

3

La nueva política industrial estadounidense y la relocalización estratégica de las cadenas de suministro. Retos para México

ISIDRO MORALES*

Sumario: I. Introducción. II. La securitización de la política industrial estadounidense. III. ¿Desacoplamiento de China o manejo estratégico del riesgo en materia de innovación? IV. Retos para México derivados de la nueva política industrial estadounidense. V. Consideraciones finales. VI. Referencias.

* Investigador Nacional Emérito y consejero del Instituto para el Desarrollo Industrial y la Transformación Digital (INADI).

“In today’s interdependent, global innovation system, the greatest threat is that the United States will inadvertently weaken its innovation ecosystem while other countries continue to emulate the actions that have historically yielded U.S. advantages in technology development and commercialization. To counter this threat, the United States needs to protect and extend its ability to develop new technologies and apply those technologies to problems in both the military and commercial spheres. Protecting and strengthening this *ability* is vitally more important than protecting specific technologies”.

**NATIONAL ACADEMIES OF SCIENCES, ENGINEERING,
AND MEDICINE. 2022.**
Protecting U.S. Technological Advantage.
Washington, DC:
The National Academies Press. P. 101, <https://doi.org/10.17226/26647>

I. INTRODUCCIÓN

Después de que Donald Trump asestó un duro golpe a la narrativa neoliberal, poniendo en entredicho la liberalización progresiva de los mercados como la moneda de cambio de las relaciones comerciales de Estados Unidos con el mundo, el regreso de los demócratas al poder, con Joe Biden a la cabeza, ha puesto nuevamente en el centro de la política económica e industrial de dicho país, el papel estratégico del Estado emprendedor. El ancla de la nueva política industrial de la Unión Americana radica en la descarbonización acelerada de su matriz energética y en el impulso a la innovación tecnológica para profundizar la electromovilidad. Empero, la nueva política industrial de Biden ha quedado enmarcada, desde su origen, en la competencia tecnológica y comercial con China que se inició durante la era Trump, y que en la administración actual ha adquirido una dimensión de seguridad nacional. La securitización, por tanto, de la innovación tecnológica y de las relaciones comerciales que de ahí se derivan, se ha vuelto en el común denominador de las políticas industriales y tecnológicas seguidas por Washington en el momento actual.

La primera parte de este ensayo explica la nueva estrategia de securitización económica e industrial del gobierno estadounidense. La segunda parte da cuenta del debate que se ha entablado, tanto al interior del gobierno como en centros de pensamiento de muy alto nivel, sobre la mejor manera de llevar a cabo dicha securitización. La tercera parte explora algunas oportunidades y retos para México.

II. LA SECURITIZACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESTADOUNIDENSE

Los últimos cuatro años que van de 2018 a 2022 apuntan hacia el fin de una era y el inicio de otra, cuyos actores principales y problemáticas apenas se están vislumbrando. Estos cambios se caracterizan por cuatro crisis profundas: i) la escalada de la “guerra comercial” entre Estados Unidos y China que, durante la administración Biden, se ha definido más como una rivalidad científico-tecnológica; ii) la pandemia del Covid 19 que cobró la vida de más de 6 millones de habitantes y cuyo manejo desarticulado provocó una recesión mundial de la que muchos países aún no salen; iii) la invasión de Rusia a Ucrania el 24 de febrero de 2022, provocando una reterritorialización de las fronteras y alianzas geopolíticas; iv) la guerra asimétrica desatada entre Hamas y el estado de Israel, el 7 de octubre de 2023, y cuyas consecuencias aún están por verse. Estas crisis han modificado el pensamiento estratégico de los Estados Unidos, sobre todo con el regreso de los demócratas a la Casa Blanca con Joe Biden.

LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL ...

En efecto, en la nueva estrategia de seguridad nacional de la administración Biden, se reconoce que el principal rival geopolítico de los Estados Unidos es China, ya que su revisionismo en política internacional no es compatible con el orden liberal que se intentó globalizar con el fin de la Guerra Fría, y a que la rivalidad tecnológica que mantiene con la Unión Americana busca fortalecer un modelo autocrático e iliberal de gobierno, cuyas manifestaciones de fuerza pueden comprometer el futuro económico y político de sus vecinos (White House, 2022). Al mismo tiempo, Washington reconoce que persisten desafíos globales con los que hay que lidiar, como el combate al terrorismo, el cambio climático, las pandemias actuales y futuras, que exigen la acción colectiva y, por tanto, la cooperación multilateral, incluso con los países rivales. En ese sentido, la rivalidad comercial y tecnológica con China no necesariamente se ve como un antagonismo de confrontación, al menos por ahora, sino más bien como una rivalidad que debe conducirse sin “descarrilamientos”, como Biden lo hizo saber a su homólogo asiático durante su encuentro en la Cumbre de Bali, en noviembre de 2022.

Con el liderazgo renovado de los Estados Unidos en el Acuerdo de París, el objetivo es acelerar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs), sobre todo las del carbón mineral, el combustible más contaminante de todos los fósiles. Esto ha puesto en ventaja a las economías estadounidenses y europeas frente a la china e incluso la rusa, pues ya habían iniciado previamente una estrategia de descarbonización que las crisis tanto en Ucrania como en el Medio Oriente podrían acelerar. El 55% de la canasta energética de China es todavía el carbón, además de que la producción nacional de este energético se ha elevado en los últimos años a pesar de ser el principal emisor de GEIs a nivel global. A su vez, el país asiático se resiste a contribuir con fondos para impulsar la transición de las economías en desarrollo, alegando que en el pasado no ha sido un gran emisor. Por tanto, la estrategia de descarbonización impulsada por los países occidentales, y ahora liderada nuevamente por los Estados Unidos, podría generar puntos de conflicto con su rival asiático.

A pesar de que la invasión rusa a Ucrania se ha convertido en un choque múltiple: energético, económico y geopolítico, Washington lo ha percibido como un problema regional, que afecta directamente a Europa, aunque haya que revertirlo para contener el expansionismo ruso. La razón por la que Washington no considera a Rusia un rival a la estatura de China, es probablemente porque cuenta con los recursos duros y blandos para contenerlo. La invasión ha hecho la necesidad de la OTAN más perentoria y la presencia del poder militar estadounidense más necesario en el teatro europeo. El hecho de que Finlandia y Suecia sean nuevos miembros de la alianza militar, parece

ISIDRO MORALES

demostrarlo. Estados Unidos ha logrado canalizar recursos financieros y militares al gobierno de Selensky, con fin de resistir la ofensiva rusa. Cuenta además, con una producción creciente de crudo y gas, que lo ha hecho no solo autosuficiente, sino capaz de suministrar dichos recursos a sus aliados europeos con el fin de apoyar el embargo petrolero impuesto a los rusos –y que la misma Europa ha secundado– así como para diversificar las importaciones de gas ruso de las que todavía Europa depende. Sin embargo, aún no queda claro cómo la crisis en el Medio Oriente podría ser capitalizada por Moscú, tomando en cuenta que Irán es un abastecedor importante de armas para las milicias palestinas y mantiene un acercamiento estratégico con Putin.

Semejantes rivalidades y retos han sido enfrentados bajo una estrategia de tres pilares que conforma la nueva estrategia de seguridad de Washington: i) lo que se podría considerar una “securitización”¹ de la innovación tecnológica y por tanto, del comercio de insumos estratégicos de la economía estadounidense; ii) la redefinición de las alianzas; y iii) la modernización del ejército estadounidense. Los primeros dos puntos resultan cruciales para este artículo porque redefinen directamente el peso geopolítico de Norteamérica y por tanto, el posicionamiento de México.

En efecto, el primer pilar de la estrategia estadounidense vincula la tecnología y el comercio con la seguridad, sobre todo en insumos e industrias clave para la movilidad eléctrica y electrónica, como los microprocesadores, las tecnologías de punta en computación, la biotecnología y las energías limpias. A diferencia de la administración Trump, donde la imposición de aranceles alegando seguridad nacional se hizo de manera indiscriminada, afectando incluso el comercio con sus socios norteamericanos, en esta ocasión todo tipo de restricciones al comercio exterior (incluyendo prohibiciones a la exportación) de las industrias ligadas a la quinta generación de movilidad electrónica y a la transición energética están destinadas contra China. En este rubro, la administración Biden ha borrado la frontera entre la política externa y la interior, con el fin de fortalecer la resiliencia de su propia economía frente al reto chino. Para ello, Washington se ha embarcado en una política industrial de vanguardia, en donde el estado realiza inversiones estratégicas para que el sector privado y los organismos regulatorios pongan en marcha la reconversión de la economía apoyada todavía en la movilidad y el consumo de fósiles, hacia una verde en donde la movilidad y la conectividad descansen más en energía eléctrica generada por renovables. (White House, 2022).

Es en ese contexto que deben entenderse las tres leyes que ha logrado aprobar el congreso estadounidense durante la primera mitad del gobierno de Biden. La Ley de Infraestructura (LI), votada en noviembre de 2021, y

¹ Neologismo del inglés “securitization”: encuadrar una problemática en el marco de la seguridad nacional.

LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL ...

que agrupa el mayor volumen de inversión pública (1.2 billones de dólares) a ser desembolsado en cinco años, busca modernizar las carreteras, caminos, sistemas de agua potable y de conexión electrónica del país. (NCSL, 2021 y USDOE, 2021). El segundo paquete lo consiguió Biden en julio de 2022, con la Ley de Reducción de la Inflación (LRI), mediante la cual pudo obtener otros 385,000 millones de dólares, desembolsables en 10 años, para apoyar directamente el desarrollo de energías renovables y el impulso de los automóviles eléctricos. Poco después, en agosto de ese año, logró que se votara lo que se conoce como la Ley de Microprocesadores y Ciencia (LMC), que prevé un desembolso de más de 52,000 millones de dólares para impulsar la investigación, producción y desarrollo de los microprocesadores de nueva generación en su país, y así superar el desabasto que la crisis del Covid-19 había generado de estos insumos estratégicos para asegurar la competitividad de la economía estadounidense en la era de la 5G.

En efecto, la LRI y la LMC, incluyen créditos, subsidios y desembolsos tanto para impulsar la generación eléctrica y movilidad de carbono neutro, como para estimular la investigación y el desarrollo de los microprocesadores de nueva generación. En materia climática, la LRI es la más ambiciosa de todas, pues lo mismo da créditos a la producción, a la inversión y al consumo para la generación y venta de energía verde, como para la captura de carbono, el desarrollo de celdas de combustibles, nuevas baterías, y automóviles eléctricos, entre otros (IRA, 2022). Lo más controvertido de esta ley es su carácter proteccionista, ya que busca impulsar las cadenas de abastecimiento internas y, en el mejor de los casos, las de América del norte o, en algunos casos, la de los países que cuentan con un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Estados Unidos. En materia automotriz, por ejemplo, los créditos sólo benefician a los vehículos ensamblados en América del norte, cuyas reglas de origen exigen además incorporar el acero y otros componentes con los que han sido ensamblados. Con dicha ley, queda claro que Washington busca proseguir con la desarticulación de las cadenas de suministro que se habían entablado con China, para reconstituirlas con países más cercanos, o “near-shoring”, aunque en la legislación estadounidense se han enmarcado más bien en una relocalización “amistosa” o “*friend shoring*”; es decir, con países ubicados ya sea en América del norte o con quienes se tiene un ALC.

El objetivo de la LMC es mucho más estratégico, pues busca detonar la producción interna de microprocesadores de última generación, a la par de fortalecer la investigación y desarrollo científicos, en un país que, a pesar de haber inventado el “chip”, sólo produce nacionalmente el 10% de sus requerimientos, mientras que el 75% de la producción global proviene de los

ISIDRO MORALES

países asiáticos. Con esta ley, Estados Unidos busca elevar su producción interna, reconfigurar las cadenas de abastecimiento bajo los términos arriba mencionados, otorgar créditos de hasta 25% a las nuevas inversiones en este campo, y echar a andar una estrategia de ciencia y tecnología a nivel federal que garantice lo que se ha denominado su “seguridad económica”,² corolario interno de su estrategia externa que busca mantener la superioridad tecnológica estadounidense sobre China.

Esta suerte de securitización de la innovación tecnológica y del comercio de insumos estratégicos cierra, por tanto, la era de la globalización tal y como Washington la había concebido hasta el fin de la era Obama, en el sentido de que las compañías transnacionales eran libres de reubicar sus cadenas de valor con base a las mejores condiciones de los mercados regionales y globales. La securitización de la movilidad electrónica y de la transición energética —exacerbada aún más por la invasión rusa a Ucrania y los conflictos en Medio Oriente— tienden a redefinir los flujos de comercio e inversión bajo criterios geopolíticos. Esto es lo que explica el nuevo proteccionismo de Washington en sus industrias clave, así como la redefinición de sus alianzas estratégicas.

En efecto, la rivalidad tecnológica con China, la incertidumbre que ha abierto sus reclamos fronterizos en su mar meridional, y la invasión rusa a Ucrania han obligado a Washington fortalecer y, hasta ampliar, su alianza militar con Europa y Turquía a través de la OTAN. La imposición de sanciones a Rusia, el desacoplamiento de las importaciones rusas de fósiles que efectúa hoy la UE, y la urgencia por diversificar los abastecimientos energéticos han fortalecido las relaciones transatlánticas. La creación de nuevos bloques, como el QUAD (Australia, India, Japón y EE.UU.) y el AUKUS (Australia, Gran Bretaña y EE.UU.), que abarcan países clave del Indo-Pacífico, el I2-US que incluye la India, Israel, los Emiratos Árabes Unidos y la Unión Americana, y el llamado Marco Económico del Indo-Pacífico para la Prosperidad (IPEF por sus siglas en inglés), que abre una nueva era de cooperación política y económica entre Washington y 13 miembros de la región, son signos claros de esta nueva era de fragmentación y reorganización geopolítica a través de bloques.

III. ¿DESACOPLAMIENTO DE CHINA O MANEJO ESTRATÉGICO DEL RIESGO EN MATERIA DE INNOVACIÓN?

Desde 2017 hasta finales de 2019, la administración Trump impuso múltiples aumentos arancelarios que oscilaron entre el 10% y el 45%, lo que afectó aproximadamente al 16% de las importaciones anuales de los Estados Unidos. Lo más controvertido de todo fue el razonamiento bajo el cual

² Para un análisis desagregado de la LMC, véase Bennet, 2022.

LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL ...

Washington justificó los nuevos impuestos. Si bien se impusieron algunos aranceles a China y Europa en virtud de la Sección 201 (salvaguardias a las industrias nacionales perjudicadas) o la Sección 301 (violación de los derechos de propiedad intelectual y otras prácticas) de la Ley de Comercio de 1974, los impuestos sobre el acero y el aluminio que en un momento también se extendieron a México invocaron la Sección 232 de la Ley de Expansión Comercial de 1962, por la que los gravámenes se justificaron aludiendo intereses de “seguridad nacional” (Brock & Hammond, 2020).

A principios de 2020, Trump llegó a una suerte de tregua con China a través de un acuerdo comercial llamado de “Fase 1”, por medio del cual los aranceles promedio entre los dos países se congelaban en 20%, afectando al 66.4% de las importaciones chinas y al 58.3% de las exportaciones estadounidenses dirigidas al dragón asiático. Al mismo tiempo, Pekín se comprometió a elevar sus exportaciones provenientes de los Estados Unidos en 200, 000 millones de dólares. (Bown, 2021). Los aranceles que se impusieron desde ese entonces, y que la administración Biden ha seguido manteniendo, afectaron sobre todo a insumos intermedios de bienes manufacturados.

Durante la administración Trump, se impusieron también restricciones para la participación de investigadores extranjeros, sobre todo chinos, en acuerdos de colaboración con universidades e institutos estadounidenses, así como restricciones a la inversión extranjera directa en áreas consideradas de seguridad nacional. En 2018 se reformó también la Ley sobre el Control de las Exportaciones, con el objeto de listar una serie de industrias con tecnologías “emergentes” o “fundacionales”, para lo cual el Departamento de Comercio publicó un listado que cubría 14 industrias, que iban desde la biotecnología, pasando por la inteligencia artificial, microprocesadores, información cuántica, robótica, hasta la de vigilancia avanzada. Durante la administración Biden, dicha lista ha abarcado nuevas áreas como la de manufactura avanzada, ingeniería de materiales, generación y almacenamiento de energía renovable y sistemas espaciales (National Academies, 2022)

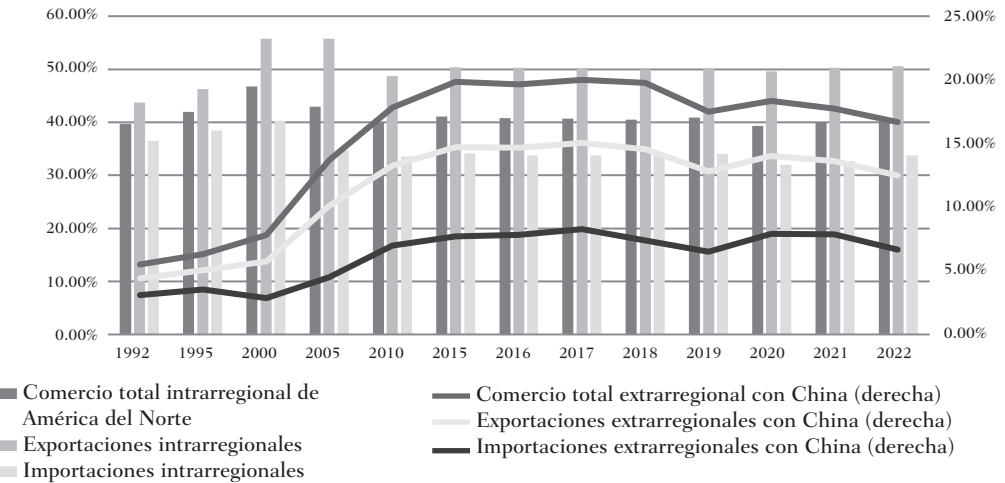
A pesar de todas estas barreras comerciales y no arancelarias, China se mantiene como el principal socio no regional de América del norte, que ha desplazado comercialmente a Japón y a las principales economías europeas en el bloque norteamericano, principalmente por el lado de las importaciones. Tal y como se aprecia en el Gráfico 1, el comercio bidireccional de América del norte con China era solo un 4.5 por ciento del total en 1992, mientras que en 2022 fue del 12.5 por ciento, a pesar de que ya se había iniciado la llamada guerra comercial contra el dragón asiático. Si tomamos en cuenta solo las importaciones de América del norte, el desempeño de China es aún más impresionante. Las importaciones chinas, que solo constituyeron el 5.5%

ISIDRO MORALES

del total en 1992, aumentaron al 16.7% en 2022. De 2015 a 2018, la proporción fue del 20%. Esto muestra que los aranceles impuestos a China desde la administración Trump, y que la administración Biden ha mantenido, han sido poco exitosos en desacoplar las cadenas de valor de la región con el dragón asiático.

El éxito de China en su acceso a los mercados de América del norte no puede explicarse únicamente por razones gravitacionales (es decir, la economía china se ha vuelto tan grande que atrae a la economía de América del norte a pesar de la distancia), o únicamente por su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Su rápida transformación de una economía cerrada y centralizada, a una global de primer orden en los últimos veinte años debe explicarse más bien por la forma en que sus empresas estatales compiten por mercados y recursos globales, y por una visión y objetivos fijados con precisión por su élite política.

GRÁFICO 1. AMÉRICA DEL NORTE. COMERCIO INTRARREGIONAL E INTERCAMBIOS EXTRARREGIONALES CON CHINA. PORCENTAJES DEL TOTAL.



Fuente: Elaboración propia con datos de IMF, 2023, s.f. <https://data.imf.org/?sk=9d6028d4-f14a-464c-a2f2-59b2cd424b85&sid=1514498277103>

En otras palabras, un desacoplamiento del comercio estadounidense, incluso de los otros socios norteamericanos, de China, similar al que hubo durante la Guerra Fría con la otrora Unión Soviética, resulta difícil de contemplar, so pena de afectar la productividad de la economía estadounidense y de la norteamericana en general. Así lo ha hecho saber un reporte de la Comisión Nacional de Inteligencia Artificial, en donde se reconoce la estrecha interdependencia tecnológica, educativa y comercial entre las dos naciones,

LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL ...

por lo que un proteccionismo generalizado en materia tecnológica podría ser contraproducente (NSCAI, 2022).

En efecto, en un estudio recién publicado por las Académicas de Ciencias de los Estados Unidos, realizado en colaboración con agencias especializadas del gobierno y otros centros de información, concluye, al igual que la Comisión de Inteligencia Artificial, que un proteccionismo generalizado de las tecnologías “críticas” o “emergentes” en Estados Unidos podría tener un efecto contrario: rezagar al país en materia de innovación e investigación, y favorecer por tanto a sus rivales, sobre todo a China. La razón de ello, es que a diferencia de los ciclos de innovación tecnológica del pasado, la supremacía estadounidense no depende más de impulsar una industria “estratégica” o “crítica”, como fue la energía nuclear durante la Segunda Guerra Mundial, o la comercialización del internet al final de la Guerra Fría. Hoy por hoy, arguyen los expertos, las innovaciones tecnológicas de “uso doble” —es decir, que impulsan la generación de valor pero que también pueden comprometer la seguridad de un país— dependen de plataformas digitales desarrolladas por empresas comerciales, no por entidades gubernamentales, y que operan en redes transnacionales en donde las fronteras geopolíticas se han borrado. Tratar de bloquear o intervenir verticalmente dichas plataformas en red, podría afectar el ecosistema de investigación e innovación de los Estados Unidos, en donde empresas y gobierno han buscado atraer a los mejores talentos locales e internacionales, bajo un marco general de acceso abierto a los avances científicos.

La sugerencia de los expertos es contundente: Washington debe modificar su enfoque de “securitización” tecnológica y de innovación, y transitar de un esquema de listados de industrias “emergentes” o “críticas” a proteger, como lo ha hecho hasta ahora, a otro en el que se priorice el riesgo que pueda conllevar el desarrollo y la comercialización de tecnologías que puedan comprometer la seguridad o la supremacía tecnológica de los Estados Unidos. Para ello se pide un manejo coordinado entre las agencias gubernamentales, pero también entre gobierno y empresas privadas, para detectar a tiempo el surgimiento de dichos riesgos. Fuera de ello, Estados Unidos debe seguir atrayendo el mejor talento del mundo y mantener un sistema de investigación científico abierto (National Academies, 2022).

El paquete verde de Biden, articulado en la legislación mencionada en la sección anterior, da cuenta que su administración ha pasado definitivamente a la ofensiva y que su objetivo es reapuntalar una nueva política industrial que apuesta a la descarbonización y a la electromovilidad. Sin embargo, como el estudio de la Académica de Ciencias lo sugiere, la estrategia tiene que ser aún más ambiciosa, ya que hay que fortalecer y modernizar el aprendizaje en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas de la población estadounidense, e impulsar

ISIDRO MORALES

otras áreas en las que China ha mostrado estar muy avanzada, como en biología de síntesis, computación cuántica, inteligencia artificial y semiconductores. Para ello, el ecosistema de investigación que priva en la Unión Americana se debe mantener abierto, competitivo, capaz de seguir financiando la comercialización de proyectos prometedores y de atraer el mejor talento humano del mundo. Un enfoque proteccionista generalizado, como privó durante la administración Trump, iría en detrimento de lo anterior.

Con todo, el proteccionismo comercial y de todo tipo (inversiones, entrada y permanencia de científicos extranjeros, etc.) es lo que hoy da mejores rendimientos políticos en Washington. El mantenimiento de los aranceles a la importación, de cuotas de exportación, de prohibiciones en materia de comercio e inversión, suele ser utilizado tanto por el Ejecutivo como por congresistas, con el fin de mostrar a los votantes que su partido está respondiendo al “desafío” chino. Robert Leightheizer, quien fuera Representante Comercial durante la administración Trump, y que orquestara mucho de los aranceles impuestos a China desde entonces, ha dicho recientemente que ninguna transacción comercial es enteramente “libre”, y que por tanto debe tomar en cuenta los intereses económicos, laborales y de seguridad de los países involucrados (Lighthizer, 2023). Esto hace ver que la nueva política industrial estadounidense no quedará exenta del entorno proteccionista en el que se ha gestado y que la “habilidad” para mantener un ecosistema de innovación, mediante el manejo coordinado del riesgo, tanto entre las agencias del gobierno como entre el gobierno y los actores no gubernamentales involucrados, para decidir qué eslabón de la innovación de un proceso debe quedar protegido bajo una óptica de seguridad, quedará siempre a discreción de las autoridades e intereses involucrados.

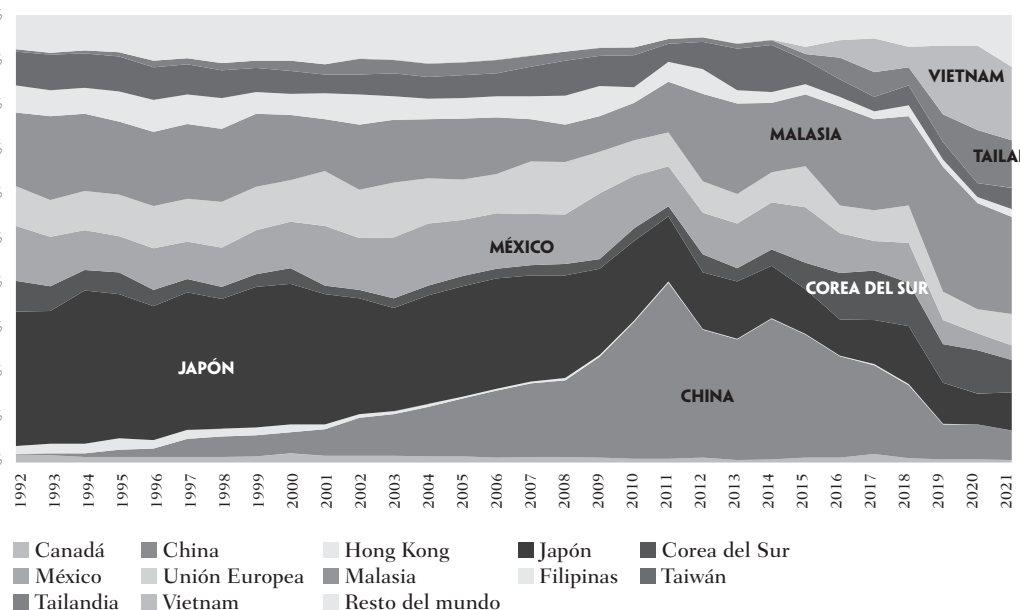
IV. RETOS PARA MÉXICO DERIVADOS DE LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL ESTADOUNIDENSE

El fin de la Post-Guerra Fría y la nueva estrategia articulada por Washington para enfrentar sus nuevos retos y oportunidades geopolíticas, abren sin duda nuevas perspectivas para México. El eje a partir del cual México podría aprovechar los nuevos vientos que soplan en el país vecino sería bajo el marco del Tratado México, Estados Unidos-Canadá (T-MEC), ya que por ahora ni la agenda migratoria ni la de combate al narcotráfico de ambos países, cuenta con un común denominador para redefinir el conjunto de la relación bilateral. A pesar de las limitantes del T-MEC, el acuerdo encierra un interés común a partir del cual ambos países siguen anclando su futuro económico, sobre todo ahora que Washington ha apostado a la rearticulación de las cadenas de insumos estratégicos bajo el principio de la relocalización amistosa.

LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL ...

Independientemente de que el futuro de la política industrial en Estados Unidos esté dominado bajo un sello más proteccionista, o, por el contrario, mediante un manejo estratégico de su habilidad para innovar, existen sin duda oportunidades que México podría aprovechar. Estados Unidos ha logrado ya desacoplarse considerablemente de las importaciones chinas de microchips. Como se aprecia en el gráfico 2, en 2011 el dragón asiático proveyó 40% de las importaciones estadounidenses, mientras que en 2021 apenas eran 7% del total. El gráfico muestra también el papel clave que han jugado los países del Pacífico asiático, sobre todo Corea del Sur, Malasia, Tailandia y más reciente Vietnam, en el desplazamiento de las importaciones chinas. La relocalización de las importaciones chinas se ha realizado en países cuyo comercio gravita en torno al mercado chino, por lo que la administración Biden ha buscado un nuevo acercamiento con dichos países a través de su estrategia político-comercial en el Indo Pacífico. México, por el contrario, que llegó a abastecer el 15% de las importaciones de microprocesadores de su vecino del norte, ha sido desplazado por los países asiáticos, ya que en 2021 solo le proveyó el 3%. La posibilidad de que México pueda recuperar su porción de mercado al norte de su frontera es sin duda posible.

**GRÁFICO 2. ESTADOS UNIDOS. IMPORTACIONES DE SEMICONDUCTORES.
PRINCIPALES PAÍSES. 1992-2021 (PORCENTAJES)**



Fuente: Elaboración propia con datos de United States Census. Foreign Trade. <https://www.census.gov/foreign-trade/reference/products/catalog/usatradeonline.html>

ISIDRO MORALES

Otras oportunidades se podrían abrir también en el sector automotriz, el más integrado entre los dos países. Conforme a la LRI, a partir de 2023, las baterías de automóviles eléctricos tienen un subsidio de 3,750 dólares si el 40% de dichos minerales provienen de Estados Unidos o de un país con quien tiene un acuerdo de libre comercio. Dicho contenido regional se incrementará en 10% durante los años subsiguientes, hasta llegar al 80% a partir de 2027 (USDOE, 2021). En el caso de las baterías con celdas de combustible (normalmente de hidrógeno), podrán obtener un subsidio adicional de 3,550.00 dólares, si cumplen con un contenido regional del 50% también a partir de 2023. Para este rubro, la discriminación comercial es aún mayor, pues el contenido regional se contabiliza sólo para América del norte, y se elevará progresivamente en los años subsiguientes hasta llegar al 100% a partir de 2029.

Varios estudios prospectivos recientes han resaltado el potencial que México tiene para aprovechar la relocalización cercana o amistosa que se ha abierto con el revisionismo geopolítico impulsado por China y Rusia; sin embargo, también han resaltado los principales obstáculos para lograrlo, como la incertidumbre que permea el clima de inversiones en el país, derivado de las desavenencias en materia energética que existen con los inversionistas privados y el gobierno estadounidense, así como el clima de inseguridad y la falta de infraestructura —sobre todo en materia de interconexión eléctrica (Morgan, 2022 y Vásquez, 2022).

Lo más espinoso en materia energética ha sido la modificación de la Ley de Industria Eléctrica (LIE), en marzo de 2021, por la que el gobierno le dio preferencia a su compañía pública, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), para proveer el fluido eléctrico en detrimento de los proveedores privados que, hasta antes de la enmienda, competían bajo criterios de mercado en el despacho eléctrico. La enmienda provocó una controversia constitucional promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y los partidos de oposición, que finalmente la Suprema Corte de Justicia desestimó.

Esto hizo que en julio de 2022, Katherine Tai, Representante Comercial de los Estados Unidos, convocara a consultas entre gobiernos, al que posteriormente se adhirió el de Canadá, con miras a someter a arbitraje en el marco del TMEC los cambios realizados a la LIE y otras medidas tomadas por el gobierno mexicano que han afectado las inversiones de su país y asegurado un trato preferencial a las compañías estatales, lo que va en contra de lo pactado en el TMEC. Los reclamos son por violar los principios de trato nacional y no discriminatorio, otorgado por el acuerdo tanto a los bienes como a las empresas provenientes de los países signatarios, y por el sesgo que ha caracterizado a las decisiones de los órganos reguladores.

LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL ...

Por ahora, la táctica usada por el gobierno ha sido prolongar las reuniones de consulta y revertir selectivamente actos discriminatorios que muestren su voluntad de ajustar sus prácticas administrativas a lo pactado en el acuerdo. Empero, como la modificación a la LIE es incompatible con algunos artículos y capítulos pactados en el TMEC, es muy probable que tarde o temprano se active un panel que la impugne. La apuesta de AMLO podría ser que un laudo desfavorable a México se emita al final de su sexenio, dejando la solución legal del conflicto a la siguiente administración. De prevalecer un escenario en esta dirección, la reglamentación del TMEC se convertiría en la institución más sólida para garantizar la modernización del sector energético mexicano y asegurar la entrada de energías renovables, así como para allanar el camino para una renovación de la alianza geoestratégica con Washington en un momento de grandes cambios geopolíticos. Violentar el acuerdo o, incluso, provocar que Estados Unidos o Canadá renuncien al mismo por la inobservancia mexicana (no hay que olvidar que el TMEC tiene una validez de 16 años, pero habrá una primera revisión en 2026), será sin duda mucho más costoso que haberse empeñado en revertir las reformas que transformaron el sector energético mexicano antes de la llegada de AMLO.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Los últimos cuatro años han transformado sin duda el orden de la Post-Guerra Fría, en el que Estados Unidos logró adaptar y refundar las instituciones creadas bajo su liderazgo durante la segunda postguerra con el fin de globalizar el orden liberal bajo nuevas reglas. La expansión de la OTAN, la creación de la OMC y la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fueron parte de ellas. Washington percibió que había cesado de tener enemigos estatales y se concentró en lidiar con problemas multilaterales y retos globales, entre ellos el terrorismo. El acuerdo comercial que pactó con sus vecinos ubicados al norte y sur de sus fronteras se convirtió en pieza clave del nuevo orden global que Estados Unidos intentó consolidar. Sin embargo, con la llegada de Trump a la Casa Blanca, y con las disrupciones que se dieron a partir de 2018, Washington se ha visto obligado a redefinir sus retos y alcances de su política exterior.

El cambio más radical ha sido concebir la nueva rivalidad tecnológica en materia de movilidad electrónica y de transición energética como un problema de seguridad nacional frente a China, y por tanto “intermística”, es decir, en donde las fronteras entre la política doméstica y la internacional han quedado diluidas. En consecuencia, le ha otorgado una nueva dimensión geopolítica a su alianza con sus vecinos norteamericanos, alianza que mostraba ya signos de desgaste desde antes de la llegada de Trump. Ante los

ISIDRO MORALES

nuevos retos, el gobierno de Biden está dispuesto a desarticular sus cadenas de valor que había tejido con su nuevo rival, sobre todo en materia de insumos sensibles y estratégicos, para reubicarlas con sus socios norteamericanos o con aquellos países ligados por acuerdos comerciales. La reubicación cercana o amistosa de cadenas otrora globalizadas constituyen un elemento central de la tecno-guerra que Washington ha iniciado contra China, bajo un manejo que busca evitar los “descarrilamientos” bélicos. Es, en muchos sentidos, el fin de la globalización tal y como Estados Unidos lo concibió al terminar la Guerra Fría. En ese sentido, América del norte pasó de ser un espacio bajo el cual Washington buscaba afianzar su competitividad económica y seguridad territorial en un marco de globalización generalizada, a uno cuya reserva de recursos, tanto mineros, territoriales y humanos, se ha vuelto crucial para superar tecnológicamente a su rival asiático.

En efecto, la nueva política industrial diseñada por Biden, cuyo objetivo es anclar el futuro tecnológico y económico de su país bajo una estrategia de descarbonización y de impulso a la electromovilidad, ha quedado enmarcada en la tecno-competencia con China y, por tanto, en una óptica más amplia de seguridad nacional. Esta securitización de la innovación industrial y de las relaciones comerciales que se derivan de ella, será el común denominador que defina las relaciones con México para los próximos años.

En México, por el contrario, la administración actual no ha abandonado su repliegue soberanista que la ha caracterizado. Dicho ensimismamiento respondió en parte a la manera abrupta y unilateral con la que Trump negoció el TMEC, y al intento de AMLO por revertir la reforma energética de 2013 que liberalizó todas las cadenas de valor de la industria energética mexicana. Los intentos por revertirla, ya sea por la vía constitucional o por enmiendas legislativas y la captura de órganos regulatorios, han generado incertidumbre en los inversionistas extranjeros, cuyas contrapartes estadounidenses y canadienses han pedido a sus respectivos gobiernos iniciar pláticas con el gobierno mexicano para que alinee sus políticas conforme a lo estipulado con el TMEC; de lo contrario, dichas disposiciones podrían someterse a un panel de controversias con resultados potencialmente costosos para México. A las desavenencias energéticas se agregan los temas tradicionales de la agenda bilateral, como migración y combate al crimen organizado, que siguen sin encontrar un punto común para articular nuevas arquitecturas de cooperación entre los dos países. Hasta ahora, la administración actual se ha mantenido reactiva frente al cambio de estrategia puesto en marcha por Washington y no se vislumbra en el mediano plazo la articulación de una nueva propuesta que acomode los intereses mexicanos a la nueva realidad geopolítica en la que se encuentra. La próxima administración

LA NUEVA POLÍTICA INDUSTRIAL ...

que llegue al poder en diciembre de 2024, independientemente de la coalición política de la que provenga, tendrá que redefinir las prioridades mexicanas frente a su poderoso vecino del norte, y estar consciente de que cualquier solución que proponga a los problemas intermésticos que comparte con él, tendrá que considerar y ponderar las prioridades geopolíticas de Washington, similar a como los gobiernos anteriores lo han hecho desde la Segunda Guerra Mundial. En dicha coyuntura, se abre la ventana de oportunidad para que el país inicie una política industrial de largo alcance, que haga de la descarbonización y de la reubicación amistosa de las cadenas de valor en bienes de alta tecnología el pivote de una era de crecimiento más inclusiva y sustentable.

VI. REFERENCIAS

- Bennet, Michael, Senator (Col), “CHIPS and Science Act of 2022 Section-by-Section Summary”. https://www.bennet.senate.gov/public/_cache/files/4/0/40919cb4-ff63-4434-8ae2-897a4a026b30/7BCDD84F555A6B85BEC800514F1D3AFD.chips-and-science-act-of-2022-section-by-section.pdf
- Bown, Chad, “The US-China Trade War and the Phase One Agreement”, Febrero.
- Brock, W., & Hammond, K. (2020). *Escalating U.S. Tariffs: Affected Trade*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- International Monetary Fund (IMF), 2023, Direction of Trade Statistics. <https://data.imf.org/?sk=9d6028d4-f14a-464c-a2f2-59b2cd424b85&sid=1514498277103>
- Inflation Reduction Act, (IRA)2022, Peterson Institute for International Economics. Workingpaper. https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_of_2022.pdf
- Lighthizer, Robert, 2023, *No Trade is Free. Changing Course, Taken on China, and Helping America's Workers*. Nueva York, NY, Broadside books,
- Morgan, Stanley, 2022, Mexico's Nearshoring Opportunity and Challenges Amid a New Era of Geopolitics, Octubre 21.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2022. *Protecting U.S. Technological Advantage*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/26647>
- National Conference of State Legislatures (NCSL), 2021, Infrastructure Investment and Jobs Act, November. <https://www.ncsl.org/ncsl-in-dc/publications-and-resources/infrastructure-investment-and-jobs-act.aspx>

ISIDRO MORALES

- National Security Conference on Artificial Intelligence, 2022, *Final Report*.
- United States Census. S.f. Foreign Trade. <https://www.census.gov/foreign-trade/reference/products/catalog/usatradeonline.html>
- United States Department of Energy, (USDOE) 2021, DOE Fact Sheet: The Bipartisan Infrastructure Deal Will Deliver For American Workers, Families and Usher in the Clean Energy Future, November. <https://www.energy.gov/articles/doe-fact-sheet-bipartisan-infrastructure-deal-will-deliver-american-workers-families-and-0>
- Vásquez, Azucena, 2022, “Carece México de estrategia para el nearshoring”, *Reforma*, 27 de octubre.
- White House, 2022, *National Security Strategy*, Washington, D.C. Octubre. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>