

Los puntos conflictivos del T-MEC entre México y EE UU.

Dr. José Carlos Ramírez Sánchez
ENES-Juriquilla. 9 de Octubre de 2024
Proyecto PAPIIT IA 300224



Esta ponencia fue especialmente preparada para reportar los avances del PAPIIT IA 300224 en el seminario del Observatorio Universitario de Negocios Internacionales (OUNI) el 9 de Octubre de 2024. Santiago de Qro, Qro.

1. Motivación
2. Objetivo
3. Las diferencias entre el T-MEC y el TLCAN
4. Los puntos conflictivos del T-MEC: El impacto de las reglas de origen, la nueva política energética y el decreto sobre maíz transgénico sobre el desempeño de los sectores automotriz energético y agrícola de México
5. Conclusiones

1. Motivación

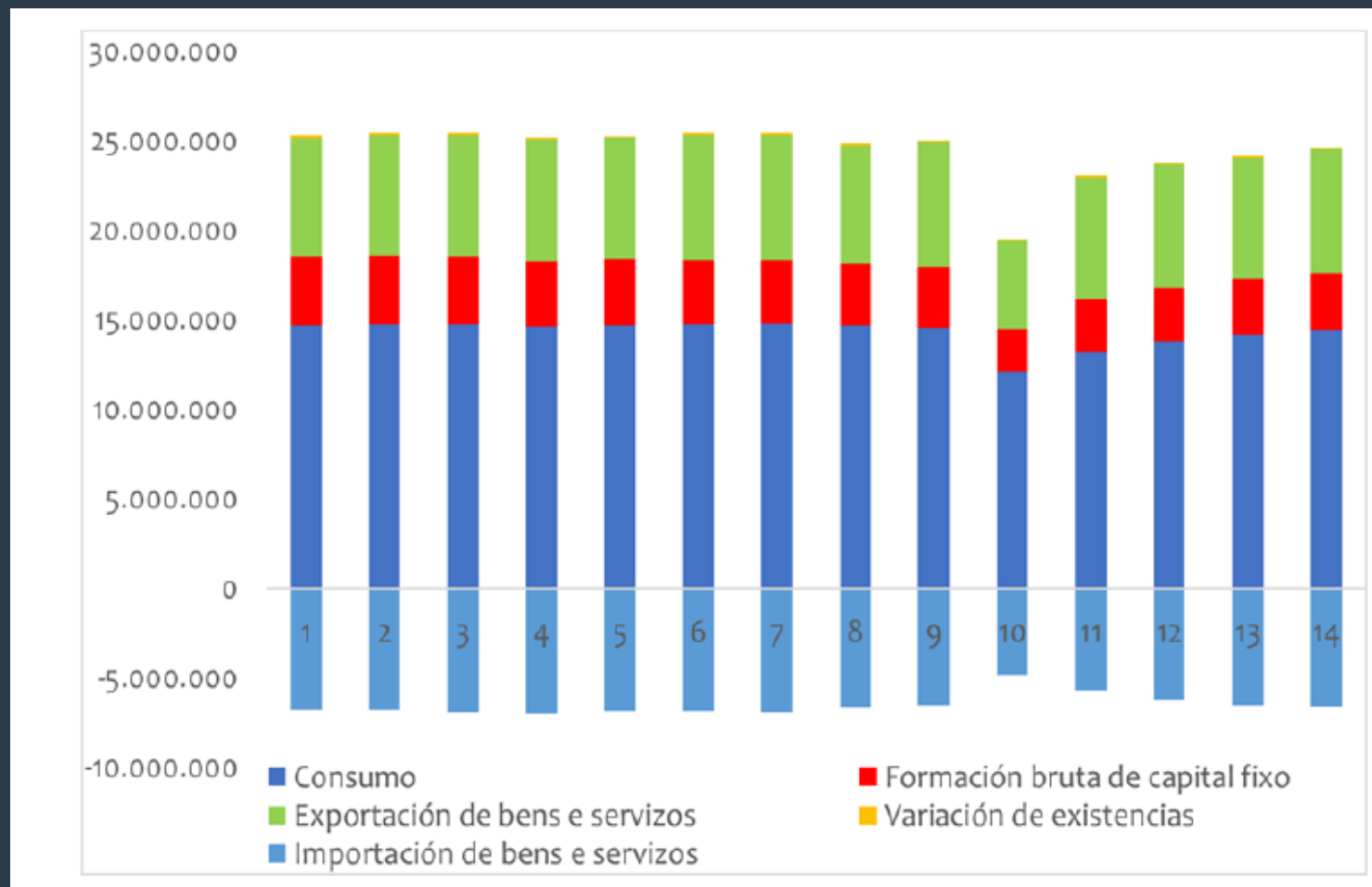
- El valor de la producción mundial en 2022 ascendió a 100×10^{12} de dólares. EUA contribuyó con el 23.31%, Canadá con el 1.91% y México con el 1.3%. Las disparidades entre los socios son enormes.
- Del total producido, 31×10^{12} de dólares se comerciaron internacionalmente, casi en forma mayoritaria por empresas multinacionales (75%) de propiedad norteamericana, europea y asiática. Las empresas con mayor índice de transnacionalidad operan en el T-MEC.
- En ese año, los miembros del T-MEC comerciaron entre sí cerca de 2×10^{12} de dólares; de los cuales casi el 40% corrió a cargo de México. La suma de las exportaciones mas importaciones (780 millardos de dólares) representa el 60% del PIB del país.

- El T-MEC ha convertido a Mexico, junto con Canadá, en el primer socio comercial de EUA (con el 14.5% de la participación total en ese mercado), ligeramente por encima de China, que contribuyó con el 14.3% del total en 2022. La apertura de la actividad económica de Mexico pasó del 76.9% en 2020 al 84% en 2022. Esos porcentajes fueron alrededor de 60% y 25% para Canada y EUA en el último año, respectivamente.
- La mayor apertura de los socios comerciales de EUA no es igual, pues, mientras Canada practica un comercio intraindustrial horizontal e inter-empresa (alta calidad), México desarrolla mayoritariamente un comercio intraindustrial vertical e intra-empresa (baja calidad).

- El déficit comercial de EUA con México en 2022 fue de 130,552 millones de dólares (10% del PIB), una cifra mucho mayor que los ingresos conjuntos por remesas (\$58,497 millones), turismo (\$26,347 millones) y exportaciones petroleras (\$ 31085 millones) registrados en ese año. Del déficit total, casi el 80% corrió a cargo de la industria automotriz (IA), con un monto estimado de 98, 667 millones de dólares (AMIA 2023). De acuerdo con la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, las exportaciones automotrices ascendieron a un poco más de 165, 200 millones de dólares en 2022, equivalente al 36% del total.

- El nuevo tratado hizo evidente su importancia durante la pandemia de COVID-19, en particular durante 2020, cuando los componentes del gasto más importante del PIB nacional, Consumo (C) e Inversión privada (I) y Gubernamental (G), disminuyeron su participación notablemente. En la figura 1 se puede observar que esa contracción fue particularmente significativa en el segundo trimestre de 2020, en el que se registró las peores caídas del periodo 2018-2021, con 17.7% en C y 33.8% en I y G, con relación a su mismo periodo del año anterior (Lopez Arévalo, J., 2022, <https://doi.org/10.15304/rge.31.1.8004>).

Figura 1. Producto Interno Bruto Trimestral por componente de gasto, 2018 - 2º trimestre de 2021 (millones de pesos de 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Estadística de INEGI (2021).

- En la figura se observa que durante y después de ese periodo, los cambios en los dos componentes restantes del $PIB = C + I + G + X - M$, esto es de las exportaciones (X) e importaciones (M), fueron definitivos para pronunciar o amortiguar la depresión económica del país. Concretamente, el crecimiento de las exportaciones e importaciones posteriores al segundo trimestre de 2020, impulsado por la política anticíclica del gobierno estadounidense, impidió que el PIB del país continuara cayendo.

- No obstante su gran importancia para el país, El T-MEC presenta algunos puntos conflictivos derivados de la transversalidad de su articulado, que lo hace más restrictivo y laberíntico que el TLCAN. Esa transversalidad impide a los socios comerciales hacer una interpretación individualizada de sus capítulos. A diferencia del TLCAN, el T-MEC está diseñado para mantener el funcionamiento de las economías de la región bajo un estricto régimen de supervisión, por lo que su articulado presenta una fuerte cohesión entre sí. Los países pierden autonomía en el diseño de sus políticas internas

- Los temas de inversión vienen acompañados ahora de reglamentaciones laborales y ambientales que estaban ausentes, o al menos eran inoperantes, en el anterior tratado. No hay manera de cumplir, por ejemplo, con las nuevas reglas de origen si, en el proceso, las plantas automotrices no satisfacen las reglas de contenido laboral o de democratización sindical estipuladas en otro capítulo.

- El objetivo de la transversalidad no solo es otorgar un mayor control a los EUA sobre las transacciones comerciales de la región sino, también, nivelar el campo de juego para sus productores, así como bloquear el acceso a competidores ajenos al acuerdo. De aquí que las nuevas disposiciones del T-MEC estén dirigidas a corregir el enorme déficit comercial de EUA mediante la disminución de las ventajas comparativas de México, la eliminación de la presencia China en el mercado norteamericano y el incremento de las exportaciones de EUA de artículos con salvaguardas comerciales y tecnológicas.

2. Objetivo

- El objetivo de esta ponencia es evaluar las consecuencias de la transversalidad de los artículos del T-MEC sobre el desempeño de los sectores automotriz, energético y agrícola del país. El estudio de estos sectores es importante no solo porque sus productos de exportación (automotrices) e importación (energéticos) son los más valiosos de la balanza comercial de México con EUA sino, particularmente, porque ilustran la forma tan estricta como sus agentes están atados a las disposiciones del nuevo acuerdo comercial.

3. Las diferencias entre el T-MEC y el TLCAN

- El T-MEC, entró formalmente en operación en Julio de 2020, después de 26 años de existencia del TLCAN. Debido a su continuidad en el tiempo es común referir al primero como una mera actualización del segundo, no obstante, se trata de una verdad a medias que subestima la radicalidad del nuevo acuerdo. El TLCAN es fruto de la globalización y el T-MEC de la regionalización.

- En particular, el T-MEC forma parte de la reciente estrategia proteccionista de los EUA, que es opuesta a las políticas de liberalización dominantes durante el periodo de vigencia del TLCAN. Es un acuerdo centrado en la agenda política de Donald Trump (2017-2021), quién, desde el inicio de su administración y con el lema de America First, trató de imponer condiciones más favorables para los EUA (Csehi y Heldt, 2021). El déficit comercial de este país con México en sectores claves, como el automotriz, y la creciente amenaza económica China en el mercado norteamericano sirvieron de los catalizadores para avivar los argumentos proteccionistas detrás de la negociación del T-MEC.

- Los 34 capítulos del T-MEC, 12 más que los del TLCAN, son una expresión de esa efervescencia proteccionista, que hizo girar la negociación en torno a las nuevas reglas de origen (valor de contenido regional y laboral), las penalizaciones para los países miembros que comercien con economías no orientadas al mercado (cláusula del sunset) y el endurecimiento de los términos ligados a las disputas comerciales, ambientales, prácticas desleales y corrupción. Se trata de temas dirigidos a cumplir las promesas de campaña de Trump, además de satisfacer las peticiones de sindicatos, cámaras empresariales y algunos sectores perdedores del TLCAN, que intentaban mejorar sus posiciones competitivas (Stewart y Noorbaloochi, 2019). El resultado final es un tratado diseñado para conferirle a EUA un mayor control sobre las transacciones comerciales de los tres países.

- La forma en que se expresa el mayor control de EUA es mediante la salvaguarda de sus sectores estratégicos y el funcionamiento más interconectado de las economías de la región. Los apartados referentes a la propiedad intelectual, por ejemplo, aseguran un uso más estricto y protegido de marcas estadounidenses en productos digitales, biológicos o farmacéuticos, que excluyen de sus potenciales beneficios tecnológicos a otros participantes. Del mismo modo, las nuevas reglas de origen no solo refuerzan el control del aprovisionamiento por parte de las empresas establecidas, sino que, además, disminuyen las ventajas comparativas de México.

- Los cambios del T-MEC son resultado de distintas actualizaciones del TLCAN, algunas adiciones tomadas verbatim del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y diversas innovaciones desarrolladas para regular algunos temas conflictivos entre los socios. Tomados en su conjunto, estos cambios buscan disminuir el déficit comercial de EUA mediante el control de las transacciones de los complejos automotrices (capítulo 4), la nivelación de las condiciones salariales entre regiones (capítulo 23), el fomento de la producción estadounidense en productos con liderazgo tecnológico protegido (capítulos 19 y 20), el aumento de la canasta importadora de Canadá y México (capítulo 12), la prevención de prácticas monopólicas discriminatorias (capítulos 12, 14 y 28), la imposición de penalizaciones tarifarias al comercio con economías centralizadas (capítulo 32) y el establecimiento de sanciones a quienes adopten políticas monetarias o fiscales destinadas a incrementar sus ventajas comparativas (capítulo 33).

- Las medidas de esos capítulos están entrelazadas y, por su complejidad, no deben considerarse como una mera ampliación de las disposiciones contenidas en el TLCAN. Sus alcances en el T-MEC son mayores y, en particular, inéditos, porque hay apartados de ciertos capítulos, como los de medio ambiente, que están anidados en otros y cuyo tratamiento conjunto no tiene antecedente alguno en el anterior tratado.

4. Los puntos conflictivos del T-MEC: El impacto de las reglas de origen y la nueva política energética sobre el desempeño de los sectores automotriz y energético de Mexico.

- Las nuevas reglas de origen de la IA, contenidas en el capítulo 4, son, junto con la reglamentación laboral del capítulo 23 y la calusula del sunset o de terminación del tratado, los mecanismos impulsados por los negociadores de Trump para alentar el regreso de plantas de Mexico a EUA (Blecker 2021). Se trata, pues, de cinco reglas orientados a disminuir las ventajas comparativas de Mexico en la IA .

- Las dos primeras reglas se refieren al valor del contenido regional (VCR) obligatorio en autos y componentes. Mediante los métodos de costo neto (CN) y de valor de la transacción (VT), se reglamentan los aumentos progresivos del VCR para autos y componentes hasta alcanzar, en promedio, un tope de 75% en 2023.
- Las restantes tres reglas son, de hecho, disposiciones sobre el 70% del contenido originario de acero y aluminio (RAA), el valor del contenido laboral (VCL) y el límite a las exportaciones a EUA por razones de seguridad nacional.

- Por el carácter novedoso de estas reglas es, hasta cierto punto, impredecible determinar su impacto en las economías de la región. Las diferencias entre las plantas automotrices prevén el desarrollo de respuestas diversas en los tres países, por lo que resulta conveniente elaborar algunos escenarios que engloben las diversas probabilidades de cumplimiento del VCR, VCL y RAA por parte de los ensambladores de autos. En particular, decidimos adoptar los siguientes tres escenarios generales, que son variantes de los propuestos por Okabe (2019): (1) Las ensambladoras cubren y no cubren “por poco” el VCR, VCL y RAA; (2) Las ensambladoras cubren y no cubren, “por mucho” el VCR, VCL y RAA; y (3) Las ensambladoras presentan todo el rango “completo” de cumplimiento e incumplimiento del VCR, VCL y RAA y, en los casos extremos, enfrentan la imposibilidad de importar piezas de EUA.

- Los valores de ambos cuadros, todos negativos y significativos al menos al 90% de confianza, confirman la presunción de que, a medida que pasamos del escenario (1) al (3), la caída en los valores de las cuatro variables se acentúa, aunque no homogéneamente. Las bajas en producción empleo e inversión son más pronunciadas en el Norte y Centro que en el resto de los clústeres, sobre todo cuando consideramos el tercer escenario (las divisas caen más en el Bajío y Occidente). Los porcentajes negativos, que en el Norte pueden llegar a significar la pérdida de 8114 empleos y 43,239 autos producidos en el escenario (3), obedecen a los costos incurridos por las plantas al acatar las reglas de origen, ya sea que paguen o no el arancel.

Por esa razón, los escenarios deben verse, más bien, como los casos extremos en los que las plantas enfrentan diferencialmente aumentos de costos en salarios, aluminio, acero y componentes automotrices sin posibilidad de: (a) relocalizar plantas a México que hagan transformaciones substanciales a los materiales no originarios; (b) integrar una mayor proporción de partes esenciales originarias en el ensamble; o (c) adoptar estrategias alternativas en caso de no cubrir alguno de los tres requisitos en la forma especificada por el T-MEC.

Cuadro 1. Efectos porcentuales de las nuevas reglas de origen sobre las variables de la IA hacia 2023.

Región	Divisas	Empleo	Inversión	Producción
Escenario 1				
Centro	-1.15%* (0.006)	-1.46%* (0.008)	-3.94%* (0.023)	-0.99%* (0.006)
Norte	-1.14%** (0.005)	-2.18%** (0.011)	-5.54%* (0.031)	-1.41%* (0.008)
Bajío	-1.01%* (0.006)	-1.01%* (0.006)	-2.4%* (0.013)	-0.47%* (0.003)
Occidente	-1.04%* (0.007)	-0.68%** (0.003)	-0.78%* (0.004)	-0.18%* (0.001)
Escenario 2				
Centro	-1.49%* (0.009)	-2.08%* (0.013)	-5.7%* (0.034)	-1.32%* (0.008)
Norte	-1.37%* (0.008)	-3.56%* (0.019)	-5.43%* (0.029)	-1.89%* (0.011)
Bajío	-1.72%* (0.009)	-1.82%* (0.011)	-3.19%* (0.017)	-0.67%* (0.004)
Occidente	-1.56%* (0.009)	-0.95%* (0.005)	-1.14%* (0.006)	-0.23%* (0.001)
Escenario 3				
Centro	-2.24%* (0.012)	-4.05%* (0.024)	-6.55%** (0.035)	-2.69%* (0.014)
Norte	-1.67%* (0.009)	-5.95%** (0.032)	-6.03%* (0.032)	-2.7%* (0.016)
Bajío	-3.09%* (0.016)	-3.68%** (0.019)	-3.98%* (0.022)	-0.99%* (0.006)
Occidente	-2.62%* (0.014)	-1.31%* (0.008)	-2.15%* (0.013)	-0.33%* (0.002)

Nota. Los valores entre paréntesis son errores estándar.
*, **, *** nivel de confianza de 90%, 95% y 99%,
respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2. Efectos absolutos de las nuevas reglas de origen sobre algunas variables de la IA hacia 2023.

Región	Personal ocupado	Número de vehículos ligeros
Escenario 1		
Centro	786* (460)	17376* (9495)
Norte	3398* (1812)	30101* (17613)
Bajío	869* (459)	11133* (6077)
Occidente	388* (208)	4092* (2411)
Escenario 2		
Centro	1013* (520)	20017* (11341)
Norte	4485* (2462)	37325* (20531)
Bajío	1166* (641)	11912* (6556)
Occidente	414* (230)	4362* (2310)
Escenario 3		
Centro	1976* (1032)	23220* (13691)
Norte	6414* (3339)	39938* (21741)
Bajío	2332* (1270)	13222* (7732)
Occidente	546** (292)	4405* (2229)

Nota. Los valores entre paréntesis son errores estándar.
*, **, *** nivel de confianza de 90%, 95% y 99%,
respectivamente.

Fuente: elaboración propia.

- Un panorama más realista es suponer, en el corto plazo de un año, cambios menores como los del primer escenario, porque la mayoría de las ensambladoras se encuentra, actualmente, en posibilidad de cumplir con el 75% del VCR y buena parte del VCL o, incluso, de pagar la tarifa si su monto es inferior al valor de incumplir con las reglas de origen (Blecker, 2021). Los mayores costos afectarán, más bien, las ganancias de las empresas, cuya proveeduría mantiene fuertes lazos con inversionistas fuera de la región, y el excedente de los consumidores norteamericanos, por el aumento previsible de los precios de autos.

- Las transformaciones mayores en México se esperan en el mediano plazo, cuando las ensambladoras evalúen su permanencia en México, tras la revisión correspondiente a los primeros 16 años del T-MEC, y decidan adoptar estrategias más radicales como: la automatización de sus procesos de ensamble, para evitar el pago de fuerza de trabajo más cara, la relocalización de algunas plantas fuera de México, para mantener su competitividad, o la disminución de la cuota de exportación de autos ante la mayor demanda de autos eléctricos impulsada por la política proambiental de la administración de Biden, consistente en un programa de 1.75 millardos de dólares. Entonces es probable que se observen disminuciones del 1.481% en la inversión del país o del 5.6 % en la producción de automóviles, como lo pronostican Ciuriak y Fay (2021) y Burfisher et al. (2019), respectivamente.

El reclamo de los dos socios comerciales por la contrarreforma energética de Mexico

- Ante la declaración de constitucionalidad de la nueva ley eléctrica de 2022, promovida por la actual administración, mediante la cual se modifican cuatro artículos claves de la ley de 2013, y los resultados insatisfactorios de dos reuniones de alto nivel entre funcionarios de EUA y Mexico en 2021 y 2022 para resolver los puntos conflictivos de la contrarreforma energética, el primer país opta por recurrir en el último año al mecanismo de solución de controversias del capítulo 31. El argumento base de la controversia es que el gobierno mexicano favorece más a los monopolios estatales que a sus socios al establecer un trato desigual a los productos e inversiones extranjeras, que contraviene los artículos 2.3 y 14.4, y al aplicar sesgadamente regulaciones y disposiciones administrativas violatorias de los artículos 22.5.2 y 29.3.

En concreto, los dos países reclaman un trato discriminatorio en el despacho de electricidad a la red de Mexico, en el acceso a permisos para operar instalaciones, exportar e importar electricidad, almacenar y distribuir combustibles y en la libertad para comerciar gas natural, entre otros aspectos.

- La seriedad de la disputa, ahora en su fase de consulta, merece un cálculo meticuloso por parte de la actual administración, debido a que las consecuencias económicas de un fallo legal a favor de los demandantes pueden ser muy onerosas para el país (con penalizaciones que pueden alcanzar los 30,000 millones de dólares). Los riesgos del establecimiento de un panel son muy grandes, sobre todo porque la eliminación de los órganos reguladores autónomos en el sector energético ha dejado al descubierto un cambio de reglas fácilmente sancionable por los árbitros internacionales. También es importante tener presente que, como parte de las represalias, los EUA pueden argumentar violaciones ambientales (por privilegiar el uso de energías fósiles sobre las renovables en la generación de electricidad), laborales o, simplemente, modificar su política de abastecimiento de gas natural y gasolina a Mexico, con consecuencias graves para la industria nacional.

Las consultas por restricciones comerciales al maíz.

- Paralelo a la disputa en materia energética, los EUA y Canadá mantienen una solicitud de consultas a México por posibles violaciones al libre comercio de productos agrícolas biotecnológicos, incluidos en las medidas sanitarias y fitosanitarias del T-MEC. La solicitud formal, iniciada por EUA y secundada por Canadá, es una reacción de ambos países al nuevo decreto del gobierno mexicano de 2023 en el que se: (1) prohíbe la importación de maíz genéticamente modificado para consumo humano; (2) indefinidamente la fecha final para prohibir la importación de ese tipo de grano dedicado al consumo animal y uso industrial; y (3) cancelan las importaciones de glifosato a partir de 2024. Los demandantes sostienen que la expedición del decreto es una decisión unilateral del gobierno mexicano, porque no hay evidencia científica de que el grano transgénico sea perjudicial para el consumo humano.

- La justificación de las consultas se fundamenta, por el lado de los EUA, en el potencial daño a los agricultores de ese país que exportan a Mexico, en promedio anual, tres mil millones de dólares en maíz y, por el lado de Canadá, en su temor de ser sancionados en otros productos biotecnológicos en los que ese país es líder mundial (como oleaginosas o material de lixiviación en la minería). El endurecimiento de la postura mexicana ante lo que el gobierno considera dañino para la salud y el medioambiente (en el caso del glifosato) es vista con recelo por los socios comerciales debido al marcado espíritu proteccionista del decreto.

En particular, los EUA señalan que el principio precautorio al que apela Mexico (artículo 5.7) no puede estar por encima de las normas del Codex Alimentarius de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, contenidas en el artículo 9.4 del T-MEC, y que norman bajo criterios científicos las directrices del comercio de alimentos. Cualquiera sea el caso, el establecimiento de un panel es altamente riesgoso para el buen curso del tratado porque, a decir de los agricultores mexicanos, una eventual decisión contraria para el país podría frenar la exportación de tequila, aguacates y otros productos mexicanos altamente exportables; pero, también, podría desencadenar represalias por parte del gobierno mexicano.

5. Conclusiones

- El cumplimiento de las reglas de origen prevé, en el mediano plazo, una baja diferencial en los niveles de las cuatro variables críticas de los clústeres industriales, debido al aumento de los costos de las ensambladoras (independientemente de que paguen o no el arancel). La baja en esos niveles puede estar reforzada por el nuevo ambiente sindical que vive la IA, cada vez más independiente de los acuerdos corporativos tradicionales. Como parte de estos cambios se prevé un aumento en los precios de los autos en EUA y un menor margen de ganancia para las operaciones automotrices en México.

- Una fuente de inestabilidad adicional lo constituye la actual contrarreforma energética que, presumiblemente, entra en conflicto con varios artículos del T-MEC. La amenaza de la instalación de un panel de expertos para solucionar la controversia interpuesta por los socios comerciales es una dura prueba para el país porque, además del alto riesgo de perder la demanda, revela el recelo de los gobiernos de EUA y Canadá hacia la nueva política energética del actual gobierno.
- Es necesario entender el carácter transversal del T-MEC para evitar lamentar las limitaciones impuestas por el tratado a las políticas nacionales. Con el T-MEC el país cedió libertad y soberanía.

- No está claro si los motivos de salud aducidos por el gobierno mexicano para frenar la importación de maíz sean más importantes que los argumentos discriminatorios contenidos en el capítulo de inversión o si los requisitos de contenido regional del capítulo 4 causen más inestabilidad a las empresas automotrices que las exigencias de democratización sindical del capítulo 23. De lo que no hay duda es que, cualquier decisión debe de ser consensuada entre los países, porque, de otra manera, el T-MEC se puede convertir en un laberinto de sorpresas desagradables para todos.