



INADI

Instituto para el Desarrollo Industrial
y la Transformación Digital A.C.

La voz del INADI
Núm. 35

El T-MEC, de la crisis de los aranceles a las oportunidades para superar un Tratado de Libre Comercio*

Julen Berasaluce Iza | septiembre, 2026

[Leer](#)



I. Introducción

El Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC) representa la última etapa de un modelo de integración en América del Norte basado en un tratado de libre comercio (TLC) basado en la integración comercial y que incluye elementos que derivan de las exigencias de renegociación con base en una lectura nacionalista y proteccionista de Donald Trump en su primer mandato. A su vez, incorpora algunas características de mayor estandarización en materia de derechos medioambientales y laborales, que respondían en particular a los requerimientos de la facción demócrata que, durante el periodo de negociación y firma del tratado, controlaba el Congreso de los EE.UU. Esencialmente, en términos de los diferentes modelos posibles de una integración económica en la región, el T-MEC, más allá de incluir algunos elementos proteccionistas, responde a la misma lógica de una búsqueda de integración económica a través de una mayor profundización comercial.

Una de las contradicciones del T-MEC es que, presentándose como un instrumento de integración comercial de última generación, es el producto de una negociación exigida, bajo amenaza de ruptura, y liderada por Donald Trump, presidente populista estadounidense que alcanza la presidencia de los EE.UU. con una agenda nacionalista, sumamente crítica de la migración y que situaba el comercio internacional como uno de los problemas fundamentales de EE. UU. En particular, esta crítica se dirigió al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), referido por Trump como “posiblemente el peor acuerdo comercial jamás realizado” (BBC, 2018), en



* Este ensayo forma parte del libro *Repensar la idea de América del Norte en la tercera década del siglo XXI*.

el habitual tono hiperbólico del mandatario estadounidense, con base, entre otros, en la balanza comercial bilateral deficitaria de EE.UU. con México y de la amenaza de deslocalización de empresas.

La llegada de Donald Trump a la presidencia en su primer mandato, en 2017, supuso la inmediata retirada del EE. UU. del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), acuerdo comercial que el propio EE.UU. había liderado, bajo la anterior administración de Barack Obama, como estrategia de expansión en Asia Pacífico y a la que México se había abocado a participar bajo la lectura de que el TPP significaría la modernización de la relación comercial con Canadá y el nuevo escenario de actualización de las relaciones comerciales de EE. UU. A pesar de la retirada de los EE.UU., México se mantuvo en el acuerdo, que se convertiría en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), que fue suscrito por los 11 países restantes.

A su vez, el presidente estadounidense exigió la renegociación del TLCAN, cuestión que desde México quiso abordarse como una modernización del tratado. En efecto, algunos elementos que integraron finalmente el T-MEC pueden interpretarse como una modernización, puesto que el nuevo acuerdo incorporó temas como el comercio digital, ausente del TLCAN. De hecho, en esa línea de modernización, varios de los nuevos capítulos y modificaciones del T-MEC estaban ya incluidos en el TPP. Un ejemplo de lo anterior son las exigencias de EE.UU. a México en materia laboral, que ya habían motivado una reforma constitucional en 2017 y que fue desarrollada en la reforma laboral de 2019, con las especificidades incluidas en el T-MEC. Sin embargo, algunos elementos responden a una renegociación desde una posición de poder de EE.UU., dispuesto a aplicar aranceles de forma bilateral. De hecho, EE. UU. aplicó desde junio de 2018 a México y Canadá los aranceles sobre el acero (25%) y el aluminio (10%), anunciados tres meses antes, pero de los que estos dos países habían sido temporalmente exentos, conocidos como la Sección 232 (de la Ley de Expansión Comercial de 1962, que permite la imposición de aranceles por razones de seguridad nacional).

Estos aranceles fueron retirados a Canadá y México en mayo de 2019, como parte de las negociaciones del T-MEC, reflejando precisamente su uso instrumental como herramienta de negociación. Es preciso recordar que dichos aranceles fueron declarados ilegales por el panel de resolución de controversias de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en diciembre de 2022, en un caso promovido por China y otros países¹ (OMC, 2022). Si bien EE.UU. presentó una apelación a la resolución, el hecho de que el Órgano de Apelación de la OMC no se encuentre en funcionamiento, precisamente por la negativa de EE.UU. a participar en la designación de sus miembros, ha imposibilitado su avance. En cualquier caso, la presión bajo aranceles ilegales y la falta de compromiso con las reglas y los órganos establecidos para la resolución de controversias reflejan la ruptura del comercio basado en reglas sobre el que se establece la negociación del T-MEC.

Como advertimos en el presente capítulo, es preciso hacer un ejercicio de diferenciación de los elementos estructurales que motivan la aparición de Donald Trump, que canaliza bajo respuestas simplistas y populistas preocupaciones frente a algunas de las consecuencias concretas del modelo de globalización neoliberal liderado por EE. UU. Realizar este ejercicio de discernimiento nos permite superar las interpretaciones de la figura de Donald Trump como un accidente injustificado, interpretación ya debilitada por la reciente reelección del mandatario, y el planteamiento de respuestas integrales que respondan a los retos que vive la región. Ello debido a que, pese a algunos beneficios económicos innegables de la integración comercial norteamericana, cerrarnos los ojos frente a sus deficiencias y a los retos no enfrentados no solo no resuelve el problema, sino que allana el camino a embaucadores y prestidigitadores.

¹ El caso principal, codificado bajo DS544 estuvo promovido por China, mientras que otras quejas fueron iniciadas por otros países, como Unión Europea (DS548), Noruega (DS552), Suiza, (DS556), entre otros.

II. Cambios estructurales que definen un nuevo marco global

Las victorias electorales de Donald Trump no son ajenas a los diferentes cambios estructurales que se dan a comienzos del siglo XXI y que son consecuencia del modelo de globalización neoliberal. Entre otros de los factores que dieron la victoria al partido republicano en la elección presidencial de 2016, se puede destacar la contrariedad de los trabajadores industriales por la pérdida de trabajos en el sector manufacturero, con énfasis en el automotriz, que se concentra geográficamente en el conocido como Cinturón del Óxido (*Rust Belt* en inglés). Donald Trump se hizo con la victoria en los estados de Ohio, Indiana, Wisconsin, Michigan y Pensilvania canalizando el descontento hacia los acuerdos comerciales. Es un tema de amplia discusión cuál es la afectación del comercio sobre la pérdida de empleos en esta región, la dinámica de la reconversión industrial y el efecto de la automatización, entre otros. En general, existe una afectación sectorial que puede estar geográficamente concentrada, junto con efectos globales positivos a nivel país. En cualquier caso, la amenaza de deslocalización ha sido empleada como herramienta de negociación salarial, por lo que hemos de tener presente el efecto sobre los efectos de la apertura comercial a los salarios. De hecho, se ha encontrado que las importaciones han afectado la dinámica salarial en los trabajos industriales (*blue collar jobs*) en los EE.UU: (ver Hakobyan y McLaren, 2016). No obstante, como mencionamos a continuación, el cambio de modelo no responde a los efectos del TLCAN en sí mismo, ni al caso de México en particular.

Si algo ha caracterizado el cambio del equilibrio geoeconómico a nivel mundial durante las últimas décadas, ha sido el notable crecimiento de Asia, con China a la cabeza. Del mundo unipolar que surgió a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 y frente al liderazgo económico estadounidense que se materializó ya a partir de la Primera Guerra Mundial, pero de forma evidente a partir de la Segunda Guerra Mundial en el contexto de la Segunda Revolución Industrial, el despertar de China ha puesto en entredicho la hegemonía estadounidense.

Aunque en términos de ingreso per cápita China debe seguir siendo considerada un país de ingreso medio, su enorme tamaño poblacional revela las enormes economías de escala que presenta el gigante asiático. Si bien en términos nominales EE.UU. continúa siendo la economía más importante del mundo, desde 2016 se considera que China superó a EE.UU. con base en el Producto Interior Bruto (PIB) en paridad de poder adquisitivo (PPA), de tal manera que en la actualidad la economía china sería con base en este indicador aproximadamente un 20% superior a la estadounidense. Y este no es un dato aislado. Un número creciente de indicadores que se refieren al liderazgo tecnológico, como el número de patentes o número de artículos publicados sobre temas de vanguardia tecnológica, como la Inteligencia Artificial (IA), favorecen de forma cada vez más sólida a China frente a EE. UU. En términos comerciales, por ejemplo, China es el primer socio comercial de 62 países, mientras que EE.UU. apenas lo es de 31. EE.UU. sigue siendo un actor económico relevante, pero ya no constituye la hegemonía indiscutida.

En el ascenso de China, EE.UU., y por extensión, el mundo occidental, jugó un papel muy relevante. Bajo la lógica de maximización del beneficio, las empresas americanas reubicaron una parte importante de sus plantas de producción en China, atraídas por su incontestable bajo costo laboral. China se convirtió en la fábrica del mundo y, de forma paralela, desarrollaba nuevas capacidades productivas. La creación de fuertes clústeres sectoriales le fue ofreciendo a China nuevas ventajas, como la capacidad de encontrar diferentes proveedores de productos similares. Además, China no se insertó bajo el mismo modelo de prevalencia del mercado, sino que aplicó herramientas de política industrial bajo una concepción propia de coordinación entre la iniciativa privada y la acción estatal, con liderazgo de esta última. De esta forma, el Estado chino condicionó la entrada al mercado doméstico y la recepción de inversión foránea para la producción en ese entorno más ventajoso. Los condicionamientos se pueden resumir en dos tipos: asociación con empresas locales y transferencias tecnológicas. Pero estas herramientas solo eran una parte de un plan de alcance mucho más elevado: desde el

Estado, China conjugaba toda una serie de incentivos, subsidios y canalización de crédito para impulsar las empresas del futuro, a fin de convertirse en el líder industrial mundial. China ponía en jaque la disputa de la hegemonía mundial a través del liderazgo tecnológico y económico.

La disputa industrial de China está siendo facilitada por un proceso de transformación tecnológica de carácter global: la Revolución Digital. El cambio de hegemonía económica resulta mucho más complejo si el cambio tecnológico es menor. La capacidad instalada, la mayor amortización de las instalaciones previas y la ventaja tecnológica acumulada en los sectores prevalentes, entre otros factores, favorecen el mantenimiento del liderazgo. Estos factores son menos relevantes e, incluso, actúan en dirección contraria en caso de una fuerte disrupción tecnológica. Las empresas dominantes con una fuerte posición en los sectores dominantes previos a una revolución tecnológica pueden estar menos incentivadas a invertir en los nuevos avances o pueden presentar una estructura organizacional que no se adapte a los requerimientos de las nuevas tecnologías. Considérese el caso, por ejemplo, de la banca tradicional y del modelo de expansión a través de sucursales. Este modelo puede no resultar óptimo en términos de costos y de acceso al cliente, frente a las posibilidades que ofrecen las aplicaciones para realizar una parte muy importante de las operaciones bancarias a través de un celular. Las nuevas tecnologías digitales han revolucionado prácticamente todos los modelos de negocio y han dado la oportunidad para la entrada de nuevos actores.

En el caso de China, la Revolución Digital ha ofrecido una oportunidad para alcanzar una posición de liderazgo en las nuevas tecnologías. La Gran Muralla Cortafuegos, además de constituir un sistema de censura y de vigilancia de Internet para favorecer el control político, ha permitido el desarrollo de empresas propias que han superado a aquellas que inicialmente copiaron. Empresas como Baidu, en imitación de Google, o Tencent (WeChat) que ha superado con creces las capacidades que presenta Whatsapp (Meta) son ejemplos de la estrategia de imitación y desarrollo propio en el ámbito digital. El desarrollo de las redes 5G, con mayores capacidades

para la aplicación de nuevas tecnologías digitales, por sus ventajas de menor latencia, confiabilidad y velocidad de conexión. China tiene 20 veces más número de estaciones 5G que EE.UU. y más de 7 veces más que la U.E.; de tal manera que, incluso a nivel per cápita, China supera ampliamente el despliegue de infraestructura de EE.UU. (casi cinco veces) y la U.E. (casi 2.5 veces). Estas diferencias también se dan, por ejemplo, en el mercado de vehículos eléctricos, que ha tenido un crecimiento fulgurante; mientras que en 2018 el mercado de vehículos eléctricos e híbridos enchufables se situaba en los 2 millones de unidades a nivel global, en 2024, apenas seis años después, supera los 17 millones, una subida de más de 8 veces. De estos, China produjo 11.3 millones de unidades, casi dos terceras partes del mercado mundial, una cifra que supera en 7.5 veces la participación de EE. UU.

TABLA 1 Comparación de despliegue de 5G en mercados internacionales

	CHINA (02-2024)	COREA DEL SUR	EE. UU. (12-2023)	U.E. (05-2024)
Número de estaciones 5G	3,500,000	307,000	175,000	460,000
Estaciones 5G por cada 100,000 hab.	245	593	51	103
Suscriptores 5G	851,000,000	30,000,000	317,000,000	223,000,000
Suscriptores 5G por cada 100,000 hab.	59,690	57,915	54,750	29,893

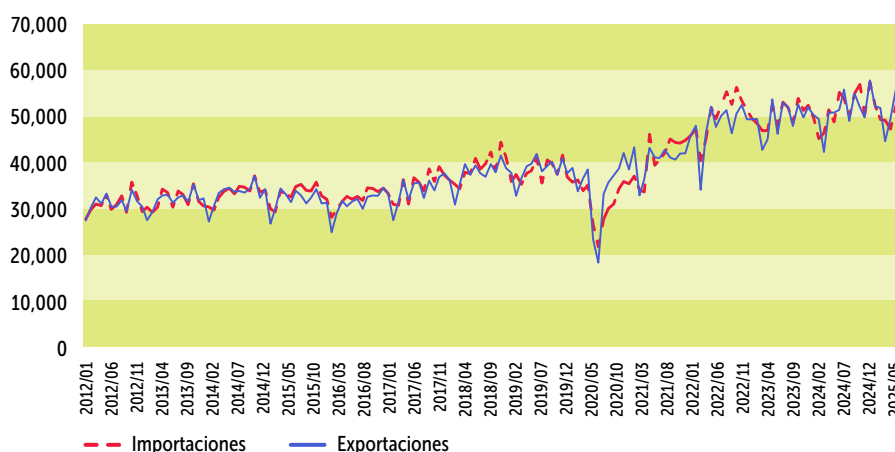
FUENTE: Observatorio Europeo 5G (2024)

Por más relevancia que tenga el caso de China, este no es un ejemplo aislado. Hemos visto casos anteriores de rápida industrialización a través de modelos mixtos con una aplicación de política industrial en planificación liderada por el Estado en varios países de Asia del Este durante el siglo XX, como Japón, Corea del Sur o Taiwán. De una forma más similar, en términos de que está realizando una transformación desde una economía centralizada a la incorporación de mecanismos de mercado, tenemos el caso de Vietnam. En conjunto, el modelo desarrollista asiático se erige como un nuevo modelo, con sus diferencias en función de los diferentes momentos temporales y países en los que se ha aplicado. Más que un recetario fijo, el modelo, enraizado en un sustrato cultural común con base en la propia China y el confucianismo, ofrece un

espacio para el liderazgo estatal en búsqueda de la competitividad internacional y un planteamiento de política industrial continua, aplicada a los problemas que enfrenta cada sector industrial en cada país o región.

El reposicionamiento asiático bajo la propuesta de un modelo propio de desarrollo y el ascenso del populismo proteccionista en EE.UU. revelan la crisis del modelo de libre mercado basado en reglas y las estrategias de crecimiento a partir de una apertura comercial. Esta crítica es particularmente relevante para México, puesto que el país promovió desde finales de la década de 1980 y particularmente a partir de la firma del TLCAN, un modelo de apertura comercial y atracción de inversión extranjera. Las exportaciones se han convertido en uno de los componentes principales de la demanda, lo que hace a la economía mexicana muy dependiente del acceso que tenga a su principal mercado, EE. UU. Nótese que a pesar de que México cuenta con una balanza comercial bilateral positiva con EE.UU. y de la importancia de las exportaciones sobre el conjunto del PIB, la balanza comercial se muestra bastante equilibrada para el período reciente. El efecto positivo sobre la demanda de las exportaciones se ve compensado por el fuerte efecto negativo de las importaciones, tanto en su carácter de insumos incorporados en las exportaciones, como de bienes importados en atención al mercado doméstico.

GRÁFICA 1 Balanza comercial de México mensual 2012-2025 (mayo)
(mil. US\$)



FUENTE: INEGI (2025)

Como resultado del modelo de apertura comercial, México cuenta en la actualidad con 14 TLC con 52 países, además de 30 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (Secretaría de Economía, 2025). A pesar de lo anterior, el país no ha podido de forma efectiva diversificar sus exportaciones, que llegan a concentrarse hasta el 80% en EE.UU. Además, la caracterización del modelo va más allá de la reducción de aranceles. Como podemos observar en el T-MEC, de forma más avanzada que en el NAFTA, el establecimiento de unas reglas comunes para comerciar se ha realizado en el contexto de una liberalización y de la prevalencia de las reglas del mercado. A este respecto, como señalaremos a continuación de forma sucinta, el T-MEC representaba un acuerdo que ya había explotado la vulnerabilidad de México por su dependencia del mercado estadounidense.

El T-MEC contó, a diferencia del TLCAN, con un capítulo laboral integrado en el texto principal, con el objetivo de establecer derechos laborales y estándares comunes para los tres países. Si bien el texto principal del capítulo contaba con una regulación dirigida a que los tres países reconocieran derechos laborales fundamentales tal y como están recogidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el capítulo contó con un anexo (23-A) dirigido exclusivamente a México. Bajo este anexo se requería a México la implementación de una reforma laboral que asegurara que los trabajadores tuvieran el derecho a organizarse colectivamente en sindicatos de forma libre y sin intromisión de la empresa. De manera específica se le requería a México que la elección de los líderes de los sindicatos se llevara a cabo bajo votaciones libres, personales y secretas. Para asegurarse de que todos los contratos colectivos existentes se adecuaran a la nueva regulación, México debería llevar a cabo un proceso de legitimación de todos los contratos colectivos existentes. México incorporó estas obligaciones en su reforma laboral de 2019. Para revisar que México realizara los esfuerzos requeridos para implementar la reforma, se crearía un Comité Independiente de Expertos Laborales para México (IMLEB, por sus siglas en inglés).

Además, se creó un Mecanismo de Respuesta Rápida (RRM, por sus siglas en inglés) dirigido a asegurar el cumplimiento de los derechos de negociación colectiva y de libertad de

asociación sindical en las plantas, en los Anexos 31-A (EE. UU.-México) y 31-B (Canadá-México). El RRM, que más que un mecanismo de resolución de controversias puede ser visto como un mecanismo de cumplimiento, presenta una asimetría fundamental por la cual es directamente aplicable a México, en cada una de las dos regulaciones bilaterales, mientras que solo es aplicable en los otros países una vez agotados los procedimientos domésticos (ver Claussen y Bown, 2024). Además, la declaración de sectores prioritarios reflejaba la atención, a través del partido demócrata, que ganó la mayoría del Congreso en las elecciones de 2018, de los sindicatos estadounidenses.

Otro elemento que atiende los requerimientos proteccionistas de Donald Trump es el aumento del contenido regional combinado con el contenido laboral específico en los vehículos. El contenido regional de los vehículos o camiones ligeros aumentó del 62.5% contemplado en el TLCAN al 75% en el T-MEC. En sí, este aumento podría considerarse de mayor proteccionismo regional, pero no necesariamente nacional, aunque combinado con el nuevo contenido laboral, la afectación sí era negativa para México. De acuerdo con la provisión de contenido laboral, al menos el 40% de los vehículos de pasajeros y el 45% de los camiones ligeros debería producirse por trabajadores que tuvieran un salario mínimo de 16 US\$ la hora. Este nivel salarial, inalcanzable en el corto o medio plazo en México, estaba dirigido, en combinación con el contenido de requerimiento regional, a proteger los empleos estadounidenses del sector automotriz.

El T-MEC también implicó un régimen de mayor protección de la propiedad intelectual, un elemento que se puede considerar favorable a EE.UU. y Canadá, como países desarrollados que ostentan un mayor número de patentes, particularmente en el caso de EE. UU. y el sector farmacéutico. Entre las medidas se puede destacar el aumento de la protección a los diseños industriales a 15 años, de los 10 años previos, o la extensión del periodo de protección de los derechos de *copyright*. Además, se establecieron procedimientos de aviso y retirada (*notice and takedown*) con respecto al contenido que infringe derechos de *copyright* en Internet. Entre otras

medidas, también se extendieron los periodos de exclusividad en el uso exclusivo de datos de los estudios clínicos, durante los cuales los competidores no pueden usar dichos datos para iniciar trámites administrativos para la aprobación de genéricos.

La inclusión de nuevos capítulos como comercio digital (capítulo 19) plantea una regulación simétrica y liberalizadora del sector, que no tiene en cuenta el control de actores relevantes que pueden ejercer control de mercado. Si bien la falta de competencia en el sector podría ser atendida por los órganos de vigilancia de competencia regulares, no se establece una regulación explícita en un sector que por sus efectos positivos de red tiene una mayor tendencia a la concentración. Nótese que la Unión Europea (U.E.) sí ha establecido una regulación específica para el sector a través de la Ley de Mercados Digitales y la Ley de Servicios Digitales, con atención al poder de mercado que mantienen los denominados *gatekeepers*. De forma similar, el capítulo sobre telecomunicaciones del T-MEC (capítulo 18) considera medidas de regulación asimétrica en respuesta al control de mercado efectivo que tienen las empresas dominantes en un caso en el que sí puede afectar a empresas mexicanas.

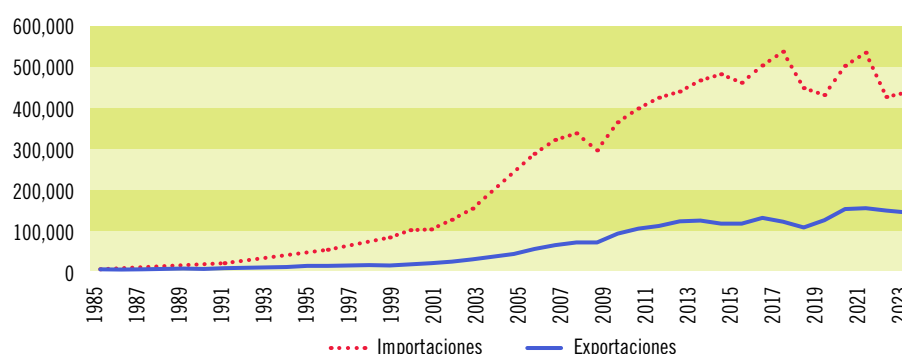
III. Contexto para el replanteamiento de las relaciones comerciales al inicio del segundo mandato de Donald Trump

Hay varios elementos que ofrecen un nuevo contexto con respecto a las relaciones comerciales estadounidenses durante el segundo mandato de Donald Trump. El primero es de carácter más coyuntural, pero determina el amplio margen de maniobra con el que cuenta el ejecutivo estadounidense en sus negociaciones. Este viene dado por la amplia victoria electoral del candidato republicano en las elecciones de 2024, que vino acompañada por un control de su partido de ambas cámaras, que se conjunta con una mayoría conservadora en la Suprema Corte.



El segundo es de carácter más estructural y refiere a la creciente confrontación, fundamentalmente en términos económicos y comerciales, pero con un trasfondo geopolítico, entre China y EE. UU. Con base en una investigación de la Oficina Comercial de los EE. UU. (USTR por sus siglas en inglés), el ejecutivo impuso aranceles en una línea creciente de productos a lo largo de 2018, que fueron respondidos con aranceles por importaciones chinas desde EE.UU. por un volumen equivalente. También bajo la primera administración de Trump se agregó a Huawei a la lista de empresas restringidas por parte del Departamento de Comercio, arguyendo preocupaciones en materia de seguridad nacional. Durante la administración de Joe Biden la restricción a empresas tecnológicas chinas se extendió, incluyendo a decenas de compañías relacionadas con robótica e IA a la Regla de productos extranjeros directos (*Foreign Direct Product Rule*). Además, se restringió la exportación de chips avanzados o equipamiento para su producción a China. De igual manera se establecieron prohibiciones para que los ciudadanos estadounidenses trabajaran en este tipo de empresas chinas, a no ser que recibieran una licencia explícita para ello. Por su parte, el gobierno chino respondió con un incremento de su financiación a la creación de alternativas domésticas para los chips más avanzados. Una de los desarrollos alternativos que más llamó la atención, desplomando la cotización bursátil de la empresa Nvidia, fue el sistema de inteligencia artificial de modelo de gran lenguaje (LLM, por sus siglas en inglés), DeepSeek, que con un requerimiento de procesamiento y gasto en entrenamiento muy inferior al que han requerido sistemas de LLM similares como ChatGPT4, obtuvo resultados muy similares al de su competencia. De hecho, como se advirtió en la escalada arancelaria entre los dos países a partir del movimiento proteccionista de Trump en el denominado Día de la Liberación (*Liberation Day*), China no es un actor que sea fácilmente arrinconado por las amenazas y los aranceles estadounidenses. El país asiático tiene armas comerciales con las que afectar a EE. UU., como la restricción de la exportación de tierras raras, y un sistema político que les permite enfrentar las consecuencias económicas de los conflictos comerciales con menor presión ciudadana.

GRAFICA 2 Comercio de EE. UU. con China 1985-2024
(millones dólares corrientes)

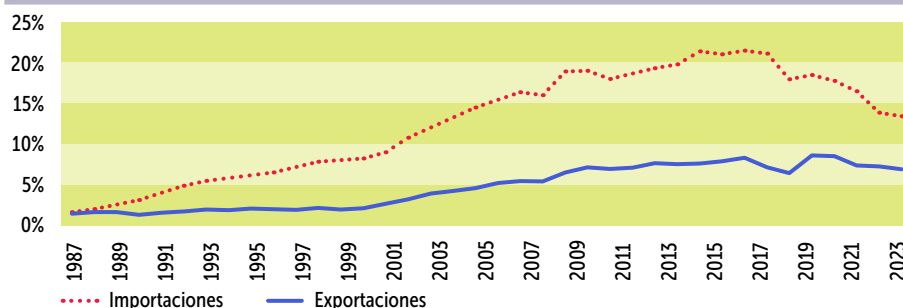


FUENTE: elaboración propia con datos de la Oficina del Censo de EE.UU. (2025)

El aumento de las tensiones comerciales entre China y EE.UU. se ve reflejado en la dinámica comercial entre los dos países. Nótese que la relación comercial entre los dos países muestra balanza comercial negativa para EE. UU., que en términos nominales ha aumentado, consolidándose los últimos años en torno a los 300 mil millones de dólares. Sin embargo, desde 2018, cuando las exportaciones muestran un máximo histórico de 539 mil millones de dólares, que casi se vuelve a alcanzar en 2022 (536 mil millones), la tendencia creciente de las importaciones parece haberse parado con muestras incluso de una tendencia a la baja. Por su parte, las exportaciones en términos nominales sí muestran una tendencia ligeramente creciente durante estos últimos años. La lectura de estos datos del comercio bilateral debe complementarse con la de los datos relativos, que reflejan un máximo histórico de la participación de las importaciones chinas sobre el total de importaciones estadounidenses del 21.59% en 2017 y una notable tendencia decreciente desde este año. 2024 cerró con una participación de China sobre el total de importaciones estadounidenses del 13.34%. Debido a que las exportaciones bilaterales se han mantenido constantes en términos relativos, la participación de la balanza comercial negativa de EE.UU. con China se ha reducido en su participación con respecto al total del comercio estadounidense. Nótese que esto no significa que la balanza comercial bilateral se haya reducido, que si bien lo ha hecho con respecto a 2018 (máximo de 418 mil millones de dólares), en los últimos años se ha

mantenido constante. Sin embargo, la balanza comercial negativa estadounidense ha aumentado, reflejando que esta es consecuencia de desbalances macroeconómicos y de que las medidas bilaterales solo afectan a su desagregación por países. Podemos concluir que, a pesar de que se ha dado una reducción en términos relativos de las importaciones de China a EE. UU., este sigue siendo un socio comercial muy relevante, por lo que se combinan elementos de confrontación económica bajo un contexto de profunda integración comercial. Ello sin tener en cuenta sus relaciones a través de terceros países, muy relevantes en función de la profunda integración de las cadenas productivas globales.

GRÁFICA 3 Comercio de EE. UU. con China 1985-2024
(% de los totales mundiales)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Oficina del Censo de EE. UU. (2025)

Otro de los elementos fundamentales que marcan el nuevo contexto económico es la revitalización de la política industrial en Occidente y particularmente en EE.UU. Hay dos argumentos que se han esgrimido para el reimpulso a la política industrial en los países occidentales. En primer lugar, la necesidad de impulsar una transformación del tejido productivo hacia uno más sustentable, en el contexto de impulsar medidas para la mitigación del cambio climático. El segundo, es el fortalecimiento de cadenas productivas regionales y nacionales, como medida preventiva frente a eventos disruptivos potenciales que las afecten, frente a lo ocurrido durante la reciente pandemia Covid19. Sin embargo, no debemos dejar de lado la pugna por el liderazgo tecnológico en el contexto de la Revolución Digital, que anteriormente comentábamos. Los países de Occidente son conscientes de que un

posicionamiento de liderazgo frente a las nuevas tecnologías de la Revolución Digital, con énfasis en la IA, es una de las claves para el crecimiento económico en el medio y largo plazo, además del posicionamiento en el nuevo orden geoeconómico y geopolítico, incluido el aspecto militar.

La primera piedra angular de la nueva política industrial implementada a partir de la administración Biden fue la Ley de Inversión en Infraestructura y Trabajo (*Infrastructure Investment and Jobs Act*) aprobada en noviembre de 2021, con apoyo de ambos partidos. La asignó gasto por 1.2 billones de dólares, de los cuales 550 mil millones implicaban nuevo gasto federal en infraestructura logística (como puentes, carreteras, aeropuertos, puertos marítimos y ferrovías), mejora de infraestructura para la distribución de agua, infraestructura energética y mejora de la infraestructura crítica contra potenciales ciberataques.

La Ley de CHIPS y Ciencia (*CHIPS² and Science Act*), se aprobó en 2022 y es uno de el pilar legislativo de la política industrial estadounidense para el fomento de la producción de semiconductores. Esto se enmarca en un pacto de ambos partidos para la creación de capacidades domésticas en materia de chips, lo que se considera un aspecto crítico en el mantenimiento de la competitividad a largo plazo y para disminuir la dependencia de China, como rival geopolítico. Bajo esta ley se han canalizado 52.7 mil millones de dólares para el apoyo a la fabricación de semiconductores, I+D y capacitación de la mano de obra. En particular, 39 mil millones fueron dirigidos a subvenciones y préstamos para facilitar el establecimiento de empresas productoras de chips en territorio estadounidense. Además, se autorizaron 200 mil millones sobre un periodo de 10 años para la financiación de investigación científica y tecnológica en áreas como la IA o la computación cuántica, con un fortalecimiento de la *National Science Foundation*.

También aprobada en agosto de 2022, la Ley de Reducción de Inflación (IRA, por sus siglas en inglés), además de buscar reducir los costos de la atención sanitaria, incluyó varias medidas de apoyo a la transformación productiva sustentable.

² *Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors.*

Bajo esta iniciativa se dirigieron 370 mil millones a proyectos climáticos y de energía sustentable. Así, se incluyeron créditos fiscales y subsidios para incentivar la producción doméstica de vehículos eléctricos, paneles solares y baterías, entre otros elementos críticos. También se apoyó el desarrollo de infraestructura energética limpia, como las tecnologías de captura de carbono, y modernización de la red eléctrica.

De esta manera, la llegada de la segunda administración de Trump, a partir de su victoria en las elecciones presidenciales de 2024, se planteaba bajo un nuevo contexto geoeconómico. A nivel externo, EE.UU. se encontraba en plena confrontación comercial y tecnológica con China, a pesar de sus importantes relaciones comerciales, directas e indirectas. A nivel interno, el país norteamericano ya había asumido un nuevo paradigma económico, bajo el que se propiciaba una nueva política industrial para revitalizar la industria nacional, con énfasis en las nuevas tecnologías digitales.

IV. Trump 2.0 y la generalización de las confrontaciones comerciales

La llegada de la segunda administración de Trump trajo a los aranceles como fórmula de amenaza para la negociación frente a cualquier conflicto internacional. Como parte de su agenda proteccionista y nacionalista, el mandatario republicano insistiría en un planteamiento proteccionista, en el señalamiento a los países vecinos en relación con los problemas de seguridad y narcotráfico y en el duro combate frente a la migración. El primer ejemplo de lo que posteriormente se generalizaría y multiplicaría vino el 26 de enero, con la amenaza de un 25% de aranceles a Colombia, por su negativa a aceptar dos aviones militares con migrantes deportados, por las formas en que esta se estaba realizando. A pesar de que Gustavo Petro amenazó con aranceles en represalia, la amenaza resultó exitosa debido a que el presidente colombiano aceptó la forma en que los migrantes estaban siendo deportados.

La primera acción directa de amenaza efectiva arancelaria fue a partir de la aprobación de la *International Emergency*

Economic Powers Act (IEEPA), por la cual se establecieron aranceles a China, México y Canadá, en respuesta, en función de la justificación de la propia ley, de una declaración de emergencia nacional relacionada con la migración ilegal y la crisis de fentanilo. Entonces, la ley se enfocaba en una combinación curiosa de países; por un lado, China, el país que disputa la hegemonía global a EE.UU., y los dos países vecinos que podrían considerarse entre sus principales aliados. Bajo la IEEPA se estableció una tasa de un 10% a China, adicional sobre los aranceles ya existentes, y un 25% general a México y Canadá, si bien a este último se aplicaría una tasa reducida del 10% a las importaciones de energéticos. Los aranceles se iban a implementar a inicios de febrero, aunque se suspendieron, inicialmente durante un mes para facilitar su negociación. A inicios de marzo se anunció, primeramente, una pausa a los aranceles al sector automotriz, dependiente de las cadenas regionales de valor ya construidas y, posteriormente, a los bienes considerados en el T-MEC.

El 12 de marzo de 2025 se reinstauraron los aranceles sobre el acero y el aluminio de la Sección 232 de la *Trade Expansion Act* de 1962, unificando ambas al alza, esto es, al 25%. La U.E. anunció medidas en represalia, pero fueron inicialmente suspendidas hasta inicios de abril, cuando se volvieron a poner en pausa. La U. E. entendía estas medidas no como una medida final sobre la que había que tomar una determinación, sino una herramienta de presión que habría un periodo de negociación, sobre el que no querían aumentar la presión. Esta respuesta apaciguadora no ha sido correctamente recibida, en tanto que Trump volvió a aumentar los aranceles al 50%, excepto al Reino Unido, que debería considerar que una tasa del 25% es el trato preferencial que EE.UU. da a un estrecho aliado. Además, a partir de agosto, la administración de Trump estableció aranceles del 50% a productos derivados de acero y aluminio, extendiéndose de esta forma a bienes de consumo e industriales.

El paso más fuerte de aumento de aranceles fue el que se dio en el denominado *Liberation Day*, a partir de la orden ejecutiva 12257, a inicios de abril de 2025. En esta orden ejecutiva se establecía un arancel mínimo del 10% a todos los

países considerados. Además, esta tasa se aumentaría en función del déficit comercial bilateral, a partir de dividir este por la cuantía de importaciones de ese país y por un factor de 2 (posiblemente, a partir de una regla de dedo). El argumento esgrimido, y criticado de manera generalizada, era que la existencia de un déficit bilateral era el resultado de medidas proteccionistas (no determinadas ni, por lo tanto, señaladas) y que, por lo tanto, estos aranceles eran de carácter recíproco. Los aranceles se pusieron en pausa durante 90 días para abrir ventanas de negociación con los países considerados. Sin embargo, la falta de acuerdo ha motivado que a inicios de julio se impongan aranceles a países aliados como Japón y Corea del Sur (25%) o Canadá (40%, pendiente de negociación). En otro caso de uso de los aranceles para cualquier dimensión de presión política, Trump impuso a Brasil un arancel del 50% por los cargos judiciales que enfrenta el expresidente Jair Bolsonaro (a pesar de que el país carioca no cuenta con un superávit comercial bilateral con los EE.UU.). Los aranceles del *Liberation Day* propiciaron una aceleración de la guerra comercial con aumentos marginales que llegaron al 145% por parte de EE.UU. a China y del 125% en la dirección contraria. Sin embargo, Trump rápidamente suspendió temporalmente el marginal sobre electrónicos por temor al efecto que este pudiera tener sobre el desabasto y los precios en el mercado estadounidense. La dura posición negociadora de China y los fuertes lazos comerciales entre los dos países derivaron en un acuerdo que fue anunciado el 12 de mayo en Ginebra, por el cual se eliminaban los aranceles de represalia que se anunciaron en abril.

De hecho, al menos durante la primera mitad de 2025 es raro el día en que no se dé alguna amenaza del presidente estadounidense en términos de aranceles con respecto a cualquier sector o influencia internacional: aranceles del 100% sobre películas producidas fuera de EE.UU., del 25% a todo el que compre hidrocarburos a Venezuela, a España por no comprometerse con el gasto militar exigido como miembro de la OTAN, a los miembros del BRICS,... A pesar de que algunos de estos aranceles serían difíciles de implementar y podrían considerarse como una amenaza vacía, otros sí se han

aplicado y EE.UU. ha planteado, de forma efectiva, una política proteccionista de niveles nunca antes vistos en EE.UU., al menos desde la segunda mitad de 1930. A julio de 2025 la tasa efectiva promedio arancelaria, preajuste de consumo, alcanzaría el 18%, mientras que durante la administración de Biden fue inferior al 3% (The Budget Lab, 2025).

A la fecha de escribir este capítulo (agosto de 2025) las negociaciones comerciales de EE. UU. con el resto del mundo continúan. Algunas relaciones bilaterales, como la referida con China o con la UE, han alcanzado un punto de relativo encuentro, bajo una situación asimétrica. Por ejemplo, con la UE, además de mantenerse, por el momento, los aranceles sobre el acero y el aluminio, se ha alcanzado un acuerdo que fija un arancel del 15% a la mayoría de las importaciones europeas, con algunas excepciones en productos cuyo suministro la administración de Trump quiere asegurar, como los medicamentos genéricos. Además, la UE se ha comprometido a realizar compras de bienes estadounidenses en bienes energéticos y semiconductores, así como a realizar fuertes inversiones en los EE.UU, además de los compromisos de gasto en defensa. Estos acuerdos de carácter totalmente asimétrico marcan un punto y aparte en el panorama de los acuerdos comerciales. Frente a un anterior planteamiento, formalmente simétrico, aunque presentara regulaciones diferenciadas en función de los sectores en los que EE.UU. mostraba mayor liderazgo, estamos transitando en la práctica hacia acuerdos comerciales completamente asimétricos en favor del actor más fuerte que consigue imponerlos, condicionando no solo las reglas comerciales, sino otros aspectos de la política nacional. Nos encontramos directamente ante el uso instrumental del comercio para el condicionamiento soberano en una suerte de neocolonialismo comercial.

V. La oportunidad de avanzar hacia una integración productiva

La nueva realidad geoeconómica marcada por el ascenso de Asia y el liderazgo, regional y en algunos aspectos mundial, de China ha revelado las insuficiencias de un modelo neoliberal que no ha ofrecido suficientes oportunidades de desarrollo a países como México. El reconocimiento de este diagnóstico es un punto de partida esencial para el planteamiento de alternativas congruentes y efectivas a largo plazo. La reacción populista, nacionalista y proteccionista de Donald Trump puede interpretarse como un reflejo del desacomodo del modelo de apertura comercial anterior y de deslocalización industrial. De hecho, aunque todavía es pronto para evaluar todos sus efectos, es ineludible referirnos a la voluntad expresada por el propio presidente estadounidense de reindustrializar su país (Greenhouse, 2025), lo que establece un objetivo específico contrario a los resultados de la deslocalización industrial para minimizar costos. Sin embargo, una reindustrialización de gran escala en múltiples sectores no es un objetivo razonable en el corto plazo y los costos de implementarlo pueden ser muy altos para EE.UU. si no se plantea dentro de una estrategia conjunta con sus aliados estratégicos. Frente a una estrategia de amenaza arancelaria y obtención de concesiones en el corto plazo horadando la confianza mutua, debe explorarse el planteamiento de una estrategia no solo comercial, sino también productiva, de medio y largo plazo.

Varios actores plantean desde México la necesidad de una mayor coordinación económica en la región. Desde una perspectiva que no incorpora la dimensión de la política industrial y que insiste en la integración comercial, Noyola y Serra (2025) han planteado los beneficios de transitar hacia un arancel común o una unión aduanera, siendo que el segundo requeriría de una estructura institucional más desarrollada y formalizada. Entre estos beneficios, los autores destacan la homogeneización de las reglas comerciales externas y el avance en la regulación interna, como, por ejemplo, en materia de competencia. Es cierto que en materia de homogeneización aduanal se han dado algunos pasos, más que por

un avance hacia la unión aduanera, debido a la presión de EE.UU. a México por limitar la entrada de productos chinos. En esa dirección podemos considerar el aumento de aranceles de abril de 2024 (DOF, 2024), o el establecimiento de aranceles mínimos a productos importados a través de plataformas digitales, cuando los bienes provienen de países con los que no hay un tratado de libre comercio, con una afectación directa a China. Sin embargo, resulta menos evidente que puedan darse pasos en la dirección de construir instituciones comunes para avanzar en favor de una unión aduanera. Precisamente, la falta de institucionalización formal ha sido una de las características de la integración comercial en Norteamérica y EE.UU. se ha caracterizado por minimizar los espacios de cesión de soberanía a instituciones internacionales. Entonces, más allá de la benevolencia o no de avanzar a una unión comercial, debemos reconocer que el escenario más probable de arancel común es su establecimiento por presión unilateral de EE.UU. a México. No obstante lo anterior, si se establecieran acuerdos que incluyeran, por ejemplo, la creación de un recurso común a través de los ingresos arancelarios o una mayor integración institucional, sería deseable que estas no se limitaran a asegurar un entorno de competencia, sino que se avanzara en una de las dimensiones que el anterior paradigma económico había olvidado en Occidente: una política industrial integrada a nivel regional.

Los últimos años han marcado un cambio en la dirección sobre la adopción de la política industrial en los países occidentales. En el caso de Norteamérica, EE.UU. presentó bajo la administración Biden una agresiva agenda de transformación industrial, con énfasis en la industria sustentable (*IRA*) y los semiconductores (*CHIPS and Science Act*). De manera similar en su viraje de planteamiento, aunque con muchas restricciones, en primer lugar presupuestales, el gobierno de México incorpora el planteamiento de una política industrial, en la actualidad bajo el Plan México. A pesar de que se dan esfuerzos a nivel nacional en materia de transformación productiva, los elementos de coordinación internacional en las respectivas iniciativas son mínimos o inexistentes.

Bajo el reconocimiento de que la colaboración entre un Estado con una capacidad de planificación activa y la iniciativa privada es necesaria para aspirar a una mayor competitividad, el planteamiento de iniciativas de mayor integración económica limitadas a lo comercial es insuficiente. Y dado que ambos países (a los que cabría añadir Canadá) han virado hacia una mayor intervención estatal en materia de política industrial, ¿no sería mucho más eficiente la colaboración en esta materia a nivel regional? La colaboración en materia de política industrial ofrece algunas ventajas que no deben ser desdeñadas.

En primer lugar, pese a que la creación de instituciones formales de planificación y evaluación de los proyectos de política industrial es necesaria para su ejecución eficiente, su operación coordinada a nivel regional no requiere una institucionalización específica a nivel supranacional. En una primera etapa, el diálogo entre los organismos respectivos puede ofrecer un espacio de colaboración suficiente. En segundo lugar, como se advierte en otras dimensiones de la colaboración internacional, la apertura de espacios de colaboración específicos ofrece vías de entendimiento, que en este caso pueden transformarse en mayor y mejor integración económica, que ejerzan de contrapeso frente a declaraciones y amenazas de carácter populista.

Como ha sido planteado por referentes internacionales como Rodrik (2024), la política industrial no puede plantearse de forma sectorialmente homogénea, sino que requiere de un diálogo para superar las barreras específicas de cada industria. Si el espacio de colaboración regional en Norteamérica se plantea desde una consideración de este tipo, el diálogo sectorial ofrece un ámbito flexible de colaboración que puede acercar posturas en ámbitos como la infraestructura, o en sectores que históricamente han implicado posiciones contrarias, como el energético, las telecomunicaciones o la nueva economía digital. Frente a una negociación que se limita a ventanas específicas, en función de lo que se acuerde en el tratado comercial, ya sea la renovación del T-MEC o su replanteamiento, la ejecución de una política industrial conjunta ofrece un espacio de diálogo continuo para

la coordinación de las acciones a nivel regional. Este diálogo ofrece la oportunidad de acercar posiciones también en materia regulatoria o de que esta dimensión sea usada como contrapartida frente a otros compromisos sectoriales.

Por último, la colaboración en materia de política industrial entre EE.UU. y México ofrece la oportunidad de acelerar la transformación productiva, con base en las diferencias de provisión de factores productivos entre los dos países. Si EE.UU. quiere acelerar la relocalización cercana de plantas productivas anteriormente deslocalizadas en Asia del Este y particularmente en China, puede ser beneficioso ofrecer un mayor abanico de posibilidades. La colaboración con México en esta materia, un país del que no se sospecha una oposición geopolítica o geoeconómica, podría permitir que las empresas a las que más afectaría el aumento de salarios en el caso de una relocalización a EE.UU. pudieran optar por México, lo que tendría un menor impacto en su competitividad. Se ha de tener en cuenta que la capacidad de atracción de inversión de México se ve seriamente limitada por dimensiones en las que una colaboración regional puede ser de ayuda, como la creación de capital humano específico, la falta de infraestructura, especialmente logística, y un entorno institucionalmente inestable. Desde luego, la mayor colaboración en estas dimensiones puede implicar un compromiso de recursos, o, al menos, en materia de financiamiento, pero estas acciones no implican, necesariamente, la creación de instituciones regionales comunes.

VI. Reflexiones finales

La integración económica en Norteamérica pasa por un momento de *impasse* resultante de la reconfiguración geoeconómica mundial en un momento de crisis, no solo de Occidente como región, sino también de sus modelos, en particular el modelo neoliberal de preponderancia de mercado y mínima intervención estatal. El modelo de política económica previo ha ido exponiendo algunas de sus debilidades en forma de nuevos retos y faltantes, como la creciente desigualdad social,



la falta de desarrollo tecnológico en los países en desarrollo o la grave crisis climática, que subraya la necesidad de transformaciones productivas a nivel global. Además, en los últimos años somos testigos de una auténtica revolución productiva, la digital, que muestra en las herramientas de IA todo su potencial. Estos complejos fenómenos se entrelazan y complementan. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el aceleramiento de la sustitución de EE.UU. por parte de China en algunos de los sectores con mayor crecimiento, como el de autos eléctricos o las nuevas tecnologías digitales.

Frente a estos retos mayúsculos y sus efectos sociales, no solo inminentes, sino en algunos casos ya presentes, la agenda económica regional no puede permitirse una respuesta populista, insustancial y nacionalista. Las amenazas arancelarias de Donald Trump, por más eficaces que puedan resultar en el corto plazo, desgastan la necesaria confianza entre los tres principales países de Norteamérica para responder conjunta e integralmente a un reto histórico. Los beneficios de corto plazo ofrecen un espejismo frente a los retos de transformación productiva que como región debemos enfrentar, ya de forma urgente, para el medio y largo plazo.

La coordinación de política industrial a nivel regional ofrece un espacio de colaboración pragmático, necesario y realista. Por un lado, no requiere de una institucionalización formal a nivel regional, sin negar su utilidad, pero sin depender esencialmente de ella. Frente a las propuestas de un avance hacia una posible unión aduanera (u otro esquema de integración económica formal), la colaboración regional en materia de política industrial se puede ejecutar bajo un marco institucional abierto y se beneficia de este, puesto que permite el diseño de propuestas sectorialmente específicas. Por otro lado, las propias iniciativas de política industrial están siendo adoptadas, en la medida de sus posibilidades y compromiso, por los diferentes gobiernos de la región, por lo que ya no nos encontramos en una posición de negativa absoluta frente a los evidentes beneficios que ha tenido en Asia del Este la planificación de la revitalización industrial. Resulta vital tener presente que ninguno de los países de la región, ni siquiera EE. UU., puede enfrentar todos estos retos de forma aislada y

descoordinada. Por todo ello, la incorporación de una colaboración a nivel regional en materia de política industrial y la extensión de la coordinación en áreas afines, como la planificación de infraestructura, son absolutamente necesarias para reposicionarnos con posibilidades de éxito en el nuevo tablero geoeconómico global.



Julen BERASALUCE IZA

**Profesor-Investigador del Centro de Estudios Económicos de
El Colegio de México y Consejero del Instituto para el
Desarrollo Industrial y la Transformación Digital (INADI)**

SEPTIEMBRE 2026