U.S. to US$162.57 billion.

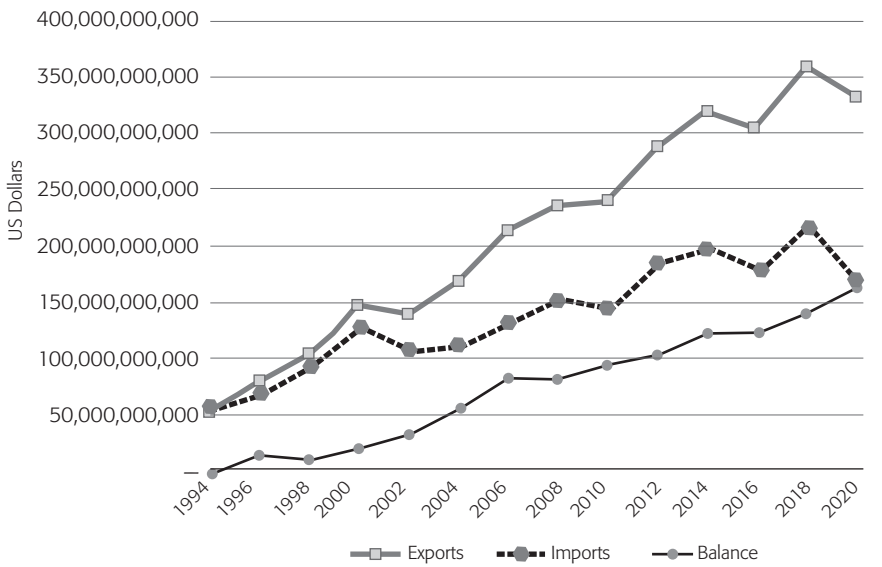
[1] Author's estimation with information from the World Trade Organization's "Tariff Analysis Online" (n.d.).
[2] Estimations based on data from United Nations Comtrade data base (n. d.).

Figure 1
VALUE OF TRADE IN THE NORTH AMERICAN REGION (1994-2020)
(U.S. dollars)



Source: Developed by the author using the United Nations Comtrade data base (n. d.).

Figure 2
MEXICO-U.S. TRADE (1994-2020)



Source: Developed by the author with information from the United Nations Comtrade data base (n. d.).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

Table 1
AVERAGE GROWTH RATE OF MAJOR MEXICAN EXPORTS TO THE U.S. (1994-2020) (U.S. dollars)

Code	Commodities	U.S. dollars		AARG* (1994-2019) %	Annual % growth 2019-2020
		2019	2020		
	Total exports	358,660,831,881	330,793,896,851	7.80	-7.80
87	Vehicles, parts, and accessories	100,597,804,264	83,573,849,085	11.60	-16.90
84	Nuclear reactors, machinery, and mechanical appliances and parts	69,727,907,442	66,164,945,292	10.00	-5.10
85	Electrical machinery and equipment, and parts	68,897,522,755	64,523,622,474	5.80	-6.30
90	Optical, photographic, checking, medical instruments	18,221,037,765	16,982,168,062	11.00	-6.80
94	Furniture; bedding, mattresses, lamps, and lighting	9,635,119,944	8,623,370,256	8.90	-10.50
7	Vegetables and certain roots and tubers; edible	7,183,912,054	8,205,918,353	7.00	14.20
39	Plastics and articles thereof	7,058,341,318	7,019,086,792	7.40	-0.60
99	Commodities not specified according to kind	6,445,047,757	6,739,431,546	25.50	4.60
8	Fruit and nuts, edible; peel of citrus fruit or melons	6,302,716,657	6,277,250,872	10.70	-0.4
22	Beverages, spirits, and vinegar	6,110,191,718	7,105,903,739	11.80	16.30
73	Iron or steel articles	5,743,618,265	5,171,071,296	7.60	-10.00
71	Natural, cultured pearls; precious, semi-precious stones; coin	5,329,942,415	5,743,625,926	12.30	7.80
86	Railway, tramway locomotives	3,699,252,407	1,999,872,937	16.20	-45.90
40	Rubber and articles thereof	2,691,403,219	2,496,455,988	9.70	-7.20
72	Iron and steel	2,244,108,501	2,038,177,866	5.00	-9.20
83	Metal; miscellaneous products of base metal	2,240,619,189	2,199,186,807	7.30	-1.80

* AARG: Annual average rate of growth for the period 1994-2019.
Source: Developed by the author using information from the United Nations Comtrade data base (n. d.).

Table 1 shows that, between 1994 and 2019, the industries with the highest growth rate for Mexican exports to the U.S. were railway parts (16.2 percent), vehicles (11.6

percent), beverages (11.84 percent), optical and medical instruments and parts (11.0 percent), and machinery and mechanical appliances (10.02 percent). However, the bulk of Mexican exports were concentrated in vehicles and auto parts. In 2019, the value of those exports was US$100.6 billion. Another important group of Mexican exports is made up of electrical machinery, equipment, and parts, with a 2019 export value of US$68.9 billion. Those exports are closely related to the North American supply chain encouraged by U.S. multinational firms in Mexico. Other outstanding exports of Mexico are machinery and mechanical appliances, medical instruments, and fruits and vegetables. It should be noted that the average annual growth of Mexican exports in the period was 7.8 percent between 1994 and 2019. However, this significant expansion experienced an unforeseen break due to the COVID-19 pandemic, showing a significant annual decrease in 2020.

U.S. exports to Mexico grew at an average annual rate of 5.3 percent between 1994 and 2019 (Table 2). Specifically, the following products grew rapidly: mineral fuels (13.8 percent), vehicles (8.5 percent), chemical products (7.9 percent), and iron and steel (6.8 percent). In 2019, the major imports from the U.S. in terms of value were mineral fuels (US$36.0 billion); nuclear reactors, machinery, and mechanical appliances (US$28.49 billion); followed by electrical machinery and parts (US$21.16 billion) and vehicles and auto parts (US$21.16 billion), respectively (Table 2). An analysis of Mexican imports from the U.S. indicates that they are based on comparative advantages and the rapid development of global supply chains. Those imports corroborate that U.S.-Mexican trade is predominantly based on intra-industry trade in the electrical, automobile, and oil industries. However, the COVID-19 pandemic had a negative effect on the trend of U.S. exports to Mexico in 2020.

The success of NAFTA for Mexico and the U.S. was related to three important factors: the development of production supply chains in the manufacturing sector, the two countries' different natural endowments, and the differential in the levels of education, labor skills, and wages between the workers of the U.S. and Mexico.

The wage differential is an incentive for trade and investment and compensates for the growing difference in labor productivity between the U.S. and Mexico.[3] The new technology developments in communications, computers, and the Internet have resulted in a segmentation of the production process; firms and businesses have taken advantage of the wage differentials to establish production processes using intensive unskilled labor in Mexico (Robertson, 2018).

[3] According to information from the OECD, the productivity gap between the U.S. and Mexico has been increasing. Between 2014 and 2019, the U.S. labor growth index rose from 0.98 to 1.03, while in Mexico it remained almost constant, passing from 0.99 to 0.98 (OECD, n. d.).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

Table 2
AVERAGE GROWTH RATE OF MAJOR MEXICAN IMPORTS FROM THE U.S.
(1994-2020) (U.S. dollars)

Code	Commodities	2019	2020	AARG* (1994-2019) %	Annual % growth 2019-2020
	Total imports	54,812,850,512	206,142,139,412	5.30	-18.40
27	Mineral fuels, mineral oils, and products of their distillation; bituminous substances; mineral waxes	36,003,792,708	22,764,771,854	13.80	-36.80
84	Nuclear reactors, boilers, machinery and mechanical appliances; parts	28,494,972,651	23,043,408,435	5.60	-19.10
85	Electrical machinery and equipment; sound recorders and reproducers; television image, parts, and accessories	21,161,594,775	17,722,241,390	2.50	-16.30
87	Vehicles; other than railway or tramway rolling stock, and parts and accessories	20,267,335,322	15,507,852,153	8.50	-23.50
39	Plastics and articles	15,826,093,041	14,087,179,246	5.60	-11.00
99	Commodities not specified according to kind	7,143,809,881	5,910,167,402	1.30	-17.30
90	Optical, photographic, cinematographic, measuring, medical, or surgical instruments and parts and accessories	6,095,220,342	5,545,539,202	5.60	-9.00
73	Iron or steel articles	4,855,641,730	4,134,160,718	3.60	-14.90
29	Organic chemicals	4,704,260,288	4,001,239,441	5.90	-14.90
72	Iron and steel	4,163,665,971	3,711,794,172	6.80	-10.90
10	Cereals	4,136,236,592	4,050,166,262	5.90	-2.10
48	Paper and paperboard; articles of paper pulp, of paper or paperboard	3,974,105,376	3,679,960,301	3.30	-7.40
38	Chemical products	3,687,849,958	3,508,635,436	7.90	-4.90
2	Meat and edible meat offal	3,423,272,492	3,091,240,294	6.00	-9.70
40	Rubber and articles	3,173,874,221	2,505,084,243	6.60	-21.10
76	Aluminum and articles	2,944,780,370	2,469,111,475	5.70	-16.20

* AARG: Annual average rate of growth.
Source: Developed by the author using information from the United Nations Comtrade data base (n. d.).

As a result, FDI and trade substantially increased after the establishment of NAFTA. The most important segment of that trade has been related to manufacturing. Exports from Mexico have complemented the U.S. manufacturing industry by trading manufacturing parts and components that have been used in the U.S. to gain competitiveness. This process has encouraged the development of integrated supply chains among NAFTA members.

Mexico and U.S. Trade at the Regional Level

Many studies in the literature delve into the positive effects of NAFTA on trade between the U.S. and Mexico and on both countries' economic performance. Hillberry and McDaniel (2002) analyzed the characteristics of trade growth between the U.S., Canada, and Mexico with results that revealed a broadening of international trade activity in North America. Although U.S. industries have faced competition from Mexican imports, U.S. consumers and manufacturers have had access to imports from Mexico at a lower cost. Burfisher, Robinson, and Thierfelder (2001) pointed out small but positive effects for the U.S. economy. Waldkirch (2010) considered that NAFTA and FDI have positively impacted productivity and wages in Mexico. De la Cruz and Riker (2014) studied the impact of NAFTA on U.S. labor markets, using a CGE model with data on NAFTA preference margins. They found small but positive effects on the real wages of skilled workers in the United States.

However, to understand the full impact of the establishment of NAFTA, it is important to study its regional impacts on trade. In 2019, the total trade of the most important U.S. state trading partners with Mexico reached US$438.1 billion. The total value of exports to Mexico was US$180.5 billion, while imports were US$257.6 billion. Around two-thirds of the trade between the U.S. and Mexico is concentrated in four states: Texas, California, Michigan, and Illinois, which accounted for 61.7 percent of the total. In particular, Texas and California stand out as Mexico's major trading partners (Table 3). The factors explaining the intense trade of those states with Mexico are related to the size of their economies, their relative proximity to Mexico, and the characteristics of the commodities traded with that country.

The major states of Mexico receiving exports from the U.S. in 2018 were the northern border states of Chihuahua, with 14.1 percent; the state of Nuevo Leon, with 8.4 percent; and Tamaulipas, with 5.7 percent. Other important trading regions were the state of Mexico, with 9.4 percent and Mexico City, with 7.5 percent (BTS, n.d.).[4]

[4] Estimations with data from the Bureau of Transportation Statistics (BTS, n.d.).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

Table 3
MAJOR U.S. STATES TRADING WITH MEXICO (2019) (U.S. dollars)

State	Exports	Imports	Total Trade	Share of Total Trade (%)
Texas	108,586,390,896	104,320,136,826	212,906,527,722	34.64
California	27,964,751,222	46,678,417,873	74,643,169,095	12.15
Michigan	11,160,094,313	58,200,153,323	69,360,247,636	11.29
Illinois	9,303,981,855	12,828,583,165	22,132,565,020	3.60
Arizona	8,186,533,528	9,302,136,826	17,488,670,354	2.85
Ohio	6,882,070,857	8,855,696,961	15,737,767,818	2.56
Tennessee	4,166,062,929	10,322,011,486	14,488,074,415	2.36
Pennsylvania	4,241,656,282	7,113,265,359	11,354,921,641	1.85
Indiana	5,670,673,247	5,157,074,163	10,827,747,410	1.76
Louisiana	8,427,414,409	2,397,764,935	10,825,179,344	1.76
Total	180,491,541,882	257,620,401,819	438,111,943,701	71.29

Source: Developed by the author using U.S. Census Bureau (n.d. a) information.

Regarding the major exports of U.S. states to Mexico in 2019, exports of oil and derivatives from the state of Texas have the highest value, with US$24.6 billion (Table 4) and represented 9.6 percent of the U.S. exports to Mexico (USCB, n.d. b). The increasing energy trade and investment reflects the integration of that industry in the North American region. NAFTA Chapter 6 eliminated tariffs and quotas in the energy sector but left special provisions for Mexico, allowing it to prohibit foreign direct investment in exploration and distribution of crude, natural gas, and electricity (Hufbauer and Jung, 2017). In 2013, Mexico passed constitutional reforms allowing FDI in exploration, refining, transport, and storage of crude and natural gas. The establishment of the USMCA could deepen the legal certainty for investments, thus encouraging further growth in that sector.

A second group of U.S. exports that reflects the increasing integration of global supply chains involves the automobile industry. In 2019, Texas was the major exporter of vehicles, engines, and auto parts followed by Michigan, which mainly exported piston engines, with a value of exports of US$7.1 billion and US$3.0 billion, respectively (Table 4). The automobiles and auto parts exported by U.S. states showed that they were also involved in the supply chain for auto production in the North American region. Mexico also exports automobile components and vehicles to the United States. In 2018, Mexico's automobile industry exported US$29.8 billion to Michigan, US$12.2 to Texas, and US$11.5 billion to California (Table 5).

Auto industry trade between the U.S. and Mexico demonstrates the significance of intra-industry commerce as a part of U.S.-Mexico economic integration. The increasing interconnection of trade among countries arising from global supply chains is derived from the fragmentation of production. Since the mid-1990s, global economic integration has accelerated, through increasingly complex trade relations and global supply chains that create value throughout the production and distribution processes in different countries of the world, particularly in the auto, electronics, and computer industries. According to data estimated by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), significant trade exists in value added, which represented 15.6 percent of total U.S. trade and of 46.9 percent of Mexican trade.

Table 4
MAJOR EXPORTS OF U.S. STATES BY COMMODITY (2019-2020) (U.S. dollars)

U.S. State	Code (HS)	Commodity (2 digits)	2019	2020	Percentage Annual Change
Texas	27	Mineral fuels; Oils and waxes	24,555,200,396	19,100,992,052	-22.20
Texas	84	Nuclear reactors, boilers, machinery etc., parts	22,547,337,282	15,901,764,474	-29.50
Texas	85	Electrical machinery; Equipment and parts	20,366,118,810	19,165,704,631	-5.90
Texas	87	Vehicles other than railway	7,075,299,618	5,537,081,075	-21.70
California	85	Electrical machinery; Equipment and parts	6,375,164,234	5,875,584,866	-7.80
Texas	39	Plastics and articles	6,327,599,955	5,579,467,305	-11.80
Louisiana	27	Mineral fuels; Oils and waxes	6,063,069,586	2,974,020,045	-50.90
Texas	29	Organic chemicals	4,211,965,013	3,180,152,028	-24.50
California	84	Computer-related machinery and parts	3,865,576,144	3,483,023,517	-9.90
Michigan	87	Vehicles other than railway	2,960,647,387	2,165,003,942	-26.90
Texas	90	Measuring and testing instruments	2,940,685,660	2,772,647,019	-5.70

Source: Developed by the author with information from the U.S. Census Bureau (n.d. a).

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

Another group of U.S. exports to Mexico consists of electronics, computers, and electronic circuits. Parts and accessories for computers and electric machinery and parts were Texas's second and third major exports and California's most important exports to Mexico (Table 4). This underlines the relevance of the states of Texas and California in the production of electronics and computer-related goods in the United States and the Mexican economy's increasing demand for these manufactures.

In 2019, U.S. states' main imports from Mexico included automobiles and auto parts for Michigan, Texas, and California, valued at US$42.6 billion, US$15.9 billion, and US$12.5 billion, respectively. In addition, Mexico also exported electronic products to the U.S. In particular, computers and parts and electric machinery, equipment, and parts were exported, with a value of US$20.5 billion and US$10.1 billion, respectively (Table 5). Like exports, in 2020, U.S. imports from Mexico dropped sharply as a result of the COVID-19 pandemic. However, toward the end of that year both exports and imports tended to increase.

Table 5
MAJOR IMPORTS OF U.S. STATES BY COMMODITY (2019-2020) (U.S. dollars)

State	Code	Commodity	2019	2020	Percentage Annual Change
Michigan	87	Vehicles Other than Railway	42,632,788,786	34,460,255,969	-19.2
Texas	84	Nuclear Reactors, Boilers, Machinery Etc.; Parts	28,524,720,033	22,648,541,259	-20.6
Texas	85	Electrical Machinery; Equipment and Parts	22,441,571,947	19,665,260,098	-12.4
Texas	87	Vehicles Other than Railway	15,901,465,123	11,869,740,823	-25.4
California	87	Vehicles Other than Railway	12,448,490,491	10,121,428,328	-18.7
Texas	87	Vehicles Other than Railway	9,208,465,732	6,291,300,483	-31.7
California	27	Mineral Fuels; Oils and Waxesl	7,707,939,447	8,064,527,013	4.6
Michigan	85	Electrical Machinery; Equipment and Parts	5,438,237,781	4,345,940,409	-20.1
California	85	Computer-Related Machinery and Parts	5,316,235,764	9,059,220,639	70.4
Tennessee	87	Vehicles Other than Railway	5,101,468,641	5,588,830,873	9.6

Source: Developed by the author with information from the U.S. Census Bureau (n.d. a).

Major North American Manufacturing Sectors Under the USMCA

The Automobile Industry

The positive effects of the USMCA agreement are related to the continuation of the supply chains in North America and their synchronization with the gradual imposition of the new rules of origin. By eliminating NAFTA's originating provisions, the USMCA could have the potential effect of increasing long term investment in the U.S. and in Mexico.

According to Office of the United States Trade Representative (USTR) estimates, automakers will invest US$34 billion in five years. The establishment of new rules of origin would encourage investments by companies such as Fiat Chrysler, Ford, General Motors, Toyota, and Volkswagen. The projected capital investment within the U.S. added to the investment accumulated in Mexico between 2009 and 2018 could intensify the value chains between these two countries. However, both production and exports from those countries would have to rapidly replace the inputs arriving to the region from elsewhere.

The automobile companies located in Mexico would be required to import fewer inputs from USMCA non-member countries. The challenge for the Mexican automobile industry is to attract more investments in the assembly subsector. Additionally, the industry could take advantage of the new opportunities generated by the new regional component requirements to expand investments in the auto parts subsector.

The Oil Industry and the USMCA

Oil and derivatives make up the second largest category of traded goods between the U.S., Canada, and Mexico. The North American region's energy sector is highly integrated and interdependent. The implementation of the USMCA will continue to support it with the elimination of tariffs for crude oil, gasoline, and other refined products, which would allow investment security and the expansion of Mexico's natural gas sector.

However, on the Mexican side, the state-owned oil enterprise, Petróleos Mexicanos (Pemex), faced several constraints. In the first place, Pemex has not had access to foreign investment for developing projects. The next obstacle it faces is the heavy burden of federal taxes. Finally, it has been argued that Pemex has a limited capacity to provide efficient management. To cope with those problems, the Mexican government

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

reformed the legislation regarding the energy sector in 2013 (Wood, and Martin, 2018). As a result, the oil and gas industries have opened up to foreign investment and the national oil company, Pemex, has been restructured.

According to Gantz (2019), the energy reforms consisted of the following major changes: preserving state ownership of subsoil hydrocarbons resources while permitting private ownership of resources extracted; creating contracts for exploration, production, and service; opening the refining, transport, storage, natural gas processing, and petrochemicals sectors to private investment; transforming Pemex into a productive state enterprise with an autonomous budget and a board of directors; and strengthening federal entities with regulatory roles in the hydrocarbon industry.

An estimated US$21 billion in investment is required for developing Mexico's energy sector (Abad, and Maurer, 2008). The USMCA stipulates continued zero tariffs for energy products in the North American region, and it could encourage additional investments that would increase production of oil derivatives and the trade of hydrocarbons by pipelines. Also, it will provide new rules of origin requirements for oil and gas traded in the region (USTR, 2018).

The Electronics Industry and the North American Regional Integration

The USMCA will also change the rules of origin for electronics. In particular, the U.S. electronics industry is highly integrated with both Canada and Mexico. That sector's intense trade is highly impacted by intra-firm trade, with multinational firms in the electronics sector located in the three countries. According to the IPC-Association Connecting Electronics Industries (IPC, 2019), around 78 percent of electronics imports from Mexico and 47 percent of the electronics exports to Mexico are traded between parent and affiliate companies.

In addition, electronics are becoming an important part of vehicles (around 35 percent). For Mexico and Canada, intermediate inputs for the production of computers and electronics rely on U.S. imports; therefore, an important share of the total value of those countries' production is sourced from the U.S. However, electronic inputs from China have been gradually substituting U.S. inputs.

One characteristic of the electronics industry is the importance of supply chains that allow for greater efficiency and lower costs. Low tariffs and geographical proximity have created a supply chain across the North American countries. The establishment of the USMCA will reduce the uncertainties affecting investment, allowing for the further development of the North American supply chain.

Another relevant aspect regarding the electronics industry has to do with the rules of origin for the automobile industry. The electronics industry supplies a variety of parts for automobiles; therefore, the USMCA regional value content requirement could have a significant effect on the electronics industry. The regional value content requirement to have a tariff exemption is 75 percent for core parts, 70 percent for principal parts, and 65 percent for complementary parts. As a result, both automobile and electronics producers will have to meet the new value content requirements to have preferential treatment under the USMCA.

Major Determinants of U.S.-Mexico Trade

Global Value Chains, Transportation Costs, and Distance

Trade growth between the U.S. and Mexico has occurred within the framework of the emergence of global value chains. During the 1980s, the developing countries changed their trade policy from an import-substitution strategy to an export-based growth strategy, making way for the emergence of global value chains (Milberg and Winkler, 2012). The internationalization of capital and production processes generated a set of activities such as design, phases of production, and distribution that constitutes the value chains of a company or a group of companies of the same type of activity (Gereffi and Fernandez-Stark, 2011). The development of global value chains is directly related to technological characteristics and the phases of production, geographical considerations such as agglomeration economies, and institutional structures (Cattaneo, Gereffi, and Staritz, 2010). In the case of the North American region, value chains developed under NAFTA because of multinational manufacturing companies' increasing outsourcing of production. These firms are seeking to reduce transportation and labor costs and, as a result, the production of intermediate and final goods has increased significantly.

Additionally, intra-industry trade is associated with global value chains. However, intra-industry trade basically measures the amount of trade between two countries that is related to the same type of product or industry. Goods can be vertically differentiated in quality and price or horizontally differentiated depending on consumer preferences. Both phenomena have certain independence since they may not necessarily have to coexist at the same time. However, both tend to promote the opening of markets to take advantage of low transport costs and location advantages, thus encouraging the consumption of intermediate goods (Baccini, et al., 2018).

Theoretical explanations of the development of intra-industry trade are based on the models established by Jeffrey Bergstrand (1985; 1990) and Avinash Dixit and

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

Joseph Stiglitz (1977), which assumed monopolistically-competitive markets and increasing returns to scale in a two-industry, two-factor context. These authors have argued that the following factors are determining the growth of world trade: trade liberalization, transportation costs, convergence of income, and increasing outsourcing with vertical specialized intermediate goods and the diversification of production processes (Baier and Bergstrand, 2001). Several authors have introduced a market structure to the trade model (Krugman, 1979; 1980; Helpman and Krugman, 1985; Bergstrand, 1985; 1990). Assuming a monopolistic competitive structure and increasing returns to scale, firms can produce slightly differentiated goods and, therefore, countries can produce goods depending on their economic size, production costs, their factor endowments, and consumer preferences.

The empirical analysis of the determinants of bilateral or multilateral trade is based on the so-called gravity model. The model considers that economic activity in a given country or region, along with transportation costs, are the most important factors defining trade levels. The theoretical foundation for the empirical gravity model of trade is derived from a reduced form of a general equilibrium model of international trade of final goods. From this theoretical perspective, exports are considered production capacity, and imports would be absorption capacity. Anderson (1979) and Bergstrand (1985) included tariffs and transportation costs in a gravity model. They concluded that tariff-rate reduction plays an important role in encouraging GDP growth.

Therefore, the standard framework of the gravity model associates the value of bilateral trade to national income, population, distance, and contiguity (Eichengreen and Irwin, 1995). The econometric specification is based on a log-linear cross-sectional model that relates trade flows between importer and exporter countries to the nominal GDP of both countries, distance between economic centers, and a range of dummy variables such as the existence of preferential trade agreements or a common border (Tinbergen, 1962; Baldwin, 1994; Deardorff, 1998). The states of the U.S. and Mexico are asymmetrical and trade is dispersed due to distance and differing levels of economic activity within Mexico. Therefore, in addition to tariffs, a gravity model should consider that exporting industries face differing transportation costs and variations in demand at the regional level.

Data and Methodology

The analysis of trade between Mexican and U.S. states will be based on the theoretical foundations developed by Krugman (1979), Helpman and Krugman (1985), and

Bergstrand (1990). The empirical specification is based on a gravity model, which is a reduced form of a general equilibrium model of international trade, where exports represent the production capacity and imports the absorption capacity of the economy in both countries and regions. The theoretical perspective is based on the expenditure system approach, in which countries are specialized in the production of goods, and prices are normalized to unity. Within this context, trade volume is a function of the income spent in the exporting country and the GDP of the importing country.

Xij = IiYj, or Ii = Xij / Yj, where
Xij = volume of trade from country i to country j;
Ii = fraction of income spent on product i of the country; and
Yj = real GDP in importing country j.

In their studies, Anderson (1979) and Bergstrand (1985) included bilateral trade barriers such as tariffs and transportation costs. Here, I will develop a gravity model that assumes that the quantity of exports and imports of the U.S. states will be positively affected by Mexico's economic activity and negatively impacted by transportation costs and tariffs. Several authors, such as Baldwin (1994), Frankel (1997), and Deardorff (1998), have documented the predictive power of the gravity model. This type of model has been used extensively in empirical studies of trade.

Based on the gravity approach, the empirical research uses a balanced panel data model to estimate potential impacts of the USMCA on the Mexico-U.S. trade. The econometric analysis includes four periods from 2015 to 2019 for the fifty U.S. states, and is structured as follows:

$$\text{In } C_{ij} = \beta + \beta 1 \text{ In } (Yri) + \beta 2\text{In}(Ypcj) + \beta 3\text{In}(dij) + \beta 3\text{In}(Tj) + \text{In}\beta 4(USFDIij) + \text{In}\beta 5(Popij) + \varepsilon ij,$$

where
Yri =Real GDP of the U.S. states;
Cij = Value of total trade of U.S. states i with Mexico j;
Xij = export value from U.S. states, i, and imports from Mexico j;
Yi = U.S. per capita GDP;
Yj = Mexican per capita GDP;
dij = effect of distance between the U.S. states i and the Mexican border j;
Tij = simply average tariff imposed in country i and country j;
USFDIij = foreign direct investment of the U.S. in the Mexico ij; and
TFDIij = total foreign direct investment in the Mexico ij.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

The databases consulted are from both U.S. and Mexican sources:

1) U.S. Census Bureau, U.S. Trade. State and Commodity was the source of trade between states of the U.S. and Mexico;
2) World Trade Organization, Tariff Analysis Online provided tariffs average for the U.S. and Mexico;
3) Encuesta Nacional de Población y Empleo, Población Total (National Population and Employment Survey, Total Population) was the source for the Mexican population;
4) U.S. Census Bureau, Population Division, was the source for the U.S. population by states;
5) World Bank World Development Indicators, GDP per capita (constant 2010 US$) provided information about the Mexican GDP per capita;
6) Distance between the closest U.S. states and the Mexican border was obtained with a distance calculator, https://www.distancesto.com/us/phoenix-to-tijuana/history/2811804.html; and,
7) The U.S. FDI in the Mexican states was obtained from Mexico's Ministry of the Economy.

Econometric Results

The econometric model estimated the underlying determinants of trade between Mexico and the United States, in particular structural aspects such as the size of the economies of the U.S. states, the distance between the states and the border with Mexico, and other control variables, such as FDI in Mexico and the average tariff rates applied in the period under analysis. Given the characteristics of both countries' economies, it is assumed that factors such as transportation costs and the size of economic activity are determinants for the growth of trade, in a context of trade integration and low tariff rates.

The methodology of estimation was based on a panel data model with fixed and random effects. To determine which econometric model was more appropriate for the panel data set, a Hausman test for the correlated random effects was estimated. The null hypothesis assuming that the effects are not correlated with other regressors was rejected. Therefore, the fixed effect model was preferred to the random effect model. In addition, a Breusch-Pagan test to check for heteroscedasticity was estimated. The null hypothesis of equal variance and distribution of the residuals was rejected, and therefore the test corroborated the pertinence of the fixed model (Table 6).

Table 6
CORRELATED RANDOM EFFECTS (HAUSMAN TEST)

Hausman Test and Breusch Pagan Tests Test Cross-section Random Effects		
Hausman Test [1]		
Ho: difference in coefficients not systematic	Chi-Sq. Statistic	Prob.
	128.3	28.1
Breusch-Pagan Test [2]		
	477.7	0

[1] Null hypothesis: that there is no endogeneity in the random effects model.
[2] Null hypothesis: homoscedasticity is present, and the residuals are distributed with equal variance.
Source: Author's estimate.

The results indicated that trade between the states of the U.S. and Mexico was positively impacted by the size of the GDP of the U.S. states. The coefficients were statistically significant at 5 percent and 1 percent for the fixed and random effects models (Table 7). This result highlights the importance of the U.S. states in trade with Mexico. Particularly, those that have a significant commercial flow based on proximity and global value chains.

The panel models exhibited a negative and statistically significant sign of the coefficients of the variable distance, suggesting that the distance between the U.S. states and Mexico plays an important role in trade with Mexico. Thus, the closer the U.S. states are to the Mexican border, the higher the level of trade. This is the case for Texas, California, and Arizona, which are relatively close to Mexico. This also follows the gravitational equation assumptions. The coefficients of the two models were negative and statistically significant and, therefore, support the assumption that if the distance is shorter there will be increased trade between regions, underlining the importance of transportation costs.

The coefficients of the average tariffs applied by both the United States and Mexico were positive. However, only the coefficient of the tariffs applied by the U.S. was statistically significant. These results suggest that tariff reduction has been an important factor in the growth of trade between the two countries, both during the NAFTA and the USMCA periods. In addition, per capita GDP of the United States and Mexico were included as explanatory variables to observe the effect of the size of both economies, considering the size of the population. The U.S. per capita GDP coefficient was positive and statistically significant, suggesting that the U.S. economy is a major driving force for growth for the two countries. For its part, Mexico's per capita GDP coefficient for Mexico was also positive, but not statistically significant.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

Finally, the amount of total foreign direct investment in Mexico was used as a variable that reflects the growing economic integration of the United States and Mexico and its impact on both countries' trade. This variable's coefficient was positive and statistically significant at 10 percent of the confidence level. For both the U.S. and Mexico, trade and FDI are closely related through intra-industry trade and global value chains.

Table 7
INDEPENDENT VARIABLE: TOTAL TRADE (2015-2019)
FIXED AND RANDOM PANEL MODELS

Dependent Variable: Total U.S.-Mexico Trade	Fixed	Random
C		2.19
		0.11
LUSGDPS	1.10**	1.38
	1.87	10.37
LDIS	-0.59*	-0.66
	2.79	2.83
LAPTUS	0.32**	1.86**
	1.79	1.86
LAPTMX	0.7	0.7
	1.27	0.52
LGDPCMX	0.37	0.37
	1.21	1.28
LGDPCUS	0.32***	0.1 ***
	1.44	1.43
LTOFDI	0.48***	0.48***
	1.78	1.77
R squared overall	0.64	0.75
Wald chi-statistic		178.25
Prob >0		0
F-statistic	5.95	
Prob >0	0	

LUSGDPS = log of the GDP of U.S. states; LDIS= log of distance; LAPTUS = log of Trade weighted average duty applied by the U.S.; LAPTMX = log of Trade weighted average duty applied Mexico; LGDPCMX = log of the Mexican per capita GDP; LGDPCUS = log of the U.S. per capita GDP. 1% level of confidence; ** 5% level of confidence; *** 10% level of confidence.
Source: Author's estimate.

Therefore, the econometric estimation suggests that the proximity of the U.S. states to the Mexican border, characterized by manufacturing and maquiladora activities, and the level of economic activity of the U.S. states have been important driving forces of U.S.-Mexico trade. In addition, the estimations support the conclusion that low tariffs will continue to promote trade and that the success of the USMCA will depend on the manufacturing sector's capacity in the U.S. and Mexico to supply the inputs necessary to increase the North American value content of exports.

Concluding Remarks

The modification of NAFTA to establish the USMCA imposed new challenges and the need to restructure the North American supply chains to meet the new input content requirements proposed in the agreement's rules of origin section. A major impact of NAFTA was the reciprocal dismantling of the tariff structure within the region composed of the three member countries. Mexico lowered its rates significantly, which, before NAFTA, were higher than those imposed by the United States and Canada. The tariffs were gradually eliminated in some cases, such as for chemicals, electrical parts, textiles, etc. The removal of tariffs was conditioned on the requirements of the rules of origin that established a minimum content of 62.5 percent of the value produced in the NAFTA region.

The research and statistical evidence indicate that NAFTA resulted in increased trade and investment in the North American region. Particularly, trade between the U.S. and Mexico expanded rapidly. Exports from the United States to Mexico focused on oil, electrical equipment, vehicles, and chemicals. U.S. imports from Mexico were mainly vehicles, electrical machinery, and mechanical appliances, as well as fruits and beverages. The result of this trade expansion was related to the development of value chains in manufacturing, differing endowments of factors of production and low transportation costs.

The states of Texas and California have traded predominantly with Mexico, based on their diverse economic activity and natural resources. The commercial relationship in this sector has been fundamental for the economic integration of those states with the Mexican economy. Also, the automobile trade between Mexico and the states of Michigan and Texas reflects the importance of intra-industry trade. Finally, the electronics and computer sector has seen an increase after the establishment of NAFTA, indicating its importance to trade between the two economies.

The new USMCA agreement modernizes intellectual property rules and government procurement and adds changes to the rules of origin. In particular, the automotive

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

sector will gradually increase regional content from 62.5 percent to 75 percent. In addition, it introduces the concept of labor requirements, which requires that wages of US$16 an hour must be paid by at least 40 percent of Mexican automobile exports to avoid tariffs. This is still a factor that could potentially affect trade between the U.S. and Mexico, given the differences in labor productivity in both countries.

Tariff reduction under NAFTA has had a positive impact and has deepened supply chain integration between Mexico and the United States. The establishment of the USMCA could potentially increase investments in the automobile, steel, aluminum, and electronic industries in the U.S. and also could attract more FDI to Mexico, which would be necessary to comply with the agreement's value content requirement. The USMCA tariffs could have a positive effect on trade, depending on the fulfillment of value content requirements.

The results of the panel model estimated suggest that the low tariffs have played an important role in North American region economic integration. The model confirmed that foreign direct investment has a positive effect on trade between the two countries through the link between investment and non-industrial trade. In addition, the model's findings indicate that a determining factor for trade between the two countries is related to the size of economic activity in the United States at both the national and state level. Distance and economic activity have also contributed to the intensification of trade between the U.S. states and Mexico. Therefore, it can be concluded that polices to encourage trade between the U.S. and Mexico would require the development of communications and transportation infrastructure to take advantage of the relatively short distance between the U.S. border states and Mexico and to be able to reduce the transportation costs for trade.

Bibliography

Abad, Leticia A., and Noel Maurer

2008 "A Crude Reform: Pemex in Mexico's New Energy Landscape," in Duncan Wood, ed., *Mexico's New Energy Reform*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, pp. 78-101.

Anderson, James E.

1979 "A Theoretical Foundation for the Gravity Equation," *American Economic Review*, vol. 69, no. 1, pp. 106-116, https://www.jstor.org/stable/1802501, accessed February 17, 2020.

Baccini, Leonardo, Andreas Dür, Manfred Elsig, and Karolina Milewicz
2018 "Intra-industry Trade, Global Value Chains, and Preferential Tariff Liberalization," *International Studies Quarterly*, vol. 62, no. 2, pp. 329-340.

Baier, Scott L., and Jeffrey H. Bergstrand
2001 "The Growth of World Trade: Tariffs, Transport Costs, and Income Similarity," *Journal of International Economics*, vol. 53, no. 1, pp. 1-27.

Baldwin, Richard E.
1994 *Towards an Integrated Europe*, London, Centre for Economic Policy Research.

Bergstrand, Jeffrey H.
1990 "The Heckscher-Ohlin-Samuelson Model, the Linder Hypothesis, and the Determinants of Bilateral Intra-industry Trade," *Economic Journal*, vol. 100, no. 4, pp. 1216-29, doi: 10.2307/2233969.
1985 "The Gravity Equation in International Trade: Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence," *Review of Economics and Statistics*, vol. 67, no. 3, pp. 474-481, https://www.jstor.org/stable/1925976, accessed February 17, 2020.

bts (Bureau of Transportation Statistics)
n.d. North American Freight Data, U.S. State and Commodity, https://www.bts.gov/transborder.

Burfisher, Mary E., Sherman Robinson, and Karen Thierfelder
2001 "The Impact of nafta on the United States," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, no. 1, pp. 125-144, doi: 10.1257/jep.15.1.125.

Cattaneo, Olivier, Gary Gereffi, and Cornelia Staritz, eds.
2010 "Global Value Chains in a Postcrisis World: A Development Perspective," The World Bank, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2509/569230PUB0glob1C0disclosed010151101.pdf?sequence=1, accessed March 23, 2020.

Deardorff, Alan
1998 "Determinants of Bilateral Trade Flows: Does Gravity Work in a Neoclassical World," in Jeffrey A. Frankel, ed., *The Regionalization of the World Economy*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 7-22.

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

De la Cruz, Justino, and D. Riker
2014 "The Impact of nafta on U.S. Labor Markets," U.S. International Trade Commission, Office of Economics, no. 2014-06A, https://www.usitc.gov/publications/332/ec201406a.pdf, accessed May 20, 2020.

Dixit, Avinash, and Joseph E. Stiglitz
1977 "Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity," *The American Economic Review*, vol. 67, no. 3, pp. 297-308, https://www.jstor.org/stable/1831401, accessed March 1, 2020.

Eichengreen, Barry, and Douglas Irwin
1995 "Trade Blocs, Currency Blocs, and the Reorientation of Trade in the 1930s," *Journal of International Economics*, vol. 38, pp. 1-24.

Ekayanake, E.M., B. Veeramacheneni, and C. Moslares
2009 "Vertical and Horizontal Intra-industry Trade between the U.S. and nafta Partners," *Revista de Análisis Económico*, vol. 4, no. 1, pp. 21-42.

Frankel, Jeffrey
1997 *Regional Trading Blocs in the World Economic System*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

Gantz, David
2019 "The United States-Mexico-Canada Agreement: Energy Production and Policies," Arizona Legal Studies Discussion Paper no. 19-20, Mexico Center, Rice University's Baker, https://ssrn.com/abstract=3456282, accessed March 2, 2020.

Gereffi, Gary, and Karina Fernandez-Stark
2011 "Global Value Chain Analysis: A Prime Center on Globalization, Governance & Competitiveness," Durham, North Carolina, Duke University, https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/31755091/2011-05-31_GVC_analysis_a_primer.pdf?1377070141, accessed March 23, 2020.

Helpman, Elhana, and Paul Krugman
1985 *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the Intenational Economy*, vol. I, Cambridge, Massachusetts, mit Press.

Hillberry, Russell H., and Christine A. McDaniel
2002 "A Decomposition of North American Trade Growth since nafta," U.S. International Trade Commission, Working Paper no. 15866, https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.200.6888&rep=rep1&type=pdf, accessed March 24, 2020.

Hufbauer, G. C., and E. Jung
2017 "nafta Renegotiation: U.S Offensive and Defensive Interests *vis-à-vis* Canada," Peterson Institute for International Economics, https://www.piie.com/publications/policy-briefs/nafta-renegotiation-us-offensive-and-defensive-interests-vis-vis-canada, pp. 17-22.

ipc
2019 *Strengthening Interconnections: The U.S.- Mexico-Canada Agreement and the Electronics Industry*, ipc (Association Connecting Electronics Industries), http://www.ipc.org/3.0_Industry/3.3_Gov_Relations/2019/usmca-WEB-v2.pdf#search=Strengthening%20Interconnections%3A%20The%20U.S.-%20Mexico-Canada%20Agreement%20and%20the%20Electronics%20Industry%20

Krugman, Paul
1980 "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade," *American Economic Review*, vol. 70, no. 5, pp. 950-59, https://www.jstor.org/stable/1805774, accessed March 3, 2020.
1979 "Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade," *Journal of International Economics*, vol. 9, no. 4, pp. 469-79, https://doi.org/10.1016/0022-1996 (79)90017-5, accessed March 5, 2020.

Milberg, William, and Deborah Winkler
2012 "Classical and Neoclassical Theories of Offshore Outsourcing," *Macroeconomics and the History of Economic Thought*, London, Routledge, pp. 424-438.

oecd (Organisation for Economic Co-operation and Development)
n.d. https://data.oecd.org/lprdty/labour-productivity-forecast.htm#indicator-chart

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

Robertson, Raymond
2018 "Why We Need the usmca (The Agreement Formerly Known as nafta)," *The Takeaway, Policy Briefs*, Mosbacher Institute for Trade, Economics, and Public Policy, vol. 9, no. 5.

Tinbergen, Jan
1962 "An Analysis of World Trade Flows," in Jan Tinbergen, *Shaping the World Economy*, New York, Twentieth Century Fund.

United Nations
n. d. Comtrade data base, https://comtrade.un.org/data/

uscb (U.S. Census Bureau)
n.d. a Economic Indicators Division, USA Trade Online, https://usatrade.census.gov/
n.d. b USA Trade Home, https://usatrade.census.gov/data/Perspective60/Browse/browsetables.aspx?utosid=cf5d33fff68dcd211f2adc6109bdeece&cache=puc52n

uscbp (U.S. Customs and Border Protection)
1992 North America Free Trade Agreement, https://www.cbp.gov/trade/nafta

ustr (United States Trade Representative)
2018 *The United States-Mexico-Canada Agreement Fact Sheet*, https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/fs/usmca/usmca-Energy.pdf.

Villarreal, M. Angeles, and Ian Fergusson
2014 *nafta at 20: Overview and Trade Effects*, Washington, D.C., Congressional Research Service, https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://scholar.google.com/scholar?start=50&q=mexico+trade+nafta&hl=es&as_sdt=0,5&scioq=texas+,mexico+trade+2016&httpsredir=1&article=2272&context=key_workplace, accessed March 22, 2020.

Waldkirch, Andreas
2010 "The Effects of Foreign Direct Investment in Mexico since nafta," *World Economy*, vol. 33, no. 5, pp. 710-745.

Wood, Duncan, and Jeremy Martin
2018 "Of Paradigm Shifts and Political Conflict: The History of Mexico's Second Energy Revolution," in Duncan Wood, ed., *Mexico's New Energy Reform*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, pp. 17-35.

wto (World Trade Organization)
n.d. Tariff Analysis Online, https://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tao_help_e.htm

 (DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.478)

NORTEAMÉRICA, Año 16, número 2, julio-diciembre de 2021
Recibido: 03/05/2021 Aceptado: 27/08/2021 • DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489

Impact of the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) Rules of Origin On the Automotive Sector in Mexico

Impacto de las reglas de origen del Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC) sobre el sector automotriz en México

María de Lourdes Álvarez Medina*

Abstract

This article aims to analyze the impact of the USMCA's new rules of origin on the automotive sector in Mexico. Specifically, to understand the dynamics of change and protectionism, the author explores possible adjustments in light vehicle production, variations in the imports of regulated auto parts, and changes in labor regulation, and analyzes the regional value content (RVC) reported for each car assembled in Mexico and sold in the U.S. in 2020 and 2021. She uses a trade database to analyze changes in imports of the groups of regulated auto parts to determine growth trends. Companies comply heterogeneously with the new rules of the agreement depending on their product strategies, how far they are from meeting the new RVC threshold, and the tariff levied. Rules of origin affected German and Asian automakers producing in Mexico more than their competitors; however, they underwent fewer adaptive changes.
Key words: automotive industry, USMCA, industry relocation, rules of origin, protectionism.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar el impacto de las nuevas reglas de origen del Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC) sobre el sector automotriz en México. Específicamente, se exploran posibles ajustes en la producción de vehículos livianos, variaciones en las importaciones de autopartes reguladas y cambios en la regulación laboral. Se analiza el valor de contenido regional (*regional value content*, RVC) informado para cada automóvil ensamblado en México y vendido en Estados Unidos en 2020 y 2021 para comprender la dinámica del cambio y el proteccionismo. Utilizamos una base de datos de comercio para analizar los cambios en las importaciones de los grupos de autopartes reguladas para determinar las tendencias de crecimiento. Las empresas cumplen de forma heterogénea las nuevas reglas del tratado en función de sus estrategias de producto, de cuán lejos se encuentren de cumplir con el nuevo umbral de RVC y de la tarifa impuesta. Las reglas de origen afectaron a los fabricantes de automóviles alemanes y asiáticos que producían en México más que a sus competidores; sin embargo, sufrieron menos cambios adaptados.
Palabras clave: industria automotriz, T-MEC, relocalización industrial, reglas de origen, proteccionismo.

* Facultad de Contaduría y Administración (FCyA), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), malvarez@fca.unam.mx

Introduction

The automotive industry is being deeply transformed by new technologies, government regulation, and consumer preferences. Information and communication technologies (ICTs) are impacting manufacturing, and vehicles are becoming autonomous, connected, electric, and shared (ACES). Regulation is promoting green electric cars, and a social trend has emerged to share vehicles instead of buying them. In addition, coronavirus disease (COVID-19) caused a global economic crisis leading to plant closures for months, affecting sales, production, and profits, and breaking global value chains.

The automotive industry in North America also faces other challenges due to the July 2020 entry into force of the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), which introduced four critical new rules of origin (ROO) for the automotive industry: *(a)* increase of regional value content (RVC) requirement for vehicles; *(b)* a hike in the auto parts RVC depending on their classification (core, principal, and complementary); *(c)* a first-time regional labor value content (RLVC); and, *(d)* an RVC for steel and aluminum.

According to the United States International Trade Commission (USITC, 2019: 85), these changes will increase production of parts and employment in the U.S. and Canada and prevent offshoring. Additionally, as the USMCA region imports more vehicles and parts than it exports, the difference may provide an opportunity to substitute imported parts with regional products (INA, 2020). However, these assertions may oversimplify the possible consequences of the industry's new ROO. At this moment, the interpretation of how to calculate the parts' RVC, later added to the car's overall RVC, is in dispute among the partner countries.

The USMCA went into effect a year ago, and studies analyzing the effects are scarce. In this article, I investigate how the new ROO are impacting the automotive industry in Mexico, paying particular attention to explaining how specific car models are affected. Since governments assumed that the agreement would favor parts import substitution, I analyze regulated parts trade trajectories. This article proposes that the companies' response to the new USMCA rules will be heterogeneous, depending on their product strategies, how far they are from meeting the new RVC threshold, and the tariff imposed.

Analysis of specialized literature allowed me to reconstruct industry participation in globalization and regionalization processes. I developed a theoretical framework on localization factors and free trade in order to characterize ROO, and explain companies' responses. Other data reviewed were mandatory reports from the American Automotive Labeling Act, government official documents, and research literature. Trade Map database was used to analyze trade growth trajectories of regulated auto parts.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489)

The article is organized in four sections: *(a)* a description of auto industry globalization and regionalization processes along with some conceptual background on FDI location, relationship, and Foreign Trade Agreements (FTA); *(b)* a succinct analysis of the impact of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in the industry as a precedent for the USMCA; *(c)* implementation of the new ROO and changes observed in the first year under the USMCA; and *(d)* discussion of the data and conclusions.

Globalization and Regionalization of the Automobile Industry

Globalization gained momentum in the late 1970s through restructuring of the capitalist system. Financial deregulation, trade liberalization, and privatization increased capital and trade flows. For twenty years, world trade increased and multinationals became relevant actors, creating facilities in countries where spatial proximity was critical (Dunning, 1998: 47).

Around 1995, regionalism accelerated, and the number of free trade agreements (FTAS) increased.[1] The economic blocs of the European Union (EU), the Asia-Pacific Basin, and North America consolidated; high- and low-cost countries were integrated, benefitting from comparative advantages; for example, North America incorporated two high-cost countries (the United States and Canada) with one low-cost country (Mexico). As globalization and free trade have been associated with inequality, protectionism became relevant in these years. All this was complicated by the COVID-19 pandemic, which exacerbated trends in anti-globalization (Curran and Eckhardt, 2020).

The automotive industry is at the center of the globalization and regionalization process. Companies' strategies led to creating productive geographic spaces, the international division of labor, and the generation of global value chains. Mergers and acquisitions consolidated the industry and allowed companies to increase the product spectrum and access new markets and technologies. Automakers promoted the internationalization of firms and designed global cars and platforms, although this was not successful. Toyota used a policy of products targeting regional markets, achieving better results (Lung and Van Tulder, 2004).

By 2002 the industry had thoroughly assimilated the regionalization process. EU production added to NAFTA's accounted for more than half their world output, and,

[1] There has been steady growth in regional trade agreements (RTAS). In 1990 there were twenty-two and by 1995, their numbers had doubled (47); in 2020 they had grown 6.5 times (310), and by 2021 RTAS reached 350 (WTO, 2021).

adding Mercosur, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),[2] and the Commonwealth of Independent States (CIS),[3] it reached 70 percent (Lung and Van Tulder, 2004). By 2020, production regionalization was maintained while changing its epicenter to Asia. The share of the EU and the USMCA region decreased 34.97 percent. Even adding Mercosur, ASEAN, and CIS, production reached only 46 percent, losing 30 percentage points in twenty-eight years (OICA, 2021). The decrease was due to China's participation, which increased from 5 percent to 32.5 percent in twenty years.

Freyssenet (2017) points out that market globalization and harmonization of automobile demand never occurred. On the contrary, globalization generated different "growth modes" and income distribution.[4] Thus, carmakers had to keep using differentiated strategies and failed to reduce the number of platforms worldwide. Even without market globalization, the industry increased its internationalization: between 1990 and 2005, its transnational index (TNI) rose from 36 percent to 56 percent, approaching the world industrial average of 60 percent (Jetín, 2017). Regional automotive production is the dominant pattern; however, globalization transformed the industry by promoting a highly complex inter-regional value chain with flows of intermediate goods, information, knowledge, and money between geographical production spaces (Sturgeon et al., 2010).

De Gortari points out that "in GVC [global value chains], intermediate input suppliers produce specialized inputs that are only compatible with specific subsequent uses, and manufacturing companies in Mexico that export to the U.S. use relatively more U.S. inputs than those exporting to other destinations" (2017: 1). He estimates that the automotive industry's integration in the two countries is so deep that the U.S. accounts for 74 percent of foreign inputs embedded in vehicles assembled in Mexico and sold in the U.S. market. In contrast, the U.S. accounts for only 18 percent of the inputs embedded in a car built in Mexico and sold on the German market.

Published studies on determinants of manufacturing and FDI are plentiful. Still, determinants like access and market size, GDP, GDP per capita, and cost factors have been consistently mentioned over time and also fulfilled in USMCA. Labor issues such as low wages, the number of skilled and unskilled employees, and the number of engineers are also widely mentioned (Hurley, 1959; Dunning, 1998). Also analyzed are agglomerative spatial economies and local service (Dunning, 1980; 1998), transaction costs (Williamson, 1979), strategies in the automotive value-added chain (Sturgeon et al., 2010), infrastructure development and regional innovation capabilities (Csíki,

[2] ASEAN (Indonesia, Malaysia, Myanmar, Philippines, Thailand and Vietnam).
[3] CIS (Russia, Azerbaijan, Belarus, Kazakhstan, Ukraine, Uzbekistan).
[4] "Growth modes areas [were] characterized by a main source of national income and by a form of distribution of this income. Depending on the way in which they combine market and labor uncertainties are not all the same" (Boyer and Freyssenet, 2002).

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489)

Horvath, and Szász, 2019). I focus on free trade agreements and ROO that influence investment location and supply-source decisions.

Free trade agreements (FTAs) help partner countries reduce barriers to imports and exports between them: tariff and non-tariff trade barriers may influence companies to locate facilities or investment in a country when increasing the market size or allowing access to a population with higher per capita GDP (Dunning, 1980; 1998; Sturgeon et al., 2010). Reinsch et al. (2019) indicate that FTAs have contributed to configure global value chains by favoring industry linkages and protecting producers from rivals external to the region. However, FTA ROO define features of a product to be considered originating in a region in order to receive preferential treatment and may not always benefit GVCs. ROO impose barriers for companies and countries outside the economic bloc and can motivate producers to locate production facilities within the countries, partly to take advantage of preferential treatment. On the other hand, complicated ROO can increase transaction costs, and companies may choose to pay the tariffs rather than comply with them.

Strict rules may force companies with low-cost sources of supply outside of FTAs to seek supply sources within the region and thus receive preferential treatment, despite the fact that the inputs may be of higher cost or lower quality. This may happen when the preferential margin is wide enough to incentivize the change of supplier. ROO may support protectionist goals for inputs and final products in the region. Governments can use them to encourage investment and create well-paying jobs (Estevadeordal and Suominen, 2003).

Background of the USMCA Free Trade Agreement

The automotive sector has existed for more than ninety years in Mexico, contributes 3.8 percent to national GDP and 20.2 percent to manufacturing GDP, generates 1.8 million jobs, manufactured 3.9 million vehicles in 2019, and is the world's seventh-largest vehicle producer (AMIA-INEGI, 2018). The sector has twenty-two complete car assembly plants, more than 2,000 suppliers, and thirteen private engineering and design centers. This explains the concern of developed countries about the relocation of design services and research and development.

Auto industry results in Mexico after twenty years of NAFTA have been controversial. Benefits include increased production, contribution to total and manufacturing GDP, and job creation. However, the pull to grow other industries, to integrate national suppliers in global value chains, and to raise research and development capacities have been insufficient (Álvarez, 2014).

Automotive industry growth in Mexico is explained by drivers-of-location decisions of FDI, including low wages, cheap and skilled labor, a broad base of international suppliers, agreements with several countries that trade with preferential tariffs with Mexico, proximity to the U.S. market, government support to attract foreign investment, agglomerative spatial economies, local services, and a devalued currency that decreased production costs. Infrastructure problems still exist, such as limited natural gas and high prices for electricity supply (Álvarez and González, 2015; Álvarez and Carrillo, 2017; Dussel-Peters and Gallagher, 2013; Covarrubias, 2019; Martinez and Carrillo, 2019; Klier, 2019).

a) Production. NAFTA's total car production grew 18.4 percent between 1994 and 2019 (see Table 1). Still, the U.S. and Canada decreased their participation from 11.07 to 10 million and from 2.13 to 1.9 million vehicles, respectively, while Mexico increased from 0.9 to 3.9 million cars. It is necessary to consider that growing participation is related to multinational firms from different countries, mainly from the U.S. In 2020, regional production fell 20 percent due to the COVID-19 crisis; Canada was the most affected, falling eleven percentage points under the region's mean.

Table 1
PRODUCTION OF LIGHT CARS IN THE NAFTA REGION
(1994-2020)

	Millions of vehicles							% Change
	1994*	2000	2005	2009	2015	2019	2020	2019/2020
U.S.	11.07	12.7	11.9	5.7	12.1	10.8	8.8	18.50
Mexico	0.9	1.9	1.6	1.5	3.5	3.9	3.1	20.51
Canada	2.13	2.9	2.6	1.5	2.2	1.9	1.3	31.50
Total	14.1	17.6	16.3	8.7	17.9	16.7	13.3	20.35

* Prepared with information from Carbajal and Del Moral (2014).
Source: Developed with data from OICA (2021).

b) Foreign direct investment (FDI). Investment in the automotive industry has been substantial, and the U.S. has received much greater investment flows than its two trading partners. Between 2010 and 2016, carmakers invested US$80.7 billion in the U.S. and only US$25.8 billion in Mexico, while part suppliers invested US$44.4 billion in the United States, US$3.4 billion in Mexico (CEPAL, 2017: 174). In 2019, FDI in the automotive sector in Mexico reached US$7.463 billion or 21.9 percent of the total. However, by 2020 it showed a

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489)

significant decrease in car manufacturing (13.8 percent) and parts (55.9 percent), since investments stopped worldwide due to the fall in sales during the COVID-19 crisis.

c) Regional trade. Regional trade increased in the NAFTA years, and the total trade balance of the U.S. with Mexico changed from a surplus of US$1.349 billion in 1994 to a deficit of US$101.4 billion in 2019. In the same way, the deficit with Canada increased from US$13.967 billion to US$26.794 billion. Most of the deficit *vis-à-vis* Mexico is related to the automotive industry. The COVID-19 crisis affected trade in 2020, and automobile and part imports in the region dropped 19.83 percent, while exports decreased 20.95 percent (Trade Map, 2020).

d) Restructuring of production. During the 2008 economic-financial crisis, North American output decreased 32.4 percent, dropping from 12.9 to 8.7 million vehicles. The restructuring involved moving facilities, adjusting production, and replacing models. In addition, the U.S. and Canada closed plants. Between 2007 and 2011, fifteen facilities in the U.S. closed: Chrysler (5), Ford (3), General Motors (6), and Nummi (1) stopped producing 1.8 million cars. By contrast, Honda, Hyundai, Mercedes Benz, Toyota, and Volkswagen opened facilities, producing 412,000 automobiles. By 2015, the U.S. had recovered its production levels due to Japanese and German automakers (Álvarez and Carrillo, 2017). Analysis of productive restructuring of the NAFTA region confirms the loss of competitiveness of North American carmakers *vis-à-vis* Germans and Asians.

e) Employment and labor costs. In the 1980s, large companies followed different strategies to reduce labor costs: production was relocated to low-cost countries; work was reorganized using labor flexibility, subcontracting, and changing benefits in collective contracts; and union influence declined (González, 2015). In the U.S., the number of employees and automakers' wages decreased while productivity increased: employment decreased 70 percent between 2000 and 2012. The average hourly wage fell from US$21.68 to US$21.29, and labor productivity increased from 10.77 to 13.36 vehicles per employee (Alvarez and González, 2015). In Mexico, "employment increased from 112,000 to 767,000 in 2016; the average hourly wage remained at US$3.14; and productivity rose 76 percent from 2007 to 2015" (Covarrubias, 2019: 103). In addition, the devaluation of the Mexican peso has made it even less expensive to produce in the country. By 2020, manufacturing employment in Mexico dropped 2 percent, decreasing from 100,000 to 98,000 jobs; and auto parts employment dropped 6 percent, falling from 841,000 to 789,000 jobs between January and May (INEGI, 2021).

NAFTA's results partly explain the new ROO and the protectionism behind them. It was necessary to recover production spaces and jobs and improve the opinion of workers and citizens of the United States about regional agreements and the benefit they can represent for that country.

The USMCA's New Rules of Origin For Light Vehicles and the First Impacts

The USMCA trade agreement imposed new ROO, increasing the regional value content requirements so that products not originating in the region pay tariffs for commercial exchange. To avoid taxes, which range from 2.5 percent for light vehicles to 25 percent for light trucks, carmakers must meet the mandatory RVC and, if necessary, reconfigure the region's models and range of cars traded.

Regional Value Content for Light Vehicles

The RVC required on passenger vehicles and light trucks increased from 62.5 percent in NAFTA to 75 percent in the USMCA as calculated by the net cost method (see Table 2).[5][6]

Compliance is gradual for reaching the total in three years from the entry into force of the trade agreement: 66 percent in 2020, 69 percent in 2021, 72 percent in 2022, and 75 percent in 2023 (*DOF*, 2020: 209). Now it is more challenging to reach the RVC since it is necessary to consider the value of all materials, not only a list, as it was in NAFTA. Also, the interpretation for calculating the RVC is in dispute, since the way U.S. proposes is more challenging for reaching the mandatory content.

Impact of the Regional Value Content Rules On Vehicle Production in Mexico

I reviewed the regional content of each vehicle manufactured in Mexico and sold in the U.S. and observed two groups: cars that complied with 75 percent of RVC since 2020 (see Table 3) and those that did not comply (see Table 4). Then I compared data

[5] Passenger vehicle means a vehicle of subheading 8703.21 through 8703.90: most cars, station wagons, vans, and some pick-up trucks are passenger vehicles.
[6] Light truck means a vehicle of subheading 8704.21 or 8704.31, except for a vehicle that is solely or principally for off-road use; motor vehicles for the transport of fifteen or fewer persons.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489)

with RVC reported in 2021. Already, one year after the agreement's entry into force, some changes can be observed.

Table 2
AUTOMOTIVE INDUSTRY. RULES OF ORIGIN FOR LIGHT VEHICLES
CHANGES FROM NAFTA TO USMCA

Rules of Origin	NAFTA	USMCA
Rules of origin for light vehicles	Regional value content (RVC) = 62.5%	RVC under the net cost method* RVC= 75% Under the transaction value method,** RVC= 80%
Rules of origin for parts		If the RVC is calculated under the net cost method, which requires that: Core parts are originating and RVC = 75%. Principal parts, RVC = 70%. Complementary parts, RVC = 65% If the RVC is calculated under the transaction value method, Core parts RVC = 85%. Principal parts = 80% Complementary parts =75%.
Rules of origin for labor value content	No requirements	40% of the value of passenger cars and 45% of the value of light trucks must be produced by workers making more than US$16/hour
Rules of origin for steel and aluminum	No requirements	70% of corporate steel purchases must be made within the region.

* Net cost method: RVC = (NC-VNM)/NC x 100 where "RVC is the regional value content, expressed as a percentage; NC is the net cost of the good; and VNM is the value of non-originating materials including materials of undetermined origin used by the producer in the production of the good."
** Transaction value method: RVC = (TV-VNM)/TV x 100 where "RVC is the regional value content, expressed as percentage; TV is the transaction value of the good, adjusted to exclude any costs incurred in the international shipment of the good; and VNM is the value of non-originating materials including materials of undetermined origin used by the producer in the production of the good."
Source: USMCA Chapter 4 (n.d.).

The average RVC of cars (see Table 3) increased from 81.13 percent to 82.69 percent between 2020 and 2021. Since the beginning, these vehicles have complied with USMCA rules of origin. In 2021, Ford stands out with 10.5-percent RVC growth, followed by FCA (1.95 percent), Nissan (1.72 percent), and GM (0.7 percent); however, Audi and Mazda show a slight RVC decrease.

(DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489)

Table 3
VEHICLES PRODUCED IN MEXICO AND SOLD IN THE U.S. MARKET IN 2020 AND 2021
THAT COMPLY WITH THE 75% OR MORE RULE FOR REGIONAL CONTENT VALUE

	Brands and models manufactured in Mexico and sold in the U.S. market	RVC 2020				RVC 2021			
		Percent content U.S. Canada	Percent content Mexico	Source of vehicle's engine	Source of vehicle's transmission	Percent content U.S. Canada	Percent content Mexico	Source of vehicle's engine	Source of vehicle's transmission
				FCA					
1	Ram 1500 pickup/FCA/Satillo, Mexico	55	29	U.S., Mx	U.S. or Germany	49	45	U.S., Mx	U.S., Germany
2	Dodge Journey/FCA/Toluca, Mexico	25	69	U.S.	U.S.	0	0	0	0
3	Jeep Compass/FCA/Toluca, Mexico	23	68	Mx	U.S. or Japan	20	69	Mx or U.S.	Japan or Italy
				Ford					
4	Ford Fusion/Hermosillo, Mexico	26	55	Mx or UK	U.S., 2.7 L; Spain, 2.3 L	0	0	0	0
5	Lincoln MKZ/Ford/Hermosillo, Mexico	25	60	Spain or Mx	U.S.	0	0	0	0
6	Mustang Match, SUV, Cuautitlan, State of Mexico	0	0	0	0	15	70	Mx	Mx
7	Bronco Sport, SUV, Hermosillo, Mexico	0	0	0	0	10	80	Spain	Mx or U.S.
				GM					
8	Chevrolet Blazer/GM/Ramos Arizpe, Mexico	52	21	U.S.	U.S.	49	25	U.S.	U.S.
9	Chevrolet Equinox/GM/Ramos Arizpe, Mexico	47	29	U.S.	U.S.	38	40	U.S.	U.S.

10	Chevrolet Equinox/GM/Silao, Mexico	47	29	U.S.	U.S.	38	40	U.S.	U.S.
11	GM Terrain/GM/San Luis Potosí, Mexico	47	29	U.S.	U.S.	38	40	U.S.	U.S.
12	Chevrolet Silverado/Cheyenne/GM/Silao, Mexico	46	38	U.S.	U.S.	46	38	U.S.	U.S.
13	GM Sierra/GM/Silao, Mexico	46	38	U.S.	U.S.	46	38	U.S.	U.S.
	Nissan								
14	Nissan Versa/Aguascalientes, Mexico	20	60	U.S.	Mx or Spain	15	70	Mx	Mx
15	Nissan Kicks/Aguascalientes, Mexico	20	60	U.S.	Mx	15	70	Mx	Mx
16	Nissan NV 200 cargo/Cuernavaca, Mexico. Light truck	20	65	Japan	Mx	20	60	Mx	Mx
	MAZDA								
17	Mazda2/Mazda/Salamanca, Mexico	0	0	0	0	5	70	Mx	Japan
18	Mazda3/Mazda/Salamanca, Mexico	5	70	Mx	Thailand	5	65	Mx	Thailand
	Audi								
19	Audi Q5/Audi/San José Chiapa, Mexico	3	77	Mx	Germany	2	76%	Mx	Germany

Note: This information does not include the labor value content or the regional value content of steel and aluminum.
Source: Developed with data from AAPC (2020). Listings of passenger motor vehicles that are labeled with their U.S / Canadian parts content AAPC (2020), American Automotive Labeling Act (AALA).

Three of the four models produced by FCA in Mexico and sold in the U.S. (Ram 1500, Dodge Journey, and Jeep Compass) had already met the mandatory RVC by 2020. However, FCA plans to stop Dodge Journey production in Mexico and build it in Italy. Thus, the company did not sell the Dodge model in the U.S. in 2021.

Ford's strategy changed, and it will sell only SUVs in the U.S. market. As a result, Fusion and Lincoln models stopped sales. Instead, the models are replaced by the SUV Bronco, which has 90 percent RVC. As a result of these changes, Ford vehicles' average RVC increased 10.5 percent over the previous year.

Similarly, five of the six models that GM exports comply with the new RVC: the company kept the same product range with the Chevrolet Blazer, Chevrolet Equinox, GMC Terrain, Chevrolet Silverado, and GM Sierra. Its average RVC increased 0.7 percent from the previous year.

Audi manufactures its Q5 model in Puebla and has a 76-percent RVC. The company makes the engine in Mexico and imports the transmission from Germany. Since the vehicle transmission is a core part and it must be region originating, Audi will have to decide whether to comply or pay duties. This vehicle is specially built for the U.S. market.

Three of the five models Nissan manufactures in Mexico complied with the 75-percent RVC (Versa, Kicks, and NV 200 Cargo). Nissan kept the same product spectrum; however, it increased these models' RVC by 1.72 percent in 2020. And finally, Mazda is selling the Mazda 3 with 75 percent RVC in 2020; however, the transmission is from Thailand and will need to be sourced from the USMCA region.

The slight change in the first group's average RVC (1.56 percent) is relevant to my analyses. I observed that carmakers began with some changes to increase the RVC in their products and also substituted models that completed their life cycle, starting a new product spectrum.

Table 4 shows twenty-two cars manufactured in Mexico and sold in the U.S. market in 2020 and 2021. All of them had an RVC lower than that required by the ROO when the agreement came into force. These companies are German or Asian, and it is noteworthy that by 2021 they reported a slightly lower RVC (3.6 percent). Some automakers are not adjusting to the new changes yet, and these vehicles may stop selling in the U.S. Still, by 2020 they only had to comply with a 69-percent RVC.

German companies had the lowest RVC: Volkswagen's Golf contained only 36 percent RVC, and its engine came from Brazil, Germany, or Mexico. After thirty-eight years, the company will stop Golf production for the U.S. market and replace it with the Taos SUV (Efe, 2021). However, the Jetta sedan and the Tiguan SUV will continue production and exports to the U.S. market. Hence, Volkswagen announced changes in the origin of core auto parts for 2022, and engines will be manufactured in Guana-

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489)

juato. VW applied last January for an alternative transitional regime (ATR) in order to have more time to comply with the new rules.

The German premium brands Audi, Mercedes, and BMW already control 90 percent of the market in North America (Covarrubias, 2021). However, Mercedes Benz will stop producing the Sedan A220 in North America, which had 53 percent RVC. Still, the company will maintain GLB 250 SUV production, which has a 45-percent RVC produced in Mexico and the U.S. (García, 2020). The BMW 3 Series, built at the San Luis Potosí facility, only had 35 percent RVC. In 2020, the carmaker manufactured 24,000 cars in Mexico, and exports began to Japan, Russia, Australia, and Germany, so a budding sales diversification strategy can be observed.

Toyota exports to the U.S. the Tacoma truck, manufactured in Baja California and Guanajuato. This truck has an RVC of 55 percent and was not modified by 2021.

Hyundai-Kia exported four models with an average RVC of 60 percent in 2019 (Hyundai Stringer, Accent, Kia Forte, Kia Rio); the Stringer ended sales in the U.S. market in 2020. These cars' engines and transmissions are made in Mexico, but the share of RVCs from the U.S. and Canada is less than 5 percent for the Accent and the Forte models and 0 percent for the Rio. Therefore, these models may need to be replaced. Kia applied for an alternative transitional regime (ART) in order to have five more years to comply with the new rules.

Mazda-Cx30 only needs a small change; it has 70 percent RVC, and the engine is built in Mexico, but the transmission is from Thailand. Nissan manufactures five models in Mexico for the U.S. market, and two of them were non-RVC-compliant in 2019. However, the company is actively making adjustments to comply with the rules: the Sentra increased from 70 to 75 percent RVC, and the Infinity QX50 rose from 60 to 65 percent RVC. This SUV has a Japanese engine that needs to be replaced. GM's Chevrolet Trax, which has 68 percent RVC plus a German engine stopped sales in the U.S. market in 2020.

In short, I found that *(i)* German and Asian automakers were the most affected by RoO, which imposed barriers for companies and countries not only outside the economic bloc but also within the bloc, affecting company competitiveness. *(ii)* There was a slight drop in average RVC of German and Asian cars. This is striking, since an increase in CVR was expected. *(iii)* Cars made in Mexico have higher RVC from Mexico (52.70 percent) than from the U.S. and Canada together (24.17 percent). *(iv)* All GM engines are manufactured in the U.S. while all Nissan and Hyundai-Kia engines, are made in Mexico; and *v*) Mercedez Benz and BMW engines and transmissions came from Germany. Therefore, these two premium brands will probably keep manufacturing in Mexico and pay duties when exporting to the U.S.

(DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489)

Table 4
VEHICLES PRODUCED IN MEXICO AND SOLD IN THE U.S. MARKET IN 2020 AND 2021
THAT DO NOT COMPLY WITH THE RULE OF ORIGIN (75% OF REGIONAL VALUE CONTENT)

	Brands and models manufactured in Mexico and exported to U.S. in 2020	RVC 2020				RVC 2021			
		Percent content U.S. Canada	Percent content Mexico	Source of vehicle's engine	Source of vehicle's transmission	Percent content U.S. Canada	Percent content Mexico	Source of vehicle's engine	Source of vehicle's transmission
				GM					
1	GM, Chevrolet, Trax/San Luis Potosí, Mexico	14	54	0	U.S.	0	0	0	0
				Hyundai/Kia					
2	Hyundai Accent/Nuevo Leon, Mexico	5	55	Mx	Korea or Mx	5	55	Mx	Korea or Mx
3	Kia Forte/Kia/Nuevo Leon, Mexico	5	65	Mx	Mx	5	60	Mx	Mx
4	Kia Rio/Kia/Nuevo Leon, Mexico	0	55	Mx	Mx	5	50	Mx	Mx
5	Kia Stinger/Nuevo Leon, Mexico	0	55	Mx	Mx	0	0	0	0
				Mazda					
6	Mazda Cx30	0	0	0	0	5	65	Mx	Thailand
				MERCEDES BENZ U.S.					
7	A. class Sedan, (A220;A220-414)/ Aguascalientes, Mexico	7	46	Germany	Germany	4	37	Germany	Germany
8	GLB SUV (GLB 250/GLB 250 4M)/ Aguascalientes, Mexico	5	40	Germany	Germany	5	40	Germany	Germany
				Nissan					
9	Nissan Sentra/Aguascalientes, Mexico	10	60	U.S.	Mx	15	60	Mx	Mx
				Compas /Nissan					
10	Infiniti QX50/Nissan/Compas/ Aguascalientes, Mexico	15	45	Japan	Mx	10	55	Japan	Mx

				Toyota					
11	Toyota Tacoma/Toyota/Guanajuato, Mexico	55	0	U.S. and Japan	U.S. and Japan	55	0	U.S. and Japan	U.S. and Japan
12	Toyota Tacoma/Toyota/Tijuana, Mexico	55	0	U.S.	U.S.	55	0	U.S.	U.S.
				Volkswagen					
13	Volkswagen Golf/GTI/Puebla, Mexico	10	27	Mexico	Germany	10	27	Mexico	Germany
14	Volkswagen Golf/Puebla, Mexico	8	27	Brazil	Germany	8	27	Brazil	Japan
15	Volkswagen Jetta/Puebla, Mexico	6	32	Brazil	Japan	6	32	Brazil	Japan
16	Volkswagen Jetta/GLI/ Puebla, Mexico	5	33	Mx	Germany	5	33	Mx	Germany
17	Volkswagen Jetta/GLI/Puebla, Mexico	6	35	Mx	Germany	6	35	Mx	Germany
18	Volkswagen Jetta/Puebla, Mexico	4	34	Brazil	Germany	4	34	Brazil	Germany
19	Volkswagen Tiguan/Puebla, Mexico	7	41	Mx	Japan	7	37	Mx	Japan
20	Volkswagen Tiguan/Puebla, Mexico	10	35	Mx	Japan or Germany	7	35	Mx	Japan
				Audi					
21	Audi Q5 PHEV/San José Chiapa, Mexico	2	46	Hungary	Germany	2	48	Hungary	Germany
22	Audi SQ/San José Chiapa, Mexico	3	63	Hungary	Hungary	2	61	Hungary	Hungary
				BMW					
23	BMW, 330 E Sedan PC, San Luis Potosí	0	0	0	0	10	25	Germany	Germany
24	3 Series Sedan PC, San Luis, Potosi, Mexico	0	0	0	0	10	25	Germany	Germany
				Honda					
25	Honda, HR-V-FWD, Mpv, Celaya, Mexico	0	0	0	0	20	40	U.S.	Mx
26	H-R-V-AWD, Celaya, Mexico	0	0	0	0	20	35	U.S.	India

Note: This information does not take into consideration the labor value content or the regional value content of steel and aluminum.
Source: Developed with data from AAPC (2020). Listings of passenger motor vehicles labeled with their U.S. / Canadian parts content AAPC (2020), American Automotive Labeling Act (AALA).

Regional Value Content for Auto Parts

The agreement mentions three types of auto parts: core, principal, and complementary. Together, they represent sales for US$294.86 billion, making up 11.55 percent of the total imports in the USMCA region in 2020.

Core parts for passenger vehicles and light trucks (Figure 1). The RVC requirement for *core parts* is 75 percent using the net cost method and 85 percent using the transaction cost method.[7] Core parts are about 40 percent of the vehicle cost. The seven core parts (engines, transmissions, body and chassis, axles, suspension systems, steering systems, and advanced batteries) must be manufactured in the region to be considered original. Rubenstein and Klier (2019) point out that most core parts installed in vehicles manufactured in North America are produced by the automakers or by their Tier 1 suppliers in facilities located within the USMCA region. Therefore, companies may not expect a significant impact, except for some transmissions of German and Asian carmakers and several of the motors that are produced outside the region.

One of the purposes of ROO is to decrease region core-part imports, which grew an AAGR of 4.03 percent in twenty years. In 2020, the region imported US$113 billion, or 16.2 percent less than the previous year; most of the imports (61 percent) are made by the U.S. The drop in imports is a world trend that began in 2019 and grew during the COVID-19 crisis. However, it is not yet possible to identify whether the drop in imports is the beginning of the expected trend related to USMCA (see Figure 1).

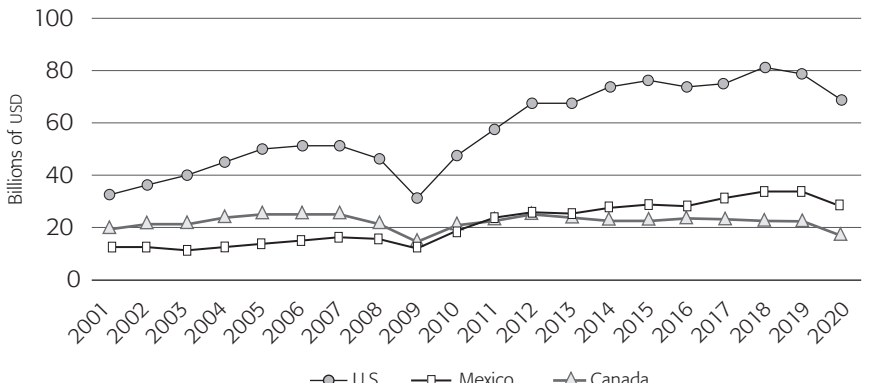
Core parts include seventeen tariff items,[8] where heading 850760, "Lithium-ion accumulators," is remarkable as it grew at an AAGR of 20 percent between 2012 and 2020. The USMCA region accounts for 14.8 percent of total world imports of lithium-ion accumulators, and the U.S. imported US$2.099 billion from China, which represents half of these imports. The agreement requires advanced batteries to be original, and this rule is intended to incentivize new investments in the U.S. or Canada. Arteaga, Marcial, and Ortiz (2021) argue that the agreement tries to increase industry competitiveness *vis-à-vis* China and restrict its presence in the U.S. market. They supposed that competition forced an RVC increase in the most dynamic parts segments to contain China.

[7] RVC can be calculated applying the net cost method, and its compliance is gradual, reaching the total in three years as follows: 66 percent in 2020, 69 percent in 2021, 72 percent in 2022, and 75 percent in 2023 (DOF, 2020: 209). If RVC is calculated under the transaction value method, it is 85 percent, and its compliance is gradual to reach the total in three years from the entry into force of the trade agreement: 76 percent in 2020, 79 percent in 2021, 82 percent in 2022, and 85 percent in 2023.

[8] See Table A.1 in the USMCA agreement.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489)

Figure 1
USMCA CORE PARTS IMPORTS



Source: Developed with data from Trade Map (2020), Data Base, Table A.1 Core parts for passenger vehicles and light trucks, seventeen tariff items, and USMCA (n.d.).

Principal parts for passenger vehicles and light trucks (see Figure 2). The RVC requirement for principal parts is 70 percent as estimated by the net cost method or 80 percent if the transaction value method is applied.[9] Principal parts imports grew up at an AAGR of 4.6 percent in twenty years. However, in 2020, the region imported US$116.45 billion, 15.3 percent less than the previous year because of the COVID-19 crisis. Most of the imports went to the U.S. (66.7 percent) and Mexico (18.7 percent). Principal parts include thirty-eight tariff items (*DOF*, 2020: 219). Two tariff items stand out, which together represent 34 percent of total imports: heading 870829, "Other parts and accessories of bodies, including cabs of motor vehicles (excluding body stampings)," imported US$21.318 billion. This was followed by heading 870899, "Other parts and accessories of motor vehicles of headings 87.01 to 87.05 (excluding chassis frames)," which imported US$18.382 billion.

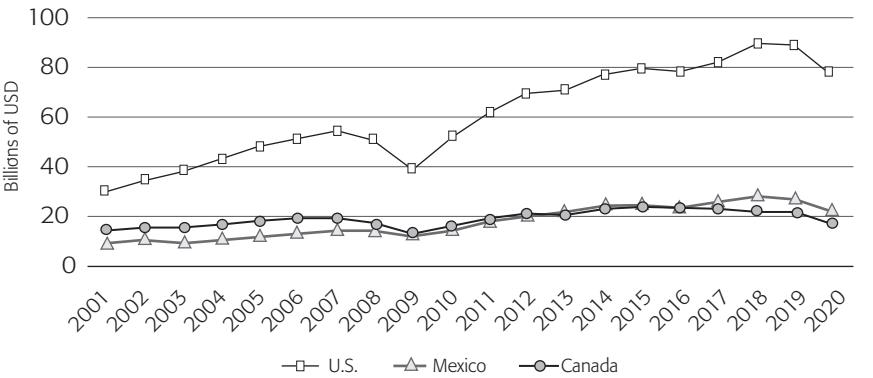
Complementary parts for passenger vehicles and light trucks (see Figure 3). The RVC requirement for these parts is 65 percent applying the net cost method, and 75 percent applying the transaction value method.[10] Imports of these parts grew at an AAGR of 4.5 percent in twenty years. In 2020, the region imported US$65.409 billion or

[9] The RVC requirement for "principal parts" is 70 percent applying the net cost method, and its compliance is gradual to reach the total in three years: 62.5 percent in 2020, 65 percent in 2021, 65.7 percent in 2022, and 70 percent in 2023. If the transaction value method is applied, RVC is 80 percent, and the compliance is gradual to reach the total in three years: 72.5 percent in 2020, 75 percent in 2021, 77.5 percent in 2022, and 80 percent in 2023.

[10] The RVC for complementary parts is 65 percent; its compliance is gradual to reach the total in three years: 62 percent in 2020, 63 percent in 2021, 64 percent in 2022, and 65 percent in 2023. If the transaction value method is applied, RVC is 75 percent, and the compliance requirement is 72 percent in 2020, 73 percent in 2021, 74 percent in 2022, and 75 percent in 2023.

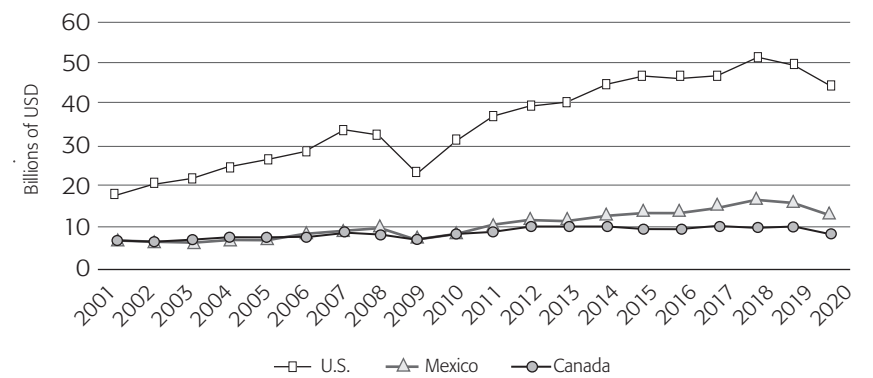
14.08 percent less than the previous year, because of the drop in production related to the COVID-19 crisis, and the U.S. imported 67.7 percent of the total. Complementary parts include twenty-seven tariff items (*DOF*, 2020: 221). Together, heading 854430, "Ignition wiring sets and other wiring sets of a kind used in motor vehicles," and heading 842139, "Catalytic converters," represent 26 percent of the total. However, this trade is mainly intraregional from Mexico to the U.S.

Figure 2
USMCA PRINCIPAL PARTS IMPORTS



Source: Developed using data from Trade Map (2020), Database Table B, Principal parts for passenger vehicles and light trucks thirty-eight tariff items, and USMCA (n.d.)

Figure 3
USMCA COMPLEMENTARY PARTS IMPORTS



Source: Developed with data from Trade Map (2020), Database, Table C Complementary parts for passenger vehicles and light trucks, twenty-seven tariff items, and USMCA (n.d.)

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489)

Automakers that cannot comply with the new ROO, but do comply with NAFTA's rules (62.5 percent of RVC), may pay the most-favored-nation rate that will not exceed 2.5 percent for light vehicles and 25 percent for light trucks, limited to a total of 1.6 million units (*DOF*, 2020: 48). However many doubts have yet to be resolved. On August 20, 2021, Mexico requested a formal consultation with the United States. It is a non-contentious stage of a dispute resolution mechanism provided for in Chapter 31 of the agreement. The interpretation of calculating the RVC of auto parts and later adding to the overall car's RVC is in dispute. These kinds of problems may wear down the industry and increase transaction costs (*Automotive News*, 2021).

The Regional Labor Value Content (RLVC)

The regional labor value content (RLVC) requirements for vehicles did not exist under NAFTA. Now, for a passenger vehicle to be considered originating, it is necessary to certify that workers who received at least US$16/hour made 40 percent of the net cost of the vehicle.

The RLVC is made up of three stipulations (*DOF*, 2020: 213). Twenty-five percent will be accredited for high wages related to materials or manufacturing. Compliance is gradual, to reach the total three years after the trade agreement enters into force: 15 percent by 2020, 18 percent by 2021, 21 percent by 2022, and 25 percent by 2023 (*DOF*, 2020: 213). Ten percent more will be accredited for high salaries related to research and development and information technology, and five percent will be certified for high wages related to assembly. Compliance is mandatory as soon as the trade agreement goes into effect. Five percent of assembly wages are contemplated as long as the plants have the capacity for 100,000 motors, 100,000 transmissions, or 25,000 lithium batteries.

Initially, it was thought that the treaty renegotiation would lead to higher wages; however, in the end, the work of the Mexican labor force was reduced to participating in only 60 percent of the total value of the automobile. This rule may increase employment in the U.S. and Canada. However, it will hardly improve stagnant wages in the USMCA region because US$16/hour is below the average hourly wage paid by the auto industry in these countries.

Chapter 23 of the USMCA free trade agreement (*DOF*, 2020: 496) seeks fairer treatment for workers. It aims to prevent partner countries from not properly enforcing labor laws that protect their workers in order to attract more investment or increase trade: this problem has already arisen in Mexico. The trade agreement also promotes the commitment to comply with the Declaration on Rights at Work and the Declaration on Social Justice for a Fair Globalization of the International Labor Organization (ILO).

It also eliminates all forms of forced or compulsory labor, including child labor. It obliges all three partner countries to comply with acceptable working conditions regarding hours, occupational safety and health, and minimum wages. Obligations include complying with each country's labor laws to provide benefit payments such as profit sharing, bonuses, retirement, and health care, eliminating discrimination in employment, and promoting equality for women at work (*DOF*, 2020: 497). Workers and unions must be able to exercise their rights free from violence and threats. Independent institutions for conciliation, union registration, collective bargaining agreements, and labor courts must be guaranteed (*DOF*, 2020: 504).

Monitoring compliance with Article 23 will be the function of the Labor Council overseeing rules and procedures specified in the agreement itself. In addition, the USMCA Implementation Law, Section 731, states, "The United States Congress will establish the Independent Board of Labor Experts of Mexico for monitoring and evaluating the implementation of labor reform" (IMLEB, 2020: 1).

The Mexican government has taken advantage of the commitments made in the agreement and promoted long-pending labor reforms. As a result, changes to the National Labor Law passed in May 2019 include *(i)* gradual replacement of the functions of the Conciliation and Arbitration Boards by labor courts in the hope of decreasing resolution delays; *(ii)* the creation of a Federal Center for Conciliation and Labor Registration to register unions and collective bargaining agreements in Mexico; and *(iii)* the establishment of new mechanisms to guarantee freedom of association. The previous labor law regulated the right to organize unions, but was never enforced (STPS, 2019). Of note are the rules prohibiting "covering up a labor relationship with simulated legal acts to avoid compliance with labor and with social security obligations, and also registering a worker with a lower wage than s/he receives," both widespread practices in Mexico.

There is also confusion about how to calculate this content. The business community indicated that the agreement has some flexibility in its application since RLVC will be calculated for the entire corporation, adding the results of the different facilities in each of the three partner countries.

Regional Value Content for Steel and Aluminum

The agreement states that "a passenger vehicle, light truck, or heavy truck is originating in the region if, during the fiscal or calendar year before export or export quarter, at least 70 percent in value of corporate purchases of steel or aluminum were made in the USMCA region" (*DOF*, 2020: 213). This rule of origin will only have to be reported

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489)

by carmakers, as they purchase large quantities of steel annually for themselves and for their suppliers to achieve lower prices per ton of steel.

The trade agreement also states that after the seventh year, the steel purchased must have been melted and processed in the USMCA region (INA, 2020). This rule affects companies that import steel from Asian or European countries. It will favor only the United States and Canada because Mexico does not produce steel for the automotive industry. Similarly, the RVC requirement for aluminum may favor Canada and the United States, which occupy the fourth and ninth places in world production (Statista, 2020). Again, Mexico imports bauxite, as its aluminum production is limited.

Finally, the USMCA presents some options to help in the transition. Ten percent of a company's total annual production of passenger vehicles or light trucks is eligible for a transition period that ends five years after the entry into force of USMCA, as long as they comply with the following: *(a)* 62.5-percent automobile RVC; *(b)* 62.5-percent RVC for core parts; *(c)* the steel and aluminum RVC requirement shall be fully met unless all three countries agree to modify it; and, *(d)* RLVC cannot be reduced by more than five percentage points for high wages in materials and manufacturing expenses, unless the three countries agree to modify it (*DOF*, 2020: 215).

Conclusions

Companies will probably comply unevenly with the new rules of the agreement depending on their product strategies, how far they are from meeting the new RVC threshold, and the tariff imposed. I found that product strategies and the problem of meeting the new RVC are essential factors.

The impact was not the same for carmakers in Mexico: Ford, GM, and FCA were favored by the increase in the RVC because most of the vehicles they manufacture in Mexico and sell in the U.S. were already built with parts made in the area; three Nissan vehicle models were also in the same circumstances. The Mazda 3 and The Audi Q5 comply with the RVC, although transmissions came from Japan, Thailand, and Germany.

German and Asian automakers were the most affected by the ROO. Twenty-two of their vehicles had an RVC lower than required when the agreement came into force. One year later, they reported a slightly lower RVC for some cars, so these automakers are not adjusting to the new rules and some of these vehicles may not be brought into compliance, ending sales in the U.S.

Premium brands follow a quality and niche strategy, and they are not abiding by these rules. As a result, the carmaker may decide that it is costly or bad for quality to substitute suppliers of core auto parts and choose to pay the duty, more so if the

vehicle has a very low RVC. BMW, Mercedes Benz, and Audi are in this situation, as their engines and transmissions come from Hungary and Germany. Furthermore, opening a new internal combustion engine plant in the USMCA region does not make sense because of the technological change towards electromobility. Therefore, paying a 2.5-percent tariff and increasing the car's price may be an option for them. Also, BMW is already deploying a market diversification strategy.

Companies with strategies based on economies of scale or emphasis on cost reduction will seek to comply with the rule of origin, especially if they are close to the RVC threshold. The Mazda 2; the Honda HR-V; Nissan's Sentra and the QX50 of its luxury brand Infiniti; Toyota Tacoma; and Hyundai-Kia will probably choose to comply.

Volkswagen had the lowest RVC, and the company is pursuing a mixed strategy: on one hand, it ended the production of some products such as the Golf for the U.S. market, and on the other hand, it kept the SUVs. It also announced engines will be manufactured at the Guanajuato, Mexico facilities. Cars made in Mexico have a higher RVC average from Mexico (52.70 percent) than from the U.S. and Canada (24.17 percent); this could help comply with the RLVC, limiting Mexican labor's value to 60 percent of the value of the car. In addition, all GM engines are manufactured in the U.S., while all Nissan and Hyundai-Kia are made in Mexico.

The FTA is increasing transaction costs because of the burden of applying the RoO. The rules are already causing controversy, and it will take more time for results to be observed. For now, some automakers have applied for an alternative transitional regime.

Inexpensive labor is a widely known location factor and will change in Mexico. The new government increased the stagnant minimum wage for three years in a row and installed a new labor regulation along with mandatory mechanisms. Chapter 23 of the free trade agreement may help improve workers' conditions, especially for multinationals that export within the USMCA region, since a commission will supervise companies to avoid non-compliance with labor laws.

The RVC requirement for steel and aluminum favors the United States and Canada. At the same time, Mexico is not affected since it does not produce steel for the automotive industry, and aluminum production is limited.

I analyzed changes in imports from the three groups of auto parts regulated that represent 11.55 percent of total imports in the USMCA region in 2020. Four elements stand out among these changes: *a)* The COVID-19 crisis negatively affected imports of core, principal, and complementary parts, which decreased on average 15 percent from 2019 to 2020; *b)*The United States was the partner country that imported more auto parts: 65 percent of the total; *c)* U.S. imports of lithium accumulators come from China, the world's leading producer. This is important because the future of the

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489)

automotive industry is electromobility, which depends on lithium batteries and, therefore, imports should be replaced shortly by batteries produced in the USMCA region; and, finally, *d)* The intraregional trade of complementary auto parts includes "ignition-wiring sets," which are at the top of the list in Mexico's production and exports to the U.S.

By 2020, there was a general decline in production, regional trade, foreign direct investment, and employment related to the COVID-19 crisis that complicates the interpretation of changes since the agreement's entry into force.

Finally, changes will only affect companies located in the USMCA region, taking advantage of the free trade agreement. Reasons to manufacture in Mexico and export to other countries or regions will continue to be inexpensive skilled labor, trade agreements with other countries, government support for industry, agglomeration advantages, and a devalued currency. However, lessons learned from this process lead to insisting on giving greater importance to manufacturing in Mexico. It is necessary to replace inexpensive labor and a devalued currency as the main reasons to manufacture in the country. Mexico must implement an industrial policy that inserts the country into the wave of technological change and be aware of the possibility that an import-substitution process may be very favorable.

Bibliography

AAPC (American Automotive Policy Council), American Automakers

2020 *American Automotive Labeling Act* (*AALA*), http://www.americanautocouncil.org/domestic-content

Álvarez, Lourdes

2014 "La industria automotriz a veinte años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación y perspectivas," in Arturo Oropeza, comp., *TLCAN 20 años. ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?* Mexico City, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Álvarez, Lourdes, and Jorge Carrillo

2017 "Estrategias de la industria automotriz ante la crisis: relocalización de plantas y modelos de automóviles en 2007, 2011, 2013 y 2015," in Lourdes Álvarez and María Luisa González Marín, comps., *Reestructuración productiva de la industria automotriz en la región del TLCAN 2008-2015*, Mexico City, Facultad de Contaduría y Administración (FCyA), UNAM.

Álvarez, Lourdes, and María Luisa González
2015 "Reestructuración productiva en la industria automotriz mundial y su efecto en los costos laborales a partir de 2008," in María Luisa González, comp., *El costo de la mano de obra en la industria automotriz y sus estrategias productivas,* Mexico City, Instituto de Investigaciones Económicas (iiec)/Dirección General de Asuntos del Personal Académico (dgapa), unam.

amia (Asociación Mexicana de la Industria Automotriz) –
inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)
2018 "Conociendo a la industria automotriz," inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/OtrTemEcon/CndoIndAuto.pdf

Arteaga, Arnulfo, Aurora Marcial, and Samuel Ortiz
2021 "El t-mec y las perspectivas en México de la industria automotriz china," *Comercio Exterior, Bancomext*, no.18, https://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=844&t=el-t-

Automotive News
2021 "Mexico Wants Talks with U.S. over Vehicle Content Rules in Trade Pact," https://www.autonews.com/manufacturing/mexico-wants-talks-us-over-vehicle-content-rules-trade-pact

Boyer, Robert, and Michel Freyssenet
2002 *The Productive Models. The Conditions of Profitability*, New York, Palgrave MacMillan.

Carbajal, Yolanda, and Laura del Moral
2014 "El desempeño del sector automotriz en México en la era tlcan. Un análisis a 20 años," *Paradigma Económico,* vol. 6, no. 2, pp. 95-126.

cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)
2017 "La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe," United Nations, Chile, ISBN: 978-92-1-358064-6 (ePub version).

Covarrubias, Alex
2021 "The usmca and the Third Generation of Labor Arrangements. Probable Scenarios for Regional Labor and Industry," *Norteamérica*, vol. 16, no. 1, doi: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.1.470

2019 "La ventaja competitiva de México en el TLCAN: un caso de *dumping* social visto desde la industria automotriz," *Norteamérica*, vol. 14, no. 1, pp. 89-118, DOI: https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2019.1

Csíki, Ottó, Reka Horvath, and Levente Szász
2019 "A Study of Regional-Level Location Factors of Car Manufacturing Companies in the EU," *Acta Económica*, vol. 69, no. 2, pp. 13-39, DOI: 10.1556/032.2019.69.S2.2

Curran, Louise, and Jappe Eckhardt
2020 "Mobilizing against the Anti-globalization Backlash: An Integrated Framework for Corporate Non-Market Strategy," *Business and Politics*, vol. 22, no. 4, December, pp. 612-38, https://doi.org/10.1017/bap.2020.9

De Gortari, Alonso
2017 "Disentangling Global Value Chain," Job Market Paper, World Trade Organization (WTO), https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/agortaripaper.pdf

DOF (*Diario Oficial de la Federación*)
2020 "Decreto Promulgatorio del Protocolo por el que se Sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá. México" June 29, https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2020&month=06&day=29&edicion=MAT

Dunning, John
1998 "Location and the Multinational Enterprise: A Neglected Factor?" *Journal of International Business Studies*, vol. 29, no. 1, pp. 45-66.
1980 "Toward an Eclectic Theory of International Production: Some Empirical Tests," *Journal of International Business Studies*, vol. 11, pp. 9-31, https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8490593

Dussel-Peters, Enrique, and Kevin Gallagher
2013 "NAFTA's Uninvited Guest: China and the Disintegration of North American Trade," CEPAL *Review*, no. 110, pp. 83-108.

efe
2021 "Volkswagen deja de producir para Estados Unidos el icónico modelo Golf", January 21, https://www.efe.com/efe/usa/economia/volkswagen-deja-de-producir-para-estados-unidos-el-iconico-modelo-golf/50000106-4445360, accessed October 10, 2021.

Estevadeordal, Antoni, and Kati Suominen
2003 "Rules of Origin: A World Map and Trade Effects," paper for the workshop, The Origin of Goods: A Conceptual and Empirical Assessment of Rules of Origin in ptas, Paris, inra-delta, May 23-24.

Freyssenet, Michel
2017 "Wrong Forecast and Unexpected Changes," in Michel Freyssenet, comp., *The Second Automobile Revolution. Trajectories of the World Carmakers in the 21st Century*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 7-37.

García, Rafael, and Alejandro Álvarez
2020 "Análisis de las condiciones estructurales de la industria automotriz en México ante la entrada en vigor del t-mec," *Economía unam*, vol. 18, no. 52, January-April 2021.

González, María Luisa
2015 *El costo de la mano de obra en la industria automotriz y sus estrategias productivas*, Mexico City, iiec, unam, http://ru.iiec.unam.mx/id/eprint/3131

Hurley, Neil
1959 "The Automotive Industry: A Study in Industrial Location," *Land Economics*, vol. xxxv, no. 1, https://www.jstor.org/stable/3144703

imleb (Independent Mexico Labor Expert Board)
2020 "Interim Report," imleb, December 15.

ina (Industria Nacional de Autopartes)
2020 *Implementación de las reglas de origen del sector automotriz del t-mec*, https://www.youtube.com/watch?v=_aMddTrPyZ4, accessed in June 2021.

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489)

inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)
2021 "Banco de Información Económica (bie). Encuesta mensual de industria manufacturera," https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/, accessed May 14, 2021.

Jetín, Bruno
2017 "Strategies of Internationalization of Automobile Firms in the New Century: A New Leap Forward?" in Michel Freyssenet, comp., *The Second Automobile Revolution. Trajectories of the World Carmakers in the 21st Century*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 38-65.

Klier, Thomas
2019 "North America Trade and the Auto Industry. Trade Protectionism, Regional Integration and Labor Disparities in the North American Automotive Industry," paper presented at the International Workshop, Mexico City, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

Lung, Yannick, and Rob van Tudler
2004 "In Search of a Viable Automobile Space," in Jorge Carrillo, Yannick Lung, and Rob van Tudler, eds., *Cars, Carriers of Regionalism?* New York, Palgrave Macmillan.

Martínez, Adriana, and Jorge Carrillo
2019 "Evolución de la política industrial en regiones emergentes: el caso de la industria automotriz en Guanajuato, México," *Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, vol. 29, no. 54, pp. 4-30, https://doi.org/10.24836/es.v29i54.757

oica (Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles)
2021 "World Automotive Production," http://www.oica.net/

Reinsch, W., J. Caporal, M. Waddoups, and N. Tekarli
2019 "The Impact of Rules of Origin on Supply Chains," *usmca's Auto Rules as a Case Study*, Washington, D.C., Center for Strategic International Studies (csis).

Rubenstein, Jim, and Thomas Klier
2019 "Powertrain Sourcing in North America Example of Regional Integration, Forging a New Path for North American Trade: The Auto Sector," Chicago, Federal Reserve Bank of Chicago.

Statista
2020 "Producción de aluminio secundario en el mundo," https://es.statista.com/estadisticas/1140519/produccion-de-aluminio-secundario-en-el-mundo-por-pais/

stps (Secretaría del Trabajo y Previsión Social)
2019 Reforma laboral, https://reformalaboral.stps.gob.mx/

Sturgeon, Timothy, Gary Gereffi, Kimberly B. Rogers, and Karina Fernandez-Stark
2010 "The Prospects for Mexico in the North American Automotive Industry: A Global Value Chain Perspective," *Actes du gerpisa* (Groupe d'études et de Recherche Permanent sur L'industrie et les Salariés de l'Automobile), no. 42, pp. 11-22.

Trade Map
2020 "Foreign Trade Database," https://www.trademap.org/Index.aspx

usitc (United States International Trade Commission)
2019 "U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors," April, Publication number 4889, https://www.usitc.gov/publications/332/pub4889.pdf

usmca (United States-Mexico-Canada Agreement)
n.d. Chapter 4, https://usmca.com/rules-of-origin-usmca/

Williamson, Oliver E.
1979 "Economía del costo de transacción: el gobierno de las relaciones contractuales," *Journal of Law and Economics*, vol. 22, no. 2, October, pp. 233-61, https://doi.org/10.1086/466942

wto
2021 "Evolution of rtas, 1948-2021. Regional Trade Agreements Information System (rta_is)," accessed July 20, 2021, https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx

 (DOI: https://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.2.489)