



LA IMPLEMENTACIÓN DEL T-MEC: UNA PRUEBA PARA AMÉRICA DEL NORTE





LA IMPLEMENTACIÓN DEL T-MEC: UNA PRUEBA PARA AMÉRICA DEL NORTE

IMPLEMENTING THE USMCA: A TEST FOR NORTH AMERICA

Enero 2021

January 2021



Coordinado por:

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques
www.centrogilbertobosques.senado.gob.mx
Twitter: @CgbSenado

Coordinación General
Aliza Chelminsky

Edición
Bernadette G. Vega Sánchez
Jorge O. Armijo de la Garza

Diseño editorial
Elias E. Gómez Rojas

Publicado por:

Senado de la República
Av. Paseo de la Reforma 135, Col. Tabacalera
Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06030

www.senado.gob.mx

Edición

Enero 2021

Índice

● PRÓLOGO POR RICARDO MONREAL ÁVILA, PRESIDENTE DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, SENADO DE LA REPÚBLICA4
● PRÓLOGO POR TATIANA CLOUTHIER CARRILLO, SECRETARIA DE ECONOMÍA8
● 1. EL TRATADO MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ (T-MEC). DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES ANTE EL ENTORNO GLOBAL DEL CORONAVIRUS <i>Gustavo Vega Cánovas y Francisco Campos Ortiz.</i>11
● 2. THE USMCA AND MEXICO'S PROSPECTS UNDER THE NEW NORTH AMERICAN TRADE REGIME <i>Dan Ciuriak y Robert Fay</i>45
● 3. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y EL ESTADO DE DERECHO A LA LUZ DEL T-MEC <i>Gisela Bolívar Villagómez</i>67
● 4. THE FUTURE OF NORTH AMERICAN ECONOMIC INTEGRATION <i>Jeffrey Schott, Gary Hufbauer, Sherman Robinson, Raul Hinojosa-Ojeda, and Euijin Jung</i>97
● 5. RESHORING, COVID-19, AND THE USMCA ENTRY INTO FORCE: AN OPPORTUNITY FOR MEXICO <i>Maria Fernanda Bozmoski and Jason Marczak with Daniel Payares Montoya</i>117
● DOCUMENTOS TRADUCIDOS / TRANSLATED DOCUMENTS143



DAR CLICK
EN LA NOTA

Prólogo

Senado de



En momentos extraordinarios como en el que transitamos a causa de la pandemia por la COVID-19, es necesario dar pasos firmes y con visión a largo plazo para salir avante. Bajo esa idea se concibió esta publicación, **La implementación del T-MEC: una prueba para América del Norte**. Se trata de un esfuerzo conjunto que reúne a un grupo de prominentes personas expertas de los tres países de América del Norte, cuyo objetivo es analizar los diferentes escenarios de la puesta en marcha del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) en un contexto en el que las tres naciones tendrán que enfrentar las presiones de la recuperación pospandemia, y el cual —me atrevería a afirmar— no era imaginado por ninguna de las partes involucradas en la negociación y conclusión del acuerdo hasta antes de 2020.

La entrada en vigor del T-MEC a partir del 1 de julio de 2020 marcó el inicio de una nueva era en la integración económica y comercial de América del Norte, región que alberga a una población combinada de más de 490 millones de habitantes, es decir, poco menos del 7% de la población mundial, pero representa el 30% del producto interno bruto a nivel global. Gracias a la integración de cadenas globales de valor en distintos sectores, es considerado como un centro de producción para el resto del mundo y, consecuentemente, como un polo de inversión e innovación.

Con base en el profundo nivel de estandarización, en buena medida propiciado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés), y ahora por el T-MEC, el mercado estadounidense se ha posicionado como altamente competitivo e integrado, y ha creado un ecosistema laboral cada vez más sólido, que sustenta millones de empleos.

Sin duda, la ratificación y la entrada en vigor del Tratado significan la conclusión de un largo e intenso proceso de modernización del principal marco que regula el comercio en la región. No obstante, estos hitos detonan un reto aún mayor: la materialización de todas las oportunidades que el T-MEC encierra; además, los primeros meses de su operación se darán en medio de una crisis económica sin precedente, un creciente proteccionismo y guerras comerciales en curso. Ello implica retos y oportunidades que se deben abordar de manera colaborativa entre la multiplicidad de participantes de este mercado regional, para explotar el potencial del acuerdo como instrumento de la recuperación económica regional, y sabiendo que en 2026 nos espera su primera revisión. Por ello necesitamos pasar de la celebración a la reflexión y a la revisión permanentes.

La Secretaría de Economía y el Senado de la República coincidimos en este enfoque, y por ello pensamos en esta publicación como parte de ese proceso. Queremos retomar las reflexiones expertas de los tres países, para sacudir nuestras propias convicciones y asegurar que las condiciones que dependen de nosotros, poderes Ejecutivo y Legislativo, sean favorables para materializar la visión del T-MEC. Esta reflexión crítica nos permitirá rectificar caminos, identificar nuevos retos e integrar nuevas variables y factores que, como en el caso de la pandemia, probablemente ahora no estemos previendo.

Con ese propósito, Gustavo Vega Cánovas y Francisco Campos Ortiz hacen un análisis puntual del proceso de negociación del T-MEC y los cambios que ha incorporado en el régimen comercial de América del Norte en dos sectores clave para México: la industria automotriz y la política laboral. Luego de una evaluación de las diferencias entre el TLCAN y el T-MEC en estos sectores y las implicaciones de estos cambios, los investigadores ofrecen una serie de recomendaciones de política pública que el Gobierno mexicano podría poner en marcha para potencializar los beneficios y mitigar los riesgos que presenta el nuevo tratado comercial.

De esta revisión comparativa entre tratados pasamos a una visión de futuro en la que Dan Ciuriak y Robert Fay hacen un análisis del impacto potencial que el acuerdo tendrá en México. Profundizan en sus implicaciones para el desarrollo económico del país, ante la evolución de la economía basada en el conocimiento y los datos, la reestructuración de las cadenas de suministro globales en respuesta a los riesgos que fueron resaltados por el crisis económica generada por la pandemia, así como los cambios en los patrones de inversión y comercio mundial impulsados por la fricción comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China.

En esa misma línea, Gisela Bolívar Villagómez examina de manera detallada los diferentes instrumentos legales provistos en el T-MEC, en especial el mecanismo de solución de diferencias inversionista-Estado, considerando la importancia de que los distintos sectores económicos hagan uso de ellos, particularmente ante los efectos de la COVID-19, las políticas comerciales proteccionistas vigentes y las que se esperan debido a la crisis económica.

la República



REGRESAR AL ÍNDICE

Por otro lado, ante el cambio en el modelo de integración que supone el T-MEC, Jeffrey Schott, Gary Hufbauer, Sherman Robinson, Raul Hinojosa-Ojeda y Euijin Jung reflexionan sobre los pasos que la modernización del TLCAN dio en diferentes direcciones con respecto a la liberalización del comercio y la forma en que el T-MEC internalizó los ecos de la política interna, particularmente de Estados Unidos, y de la participación de Canadá y México en el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT o CPTPP, por sus siglas en inglés).

Asimismo, profundizan en la revisión de las oportunidades que presenta la nueva atmósfera política más cooperativa a partir del T-MEC en materia automotriz, energética, climática y de infraestructura, y presentan una reflexión innovadora sobre las potencialidades para una reforma e incluso expansión del Banco de Desarrollo de América del Norte.

Ciertamente, el atractivo y la competitividad de América del Norte como bloque comercial ha perdurado, y las actualizaciones del acuerdo en los distintos sectores han convertido al T-MEC en un modelo para futuros tratados comerciales en todo el mundo. María Fernanda Bozmoski y Jason Marczak con Daniel Payares Montoya evalúan las implicaciones de la entrada en vigor del T-MEC, considerando la revisión que muchas compañías están haciendo con respecto a las huellas de las cadenas de suministro y en medio de un conflicto comercial en curso entre Estados Unidos y China, además del complejo contexto de pandemia, lo que claramente representa un desafío tanto para los gobiernos como para las empresas, en especial para mantener a la región como un destino excepcionalmente atractivo en los próximos años.

Confío en que esta publicación será el primero de muchos espacios de discusión y reflexión que de manera conjunta impulsaremos ambos poderes con la academia de la región de América del Norte, a fin de potenciar los beneficios del T-MEC, aprovechando las lecciones que nos ha dejado la pandemia, para promover una recuperación económica y un desarrollo más justo y equitativo.

SEN. DR. RICARDO MONREAL ÁVLIA
Presidente de la Junta de Coordinación Política
del Senado de la República

Prólogo

Secretaría



La entrada en vigor del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) el 1 de julio de 2020 marca el inicio de una nueva etapa en las relaciones económicas entre los tres países de América del Norte.

El T-MEC sustituyó al TLCAN que se mantuvo en vigor durante 26 años. El TLCAN trajo importantes beneficios a los tres países y forjó una región altamente competitiva con una participación de 16 % del comercio, más de 18% del PIB y más de 23% de la IED a nivel mundial. Sus disciplinas fueron modelo de Tratados de Libre Comercio negociados bilateralmente por los tres países. Su renegociación respondió a la demanda del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, con el fin de reflejar sus prioridades.

Esta publicación contiene el análisis de reconocidos investigadores y expertos de los tres países sobre los potenciales efectos del T-MEC en el desarrollo económico de México desde diferentes perspectivas. Así, se analiza el impacto de las nuevas reglas de origen y regulaciones controversiales emitidas por Estados Unidos en el sector automotor; el impacto de los compromisos adoptados en materia energética, medio ambiente, laboral y facilitación del comercio; y el beneficio del desarrollo y recapitalización del NADBANK que puede fomentar la reducción de la pobreza y la eliminación de inequidades.

Se plantean los retos que enfrenta la región de América del Norte ante la instrumentación del T-MEC en un contexto caracterizado por políticas proteccionistas, la disrupción de las cadenas de valor y la aceleración de la digitalización de la economía derivada de la pandemia de la COVID-19 y de las fricciones entre Estados Unidos y China. Todo lo cual ha modificado sustancialmente la economía global.

Por otro lado, se vislumbra que el Tratado permitirá posicionar a la región a la vanguardia en el comercio internacional gracias a las disciplinas que contiene en temas que actualmente son motores del crecimiento económico a nivel global, como comercio electrónico, competitividad, emprendimiento, Pequeñas y Medianas Empresas, anticorrupción, aspectos laborales y de medio ambiente.

Para México, el T-MEC es un elemento fundamental de política comercial, un instrumento que fortalecerá la relación de nuestro país con Estados Unidos y Canadá; y profundizará la integración

regional productiva al modernizar y ampliar las reglas del comercio de bienes y servicios de la región y establecer un marco institucional que otorga certidumbre jurídica a las inversiones en América del Norte.

Después de la pandemia de la COVID-19 el mundo retomará el rumbo hacia la recuperación económica con nuevas herramientas, tales como el comercio digital, el trabajo a distancia, la reorganización y relocalización de las cadenas de producción y en este proceso las regiones económicas serán muy importantes. En este sentido, el T-MEC desempeñará un papel fundamental para la reactivación económica en América del Norte.

El T-MEC es el siguiente paso en el proceso de integración productiva regional y deberá de ser aprovechado a su máxima capacidad por los gobiernos y sectores económicos de los tres países para juntos competir a nivel global. En esta nueva etapa, el marco de cooperación que brinda el T-MEC, será indispensable para avanzar en una integración que favorezca a toda la población de América del Norte.

Esta publicación sobre el T-MEC coproducida por el Senado de la República y la Secretaría de Economía, que ponemos a disposición de todos los sectores del país, contiene la visión de reconocidos investigadores de prestigiosas instituciones de México, Estados Unidos y Canadá para entender a profundidad los alcances del nuevo Tratado y el futuro de la integración económica de América del Norte.

Por último, quiero hacer un reconocimiento a la Dra. Graciela Márquez, por el arduo trabajo que realizó en la primera etapa de implementación de este importante instrumento de integración de América del Norte y esencial para la economía de México.

TATIANA CLOUTHIER CARRILLO

Secretaria de Economía

de Economía

↑
REGRESAR AL ÍNDICE

**EL TRATADO MÉXICO,
ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ
(T-MEC). DESAFÍOS Y
OPORTUNIDADES ANTE
EL ENTORNO GLOBAL DEL
CORONAVIRUS**



[REGRESAR AL ÍNDICE](#)

El Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Desafíos y oportunidades ante el entorno global del coronavirus

Gustavo Vega Cánovas* y Francisco Campos Ortiz**

Resumen: Este trabajo presenta un análisis de los cambios que el T-MEC incorporó en el régimen comercial de América del Norte en dos sectores claves para México: la industria automotriz y la política laboral. Las preguntas a las que se busca dar una respuesta son: ¿Cuáles son las principales diferencias entre el TLCAN y el T-MEC en el sector automotriz y el ámbito laboral? ¿Cuáles son las principales implicaciones de estos cambios, especialmente para México? ¿Qué medidas de política pública podrían implementarse para potenciar los beneficios del T-MEC y mitigar sus riesgos que conlleva? En este trabajo argumentamos que la conclusión del T-MEC es un paso fundamental en la integración económica de América del Norte dado que el TLCAN requería de una modernización acorde con las realidades del siglo XXI; sin embargo, se dio en un momento en que el gobierno en Estados Unidos optó por una política comercial nacionalista y de comercio administrado, misma que dejó huella en el nuevo tratado. El T-MEC ofrece beneficios que México habrá de aprovechar; no obstante, también impone retos para su industria automotriz y en la aplicación de su política laboral.

*Secretario General de El Colegio de México.

**Estudiante de posgrado en la Universidad de Georgetown.

1. Introducción

El 24 de abril de 2020 el gobierno de Estados Unidos notificó a su Congreso el cumplimiento de todos los procedimientos internos requeridos para la entrada en vigor del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Esta misma acción fue llevada a cabo unos días antes, el 2 de abril, por los gobiernos de México y Canadá, con lo cual se cumplieron los requisitos necesarios para que el T-MEC entrara en vigor el 1 de julio en sustitución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El T-MEC es un acuerdo histórico—como lo fue el TLCAN en su momento—que marcará el proyecto de integración de América del Norte y tendrá un impacto en el contenido de otros acuerdos comerciales que se negocien en el futuro. El T-MEC contiene cambios en diversas disciplinas e incorpora nuevos temas, lo que tendrá repercusiones en la relación económica trilateral. Dichos cambios implican retos significativos para los tres países y las industrias que han operado al amparo del TLCAN, puesto que habrán de ajustar su producción y cadenas de suministro para cumplir con los nuevos requisitos que prescribe el T-MEC. Cualquier transformación de un régimen de comercio internacional de la magnitud del TLCAN supone retos y un proceso de adaptación para las partes.

A esto debe sumarse que el T-MEC entró en vigor en un contexto global adverso. La pandemia del nuevo coronavirus ha tenido enormes repercusiones para el mundo entero, suponiendo caídas en la producción global a consecuencia de la necesidad de imponer medidas de contingencia y distanciamiento social que han distorsionado prácticamente todos los ámbitos de la vida humana. Así, el reto es doble, tanto adaptarse a los nuevos lineamientos del T-MEC como adaptar las cadenas de suministro y producción para una realidad dictada por la pandemia del nuevo coronavirus.

Para apreciar a plenitud el valor histórico del T-MEC y calibrar los dilemas que enfrentan los tres países, conviene recordar que su negociación se llevó a cabo, desde el inicio, bajo la amenaza constante del presidente Donald Trump de que su gobierno abandonaría el TLCAN a menos que la renegociación diera como resultado un acuerdo que beneficiara principalmente a su país. La renegociación del TLCAN, así como el resultado final, estuvo marcada por la visión del presidente Donald Trump que, a su vez, se ha convertido en parte esencial de la política comercial de Estados Unidos, al menos hasta finales de 2020.

De acuerdo con dicha visión, el comercio internacional es un proceso de suma cero en el que las ganancias de un país son las pérdidas de otro. El déficit comercial representa pérdidas y éstas son producto de maniobras de terceros países para tomar ventaja. Esta perspectiva ha llevado a la administración Trump a emplear medidas proteccionistas, como el abuso de medidas antidumping y derechos compensatorios, al amparo de la supuesta defensa de la seguridad nacional (United States Trade Representative [USTR], 2020). Esta visión nacionalista de comercio administrado ha dejado huella en el T-MEC.

Aun así, la conclusión del T-MEC debe celebrarse, pues logró conjurar las amenazas del presidente Trump de descarrilar el proceso de integración comercial en América del Norte. Con su entrada en vigor se dio por terminado el periodo de incertidumbre que el prolongado y azaroso proceso de negociación infligió a la región y se genera mayor certeza para los actores económicos.

El objetivo de este trabajo es presentar un análisis de los cambios que el T-MEC ha incorporado en el régimen comercial de América del Norte en dos sectores claves para México: la industria automotriz y la política laboral. Este trabajo incorpora una evaluación de las diferencias entre el TLCAN y el T-MEC en estos sectores y las implicaciones de estos cambios, principalmente para México. Asimismo, ofrece recomendaciones de política pública que el gobierno mexicano podría poner en marcha para potencializar los beneficios y mitigar los riesgos que presenta el T-MEC.

Las preguntas a las que se busca dar una respuesta son las siguientes. ¿Cuáles son las principales diferencias entre el TLCAN y el T-MEC en el sector automotriz y el ámbito laboral? ¿Cuáles son las principales implicaciones de estos cambios, especialmente para México? ¿Qué medidas de política pública podrían implementarse para potenciar los beneficios del T-MEC en el corto y mediano plazo, y mitigar sus riesgos en estas áreas?

En este trabajo argumentamos que la conclusión del T-MEC es un paso fundamental en la integración económica de América del Norte dado que el TLCAN requería de una modernización acorde con las realidades del siglo XXI; sin embargo, se dio en un momento en que el gobierno en Estados Unidos optó por una política comercial nacionalista y de comercio administrado, misma que dejó huella en el nuevo tratado. El tratado sin duda ofrece beneficios que México habrá de aprovechar; no obstante, también impone retos para su industria automotriz y política laboral. Los resultados del T-MEC para México en estas áreas dependerán en gran medida de la capacidad del país para adaptarse a un nuevo régimen comercial, incluyendo la implementación de políticas públicas que puedan potenciar los beneficios y mitigar los riesgos.

La primera sección presenta un breve recuento de la renegociación del TLCAN, enfatizando las grandes tendencias que explican tanto la renegociación en sí misma como el contenido final del T-MEC, el cual está marcado por la visión del actual gobierno en Estados Unidos.

La segunda sección presenta una evaluación del contexto en el que ha entrado en vigor el T-MEC. El propósito es, por un lado, identificar los retos económicos que se han generado debido a la pandemia del nuevo coronavirus y, por otro lado, poner en perspectiva las políticas del gobierno actual en México en respuesta a la misma en áreas relevantes para la implementación del T-MEC.

La tercera sección ofrece un análisis de cada uno de los sectores mencionados—automotriz y laboral—, evaluando el contenido final del T-MEC, las innovaciones del tratado respecto al TLCAN y los retos que implican las nuevas prescripciones para México. Esta sección también presenta propuestas de políticas públicas para potenciar los beneficios y minimizar las dificultades que se han generado para México a raíz del nuevo tratado.

2. Una breve revisión del proceso de renegociación del TLCAN

El propósito de esta sección no es ofrecer una cronología detallada o una narración pormenorizada, sino enfatizar las macro tendencias que incidieron en el proceso de negociación, particularmente en lo que respecta al realineamiento en la política económica estadounidense que llevó a la misma, así como las reacciones, principalmente de México pero también de Canadá.

Las economías de los países de América del Norte han transcurrido por un proceso de integración económica de larga data que se intensificó con la firma del TLCAN en 1994 (Pastor, 2011). El TLCAN se propuso incrementar el comercio y los flujos de inversión a fin de mejorar la competitividad de los tres países y propiciar la integración de un mercado regional. Estos objetivos sin duda se lograron. El principal impacto del TLCAN es que permitió la consolidación de un importante grupo de cadenas regionales de valor que han generado flujos comerciales y de inversión, los cuales han propiciado ganancias agregadas netas para los tres países.

Para México, el TLCAN significó mucho más que simplemente un acuerdo para potenciar el comercio y la inversión; se trató de la culminación de un cambio radical en la estrategia económica del país hacia un proyecto cuyos principales objetivos fueron la promoción de inversión en la producción de bienes comercializables para explotar la capacidad de México como plataforma exportadora y el aseguramiento de un proceso de reformas macroeconómicas (Moreno-Brid et al., 2005).

Pese a los enormes beneficios del TLCAN, que se expresaron fundamentalmente en sus primeros años de existencia, convirtiendo a América del Norte en la región comercial de mayor dinamismo a nivel mundial, el proyecto de integración regional se vio mermado a partir del primer año del siglo XXI a causa de diversos factores, entre los que destacan tres por la magnitud de sus alcances: los ataques terroristas en Estados Unidos en 2001, el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en ese mismo año y la Gran Recesión (véase Vega, 2010; Vega y Campos, 2017).

Adicionalmente, el hecho de que el TLCAN se negociara pensando en los patrones comerciales y de integración del siglo XX provocó que con el paso del tiempo el tratado dejara de ser un instrumento apropiado para regir los intercambios económicos del siglo XXI, lo que no sólo concierne a la inclusión de temas que han adquirido preeminencia recientemente, como el comercio electrónico, sino también a la intensificación de ciertas necesidades, como la de integrar a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) a las cadenas globales de valor con mayor vehemencia o profundizar la coherencia regulatoria y la facilitación de comercio.

Ante el escenario anterior, los países de América del Norte realizaron esfuerzos a partir de 2002 por revigorizar el proceso de integración económica mediante los programas de “fronteras inteligentes”, diseñados para fomentar el comercio al tiempo que se atendían las preocupaciones de seguridad nacional estadounidense derivadas de los ataques terroristas de 2001; la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPN), negociada en 2005, que tuvo como uno de sus objetivos mitigar las barreras que obstaculizan los flujos de comercio e inversión; y el Consejo de Cooperación Regulatoria, creado en 2012 para impulsar la competitividad de la región. Los resultados de estas iniciativas, sin embargo, fueron modestos.

En esta coyuntura, Estados Unidos decidió participar en la negociación del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) e invitar a sus socios del TLCAN a hacer lo mismo. México y Canadá se incorporaron a este proceso, reconociendo que su participación en el TPP les permitiría alcanzar dos propósitos fundamentales. Por un lado, ganar acceso a nuevos mercados en Asia; por otro lado, modernizar el TLCAN.

En la negociación del TPP los tres países alcanzaron acuerdos que les hubiesen permitido profundizar sus relaciones en algunos ámbitos muy importantes, como en inversión, servicios financieros, telecomunicaciones, propiedad intelectual, medio ambiente, ámbito laboral y empresas del Estado. El TPP incluye áreas que no fueron parte del TLCAN, como regulación sobre comercio electrónico, Pymes, competitividad, coherencia regulatoria, combate a la corrupción y gestión de aduanas.

Sin embargo, el entorno cambió dramáticamente con la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos en 2016. Durante un debate presidencial, Donald Trump aseguró que el TLCAN es “el peor acuerdo comercial aprobado por Estados Unidos” (véase Severns, 2016; Hendrix, 2016). El presidente Trump afirmó en su discurso inaugural que Estados Unidos debía protegerse de “los estragos que otros países están causando para nuestros productos, robando nuestras empresas y destruyendo nuestros empleos”. Aseguró que el proteccionismo comercial “llevaría a una mayor prosperidad” y que su administración “crearía acuerdos comerciales justos y económicamente benéficos” para los trabajadores estadounidenses (Trump, 2017).

En los primeros días de su presidencia, Donald Trump retiró oficialmente a Estados Unidos del TPP (The White House, 2017). El presidente indicó que haría lo mismo con respecto al TLCAN salvo que se renegociara, pues consideraba que el acuerdo no beneficiaba a su país (Parker et al., 2017; Gramer, 2017). Ante esta situación Canadá y México anunciaron su disposición a renegociar el TLCAN (Forbes, 2016; Tamkin, 2016).¹ El esfuerzo por modernizar el tratado se daría en un contexto mundial complejo debido a un mermado crecimiento del comercio global y una tendencia hacia el proteccionismo (véase OMC, 2016a, 27 de septiembre; Fondo Monetario Internacional [FMI], 2016; OMC, 2016b, 21 de junio).

El gobierno de Donald Trump notificó oficialmente al Congreso de Estados Unidos del inicio de la renegociación del TLCAN en mayo de 2017 (USTR, 2017a). La primera ronda de negociación tuvo lugar en agosto de ese año (USTR, 2017b), un acuerdo trilateral fue anunciado en septiembre de 2018 (USTR, 2018a), el nuevo tratado se firmó en noviembre de ese mismo año y entró en vigor el 1 de julio de 2020 (USTR, 2018b).

Pese al relativamente breve periodo de renegociación del T-MEC, el proceso fue arduo y no estuvo exento de controversias. Por ejemplo, en la segunda ronda de negociación, en septiembre de 2017, Estados Unidos presentó una serie de demandas inaceptables para México, incluyendo una cláusula para revisar el tratado cada cinco años, eliminar los mecanismos de solución de controversias y elevar el contenido regional del sector automotriz para favorecer la producción de automóviles en Estados Unidos (Morales, 2018). En marzo de 2018, el gobierno estadounidense impuso un arancel de 25% a las importaciones de acero y de 10% a las importaciones de aluminio provenientes de México, Canadá y la Unión Europea con fundamento en la sección 232 de la Ley para la Expansión del Comercio de 1962.² En la práctica, la administración Trump recurría a este mecanismo poco usado para ejercer presión sobre México y Canadá en cuanto a la necesidad de renegociar el TLCAN—y hacerlo en sus términos (Noland, 2018).³ México, por su parte, respondió con la imposición de contramedidas, con aranceles de entre el 7% y el 25% en diversos productos (Crowell Moring, 2018).

1 En la reunión de CEOs de Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico en Lima, Perú, el 18 de noviembre de 2016, el presidente de México, Enrique Peña Nieto declaró: “...hemos aprendido que NAFTA [sic.] puede ser modernizado, pueden incorporarse elementos que cuando se signó este acuerdo no estaban considerados. Yo diría (...) más que una renegociación, modernicemos NAFTA [sic.], hagamos de él un vehículo mucho más potente.” (Presidencia de la República, 2016).

2 La sección 232 otorga al Poder Ejecutivo la autoridad de conducir una investigación con el fin de determinar si la importación de determinado producto presenta un riesgo para la seguridad nacional de Estados Unidos y, en ese caso, aplicar medidas de salvaguarda.

3 Previo a 2016, la sección 232 sólo se había empleado dos veces.

La estrategia de los gobiernos de México y Canadá fue contener las demandas estadounidenses. México, además, siguió la estrategia que había utilizado previamente en la negociación del TLCAN, a saber, mantener un diálogo permanente con el sector privado, vincularse con grupos afines al acuerdo en Estados Unidos y promover avances en áreas menos controvertidas, incluyendo propiedad intelectual, comercio electrónico y telecomunicaciones (Bahri y Lugo, 2020).

Al tiempo que los tres gobiernos renegociaban el TLCAN, Andrés Manuel López Obrador resultó electo presidente de México en julio de 2018. Tras resultar electo, comunicó al gobierno de Estados Unidos su voluntad de concluir la renegociación del TLCAN y nombró un representante, Jesús Seade, para acompañar las negociaciones (Expansión, 2018). Esta medida permitió una importante coordinación entre la administración del presidente Enrique Peña Nieto y el equipo del presidente electo que mitigó la incertidumbre y facilitó la conclusión de las negociaciones.

Mientras tanto, la captura de los Demócratas de la mayoría en la Cámara de Representantes de Estados Unidos en las elecciones intermedias de 2018 llevó a la necesidad de negociar un ajuste de último momento en el tratado, dado que este grupo anunció que no aprobarían el T-MEC salvo que se acordaran ciertas modificaciones, particularmente en el ámbito laboral y el farmacéutico (Rodríguez, 2019). Tras varios meses de negociaciones, los tres países llegaron a un acuerdo que quedó expresado en un protocolo modificadorio firmado el 10 de diciembre de 2019 (Presidencia de la República, 2019).

Como se refiere anteriormente, la importancia del T-MEC reside en que logró conjurar las constantes amenazas del presidente Trump de descarrilar el proceso de integración comercial en América del Norte y dio por terminado el largo periodo de incertidumbre que la renegociación infligió. Igualmente, el T-MEC significa un reconocimiento por parte de la administración Trump del apoyo que tiene la integración comercial con México en amplios sectores y regiones de Estados Unidos, especialmente en el entorno de la confrontación económica con China.

El T-MEC es un acuerdo que conserva los beneficios del TLCAN en términos de apertura y acceso a mercados. Asimismo, realiza importantes avances en diversos sectores, incluyendo el sector agrícola y de servicios financieros. El T-MEC también implica una ampliación del TLCAN en temas como comercio digital, transparencia, prácticas regulatorias, empresas propiedad del Estado, medio ambiente, Pymes, competencia, anticorrupción y administración del tipo de cambio.

Sin embargo, es importante reconocer que los factores de presión económica y política, así como la visión de la administración Trump sobre el comercio internacional, han dejado huella en el acuerdo final. El T-MEC es resultado directo del reajuste de la política comercial estadounidense durante la administración del presidente Trump, por lo que incorpora características que se alinean con su tendencia a poner gran énfasis en el cumplimiento y ejecución de medidas (trade enforcement), la administración del comercio y el objetivo de lograr la reubicación de cadenas productivas y suministro en Estados Unidos.

El sello de la administración Trump es evidente en el texto final del T-MEC, especialmente en lo que respecta a las reglas de origen en sectores claves, principalmente en el sector automotriz. De la misma manera, se observa en las obligaciones laborales en el acuerdo, las cuales fueron sustancialmente fortalecidas, detalladas y puestas bajo la competencia del mecanismo de solución de disputas del tratado. Los cambios en estos sectores tienen importantes implicaciones para México, razón por la que se examinan a detalle en la tercera sección. No obstante, antes de hacerlo, es fundamental realizar un análisis del escenario bajo los cuales ha entrado en vigor el T-MEC.

3. El contexto de la entrada en vigor del T-MEC

La pandemia por el nuevo coronavirus ha impactado prácticamente todos los ámbitos de la economía global, incluido el comercio internacional. De ahí que sea relevante evaluar cómo es que estas circunstancias están afectando a México y la implementación del T-MEC. La pandemia ha sido devastadora, tanto a nivel humano como económico. El virus ha infectado a más de 67 millones de individuos y ha sido responsable de más de un millón y medio de muertes alrededor del mundo. De acuerdo a la Universidad Johns Hopkins, América del Norte ha sido fuertemente afectada, con más de 14 millones de casos y 283 mil muertes en Estados Unidos, 1 millón de casos y 110,000 muertes en México, y más de 426,000 casos y 12,000 muertes en Canadá (Johns Hopkins University, 2020).

Los efectos económicos de la pandemia han sido igualmente devastadores. Para el Banco Mundial (2020), “representa el mayor shock que la economía global ha experimentado en las últimas décadas, causando el colapso de la actividad global”. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020a), la economía global sufrirá una contracción de 4.4% en 2020 a consecuencia de lo que ha denominado el Gran Confinamiento. Todas las regiones del mundo han visto un deterioro en su crecimiento económico y los efectos de mediano y largo plazo aún están por verse. No es posible descartar que la pandemia tenga serias repercusiones en el potencial de producción y la productividad laboral, lo que podría llevar a una larga recesión que exacerbaría una tendencia de lento crecimiento de estos factores (Banco Mundial, 2020).

Las economías de los tres países de América del Norte han sufrido debido a la pandemia. Se estima que Estados Unidos, México y Canadá verán una reducción interanual en el producto interno bruto (PIB) del 8%, 10.5% y 8.4%, respectivamente (FMI, 2020b). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que 94% de los trabajadores en el mundo habitan en lugares en donde se ha establecido algún tipo de cierre en lugares de trabajo (OIT, 2020). En un periodo de veintiséis semanas entre mediados de mayo y mediados de septiembre de 2020, 61 millones de dólares estadounidenses presentaron una solicitud para recibir beneficios del seguro de desempleo ofrecido por el Estado y la tasa de desempleo actualmente supera el 8% (Jackson, 2020, 21 de septiembre). La tasa de desempleo en Canadá en septiembre de 2020 fue de 9%, un aumento de 3.5% comparado con el mismo mes del año anterior (Statistics Canada, 2020a). En México la tasa de desempleo a septiembre de 2020 fue de 3.7%, aunque este indicador no refleja el impacto total de la crisis económica dada la tasa de informalidad laboral (55.1%), misma que ha aumentado en los últimos meses (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020a).

Los tres países de América del Norte han respondido de forma distinta a las consecuencias económicas de la pandemia. Estados Unidos implementó un programa de 8300 millones de dólares como primera respuesta, a lo que se han sumado programas adicionales, incluyendo 2.3 billones como parte de una ley de estímulo económico, aunado a un programa de protección del empleo de 483,000 millones y 44,000 millones más del Fondo de Ayuda para Catástrofes para ofrecer beneficios adicionales para el desempleo (FMI, 2020c). Canadá implementó un programa de emergencia equivalente a 16.4% del PIB que incluye ayudas para el sistema de salud, transferencias directas para hogares y negocios, aplazamientos de pagos y exenciones fiscales (FMI, 2020d).

México, en contraste con Estados Unidos y Canadá, apenas ha adoptado medidas equivalentes a 0.2% del PIB en gasto público y reducción de ingresos fiscales, así como medidas equivalentes a 0.5% del PIB en préstamos a trabajadores en el sector formal y trabajadores recientemente liquidados (FMI, 2020e).

Los bancos centrales alrededor del mundo se han visto obligados a reaccionar, tomando principalmente dos tipos de medidas. Por un lado, estímulos mediante la política monetaria como herramienta para estabilizar la economía; por otro lado, actuando como “creador de mercado de última instancia” para asegurar el funcionamiento de los mercados y evitar una parálisis en la economía (Carstens, 2020). El Banco de México ha disminuido su tasa de interés, ahora 4.25%, por 275 puntos base entre marzo y septiembre 2020; la Reserva Federal redujo la tasa de interés de referencia por 150 puntos base, hasta un margen de entre 0 y 0.25%; y el Banco de Canadá rebajó la tasa de política monetaria por 150 puntos base hasta un 0.25% (Banco de México, 2020). En otras palabras, los tres bancos centrales han tomado medidas para estimular la economía ante la difícil coyuntura actual.

Si bien el Banco de México ha tomado medidas para contrarrestar la pandemia, la respuesta por el lado fiscal en México ha dejado qué desear, sobre todo en comparación con la respuesta de otros países, lo que ha llevado a duras críticas del gobierno actual (véase Webber, 2020). Mientras que un amplio número de países latinoamericanos han optado por incrementar la deuda pública para fortalecer el gasto fiscal durante la pandemia, el gobierno de México ha tomado otro camino, optando únicamente por una reasignación de recursos públicos e, incluso, medidas de austeridad (véase Hoyos, 2020). El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha establecido que la pobreza por ingreso podría aumentar en ausencia de “políticas públicas que atiendan la población con ingreso medio” y ha estimado que entre 8.9 y 9.8 millones de mexicanos podrían caer en situación de pobreza debido a los efectos económicos de la pandemia (CONEVAL, 2020).

La pandemia ha tenido impactos importantes en el comercio mundial. La OMC estima que el volumen de comercio mundial de mercancías caerá 9.2% en 2020 y, aunque se proyecta un crecimiento de 7.2% en 2021, el nivel de comercio en el mediano plazo permanecerá por debajo de los niveles previos a la crisis. El comercio en América del Norte se ha visto seriamente afectado, con estimaciones de una caída de 14.7% en las exportaciones y 8.7% en las importaciones en el mismo año (OMC, 2020).

Las exportaciones de Estados Unidos a México y Canadá entre enero y agosto de 2020 fueron 20% menores que en el mismo periodo de 2019, mientras que las importaciones disminuyeron 17% (US Census, 2020). En agosto de 2020, en términos interanuales, las exportaciones de Canadá a México cayeron 22% y las importaciones, 10%; las exportaciones de Canadá a Estados Unidos disminuyeron 10% mientras que las importaciones disminuyeron 8% en el mismo periodo (Statistics Canada, 2020b). Entre enero y junio de 2020, el comercio total de México con Estados Unidos cayó 20% comparado con el mismo periodo del año previo, con una caída del 17% en las exportaciones y 25% en las importaciones; el comercio de México con Canadá se contrajo 26%, con una caída del 29% en las exportaciones y 23% en las importaciones.⁴

De acuerdo con un sondeo reciente, 98% de los altos ejecutivos en Estados Unidos afirmaron que la pandemia representa una disrupción para sus cadenas de suministro (Interos, 2020). Otro estudio concluye que más de la mitad de las empresas encuestadas reportaron una reducción de al menos 25% en sus cadenas de suministro debido a la pandemia (Thompson et al., 2020). Estos hallazgos son consistentes con aquellos de un sondeo de expertos realizado por el Atlantic Council (Little y Scott, 2020) que muestra que 49% de los encuestados consideran que las cadenas de suministro se han visto perjudicadas debido a la pandemia.

⁴ Cálculo de los autores con estadísticas de Secretaría de Economía (2020a).

Este es el difícil contexto en el que se puso en marcha el T-MEC. Debido a las interrupciones causadas por la pandemia, incluso miembros del Comité de Finanzas del Senado de Estados Unidos buscaron, sin éxito, retrasar la entrada en vigor del acuerdo (Chuck, 2020). Otros estiman que el T-MEC podría servir como un elemento que puede ayudar a México y el resto de los países de América del Norte a navegar los efectos nocivos de la pandemia y reactivar la economía regional (Gutiérrez y Sepúlveda, 2020). Mientras tanto, el sector empresarial en los tres países ha aplaudido la entrada en vigor del tratado, pese a que también ha destacado las dificultades que implicará adaptar sus operaciones de acuerdo a las nuevas reglas, especialmente dada la crisis sanitaria y económica (Reuters, 2020).

Ahora que el acuerdo entró en vigor, los actores que busquen operar al amparo del nuevo tratado no sólo deberán adaptarse a las nuevas regulaciones—por ejemplo, los diversos contenidos nacionales establecidos en las reglas de origen—sino que además deberán hacer frente a las adversidades creadas por la pandemia que, como se ha visto, ha afectado notablemente las cadenas de suministro. Esto es de especial importancia en el caso de América del Norte, en donde existe una integración de las cadenas de valor entre los tres países, lo que ha dado lugar a la producción compartida en gran escala (véase Wilson, 2011; Wilson, 2017).

Una vez considerados los retos de implementación causados por la pandemia, en la siguiente sección se presenta la evaluación de dos sectores que serán fundamentales para el futuro del T-MEC.

4. Un análisis de dos sectores claves en el T-MEC

La renegociación del TLCAN y el contenido final del T-MEC han sido objeto de un sinnúmero de discusiones y debates en los que han sobresalido dos temas: el sector automotriz y el capítulo. A continuación, se presenta un análisis de cada uno de estos.

4.1 El sector automotriz

La historia moderna de la integración del sector automotriz y de auto partes en América del Norte data de la década de 1960. La industria ha tenido gran éxito desde entonces, a menudo facilitado por decisiones de política pública. La industria automotriz y de auto partes en América del Norte ha tomado forma a partir de tres acuerdos: el Acuerdo Automotriz Estados Unidos - Canadá, el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos - Canadá y el TLCAN. La gran contribución de este último fue integrar a México a las cadenas productivas desarrolladas en Canadá y Estados Unidos (Schott, 2017).

El TLCAN fue instrumental para la creación de una industria automotriz y de autopartes continental. La industria automotriz—probablemente la industria con mayor integración regional—refleja cómo el comercio trilateral es de una naturaleza distinta que aquel con otros países. México, Estados Unidos y Canadá no sólo comercian productos finales, sino que construyen productos en conjunto en un proceso llamado producción compartida o especialización vertical. Es así que, empresas en América del Norte envían partes y materiales de un lado a otro de las fronteras, con

frecuencia más de una vez, durante el proceso de producción con el propósito de sacar provecho de las economías de escala y las ventajas comparativas de cada uno de los países. Las partes empleadas en la manufactura de automóviles en América del Norte cruzan hasta ocho veces alguna frontera (Auto Alliance, 2017). Para poner esto en perspectiva, un vehículo ensamblado en Estados Unidos tiene más de 10,000 partes originarias de diversos productores en distintos países que viajan a través de las fronteras varias veces (Canis et al., 2017).

A lo largo de los pasados veinticinco años se han creado vastas cadenas de producción regional en América del Norte. Estados Unidos, México y Canadá son, respectivamente, el tercero, cuarto y sexto principal exportador de la industria automotriz a nivel mundial. En Estados Unidos, 40% de los automóviles en el mercado son importados, provenientes principalmente de México, Canadá, Japón y Corea del Sur. A su vez, México se ha convertido en el mayor mercado de exportación de autopartes para Estados Unidos, casi triplicando el valor del segundo principal exportador al mercado mexicano, Canadá (International Trade Administration, 2016). Asimismo, en México, la industria automotriz ocupa a 728,356 individuos, lo que representa un 20% del empleo en la industria manufacturera en el país (Gobierno de la República, 2016). Más del 80% de la producción de vehículos ligeros en México se dirige a la exportación. México exporta 79% de sus vehículos ligeros a Estados Unidos y 6% a Canadá; importa 31% de sus vehículos ligeros de Estados Unidos y 16% de Japón. En cuanto a las autopartes, 91% de sus exportaciones van dirigidas al mercado estadounidense y 2% al canadiense; 59% de sus importaciones en ese rubro provienen de Estados Unidos y 6% de Japón (INEGI y Asociación Mexicana de la Industria Automotriz [AMIA], 2016).

El hecho de que México tenga un vínculo tan estrecho con sus vecinos de América del Norte se asocia con la construcción de cadenas de suministro que precisamente ha promovido el TLCAN. Según cifras del INEGI, 62% de las autopartes que se utilizan para armar un automóvil en México proviene de firmas locales y 38% se importan de Estados Unidos, Canadá o algún otro país (Sánchez, 2016). Muchas de estas importaciones son ensambladas en productos finales que posteriormente son exportados. Esto resulta trascendental, puesto que se ha calculado que por un aumento del 10% en las exportaciones de la industria automotriz se crean 25,945 empleos directos y 46,485 indirectos en México (INEGI y AMIA, 2016).

Este breve recuento deja en evidencia que el sector automotriz es de enorme importancia para México y América del Norte en su totalidad. Pese a ello, en los preludios de la renegociación del TLCAN el gobierno de Estados Unidos expresó descontento en cuanto a las reglas referentes al sector automotriz en el acuerdo. El secretario de Comercio de Estados Unidos, Wilbur Ross, declaró que estas reglas eran una “laguna” que permitía que materiales de fuera de la región calificaran como originarios de América del Norte, “un subterfugio” para que bienes no originarios se aprovecharan del TLCAN (CNBC, 2017, 30 de marzo). Desde este punto de vista, para emplear un ejemplo utilizado por el propio Ross, el TLCAN daba cabida a que un productor automotriz japonés con una fábrica en China empleara componentes chinos, los exportara a México, los ensamblara en un automóvil, para después exportarlo a Estados Unidos sin pagar un arancel (The Wall Street Journal, 2017, 25 de abril).

A lo largo de las negociaciones, Estados Unidos ejerció presión para endurecer las reglas de origen en el sector automotriz. Es así que propuso modificar las reglas de origen mediante un incremento del valor de contenido regional desde el 62.5% establecido en el TLCAN hasta el 85%. Estados Unidos también sugirió incluir un requisito de contenido estadounidense del 50% en automóviles y un contenido laboral del 40%. México rechazó la propuesta del 85% de contenido regional y las demandas de incluir un requisito de contenido estadounidense.⁵

⁵ Entrevista en persona con funcionario de la Oficina de Comercio y TLCAN de la Embajada de México en Estados Unidos, 30 de octubre de 2018, Washington, D.C., Estados Unidos.

El resultado final de las negociaciones fue un punto medio en el que se endurecieron las reglas de origen, pero no al grado que buscaba Estados Unidos. Las reglas de origen para el sector automotriz en el T-MEC son complejas. El tratado determina que, para considerarse como un producto originario de América del Norte, se deben cumplir las siguientes prescripciones generales⁶:

1. Los vehículos de pasajeros y camiones ligeros deben contar con el 75% de contenido regional para julio de 2023 (el TLCAN determinaba un porcentaje de 62.5%).
2. Al menos 40% del contenido de los vehículos de pasajeros y 45% de los camiones ligeros y pesados deben producirse en instalaciones en las que los trabajadores de montaje ganen, en promedio, al menos 16 dólares por hora para julio de 2023 (el TLCAN no incluía un requisito similar).⁷
3. Al menos 70% de las compras anuales de acero para insumos de producción para vehículos de pasajeros, camiones ligeros y pesados deben provenir de América del Norte (el TLCAN no incluía un requisito similar).

Aunado a esto, el tratado incluye dos notas complementarias, llamadas *save letters* por el exsecretario de Economía Ildelfonso Guajardo (2018), que ofrecen exenciones en el caso de que en un futuro Estados Unidos imponga aranceles para vehículos motorizados o autopartes. Este instrumento define que, de imponer aranceles bajo la sección 232 de la Ley para la Expansión del Comercio de 1962, Estados Unidos deberá excluir 2.6 millones de vehículos de pasajeros originarios de México al año; todos los vehículos ligeros originarios de México; y el equivalente de auto partes con un valor de 108,000 millones de dólares al año (USTR, 2018c). La cuota representa 140% del total de exportaciones de vehículos de pasajeros de México a Estados Unidos (SAI, 2018).

Las cartas paralelas también reconocen explícitamente el derecho de México a tomar medidas con “efectos comercialmente equivalentes en respuesta” a cualquier acción de Estados Unidos bajo la sección 232 que sea inconsistente con el T-MEC o los acuerdos de la OMC. Esta provisión se incluyó con el propósito de eliminar el riesgo de que en una futura disputa comercial un panel pudiera determinar que al aceptar cuotas bajo la sección 232 México tácitamente reconociera la legitimidad de tal medida. La carta añade que “para mayor certidumbre, México preserva el derecho de cuestionar” medidas bajo la sección 232 ante la OMC (USTR, 2018d, 30 de noviembre).

Las nuevas reglas de origen fueron promovidas por Estados Unidos con el propósito de reubicar una mayor parte de la producción automotriz desde México y Canadá hacia ese país. Estas medidas son restrictivas y serán difíciles de implementar, sobre todo para empresas nuevas o que recientemente se han instalado en la región; no obstante, es muy probable que los productores adapten su producción al paso del tiempo. Habrá discrepancias entre grandes y pequeños productores, así como entre productores automotrices y de auto partes. En general, los productores automotrices tienen mejores herramientas para adaptarse al cambio, mientras que la adaptación será más compleja para los productores de auto partes. Considerando el sector automotriz en su totalidad, las grandes empresas podrán adaptarse más fácilmente.

Cabe destacar que en 2017 casi todos los vehículos importados por Estados Unidos desde Canadá (97%) y México (99%) se comerciaron bajo las reglas del TLCAN. La proporción es menor en el caso de auto partes: en

6 Estos requisitos se encuentran en el Anexo 4B del Apéndice 1 del Capítulo IV (Reglas de Origen) del T-MEC.

7 El tratado (Artículo 7 del Anexo B del Apéndice al Capítulo IV) determina una metodología y distribución porcentual específica para el cálculo de este valor salarial (40% para vehículos de pasajeros y 45% para camiones ligeros y pesados) dividido en tres categorías: salario alto en gastos de materiales y manufacturas (al menos 25% para vehículos de pasajeros y al menos 30% para camiones ligeros y pesados), salario alto en gastos de tecnología (no más de 10% para vehículos de pasajeros y camiones ligeros y pesados) y salario alto en gastos de ensamble (no más de 5% para vehículos de pasajeros y camiones ligeros y pesados). Estados Unidos ya ha implementado una norma final provisoria para la aplicación de esta regulación (véase Departamento del Trabajo, 2020).

2017, aproximadamente 80% de las importaciones de auto partes de Estados Unidos desde Canadá y México se comerciaron al amparo del TLCAN. Esto implica que la mayoría de las empresas en el sector deberán ajustar su producción para seguir gozando de los beneficios del T-MEC. La alternativa es que estas empresas operen bajo el esquema de nación más favorecida. En este caso, por ejemplo, las importaciones de vehículos de pasajeros en Estados Unidos deberían pagar un arancel del 2.5% (25% en el caso de camiones ligeros) en vez de gozar de acceso libre de arancel. Esta alternativa sería en detrimento de la competitividad regional, aumentando los costos de producción y por tanto el precio final, lo que pondría a la industria bajo presión, sobre todo en comparación con sus competidores, como Japón, Corea del Sur o China.

Un punto por destacar es el de los periodos de implementación del T-MEC en el sector automotriz. En general, el T-MEC establece un periodo de transición que culmina en 2023 durante el cual los exportadores deben cumplir con requisitos incrementales del valor de contenido regional para operar al amparo del acuerdo. El Center for Automotive Research, entre otros, criticó este periodo de transición, llamándolo “completamente inadecuado” (Dziczek et al., 2018), por considerar que la industria necesitará mayor flexibilidad para adaptarse (véase AAPC et al., 2020, 13 de marzo). La AMIA se expresó en el mismo sentido, solicitando una prórroga para la entrada en vigor de las nuevas reglas de origen, en parte debido a la pandemia pero también por lo que llaman una “falta de claridad” en la implementación del acuerdo que ha dificultado la adaptación al nuevo régimen (Angulo, 2020).

Estas preocupaciones están siendo atendidas mediante una cláusula del T-MEC que determina un periodo de transición alternativo. El T-MEC establece un periodo de cinco años (en lugar de tres) a partir de la entrada en vigor del tratado durante el cual los vehículos de pasajeros y camiones ligeros pueden ser considerados como originarios de América del Norte bajo un régimen alternativo de transición que ofrece mayor flexibilidad.⁸ Esto otorga a los productores la oportunidad de contar con más tiempo para adaptarse a las nuevas reglas de origen. Una vez concluido este periodo de transición alternativo de cinco años, los productores deben cumplir con el régimen estándar.

En el caso de los vehículos de pasajeros, el régimen de transición alternativo determina que deben cumplir con lo establecido en el TLCAN (62.5% de contenido regional) inmediatamente y alcanzar el nuevo contenido regional del T-MEC (75%) a más tardar en julio de 2025.⁹ En el caso de las partes esenciales para vehículos de pasajeros y camiones ligeros, se determina que el contenido regional no deberá ser menor a 62.5% bajo el método de costo neto (o 72.5% bajo el método de valor de transacción si el tratado lo permite) durante el periodo de transición, alcanzando 75% bajo el método de costo neto (u 85% bajo el método de transacción si el tratado así lo determina) a más tardar en julio de 2025.¹⁰ El requisito de acero y aluminio debe cumplirse acorde con lo que determina el T-MEC “a menos que las Partes acuerden modificar ese requisito para los vehículos sujetos” al régimen de transición.¹¹ El requisito de valor de contenido laboral no puede reducirse más de 5% en cuanto a salarios altos en gastos de materiales y mercancías (es decir, mínimo 20% en el caso de vehículos de pasajeros y 25% en el caso de camiones ligeros) “a menos que las Partes acuerden modificar ese requisito para los vehículos sujetos” al régimen de transición alternativo.¹²

Ahora bien, el T-MEC también especifica que no más del 10% del total—calculado durante un periodo de doce meses antes de la entrada en vigor del tratado o el promedio durante un periodo de 36 meses previo a la entrada en vigor del tratado, la que sea mayor—de la producción de un productor de vehículos de pasajeros o camiones ligeros puede someterse al régimen alternativo de transición.¹² Dicho esto, los productores pueden solicitar

8 Artículo 8, Apéndice al Anexo 4-B, Capítulo 4 del T-MEC.

9 Artículo 8.2(a), Apéndice al Anexo 4-B, Capítulo 4 del T-MEC.

10 Artículo 8.2(b), Apéndice al Anexo 4-B, Capítulo 4 del T-MEC.

11 Artículo 8.2(d), Apéndice al Anexo 4-B, Capítulo 4 del T-MEC.

12 Artículo 8.2(d), Apéndice al Anexo 4-B, Capítulo 4 del T-MEC.

que una proporción mayor al 10% de su producción pueda someterse al régimen alternativo de transición si demuestran “a satisfacción de las Partes un plan detallado y creíble para asegurar” que los vehículos cumplirán con lo especificado en el T-MEC en julio de 2025, es decir, cinco años después de su entrada en vigor.¹³

La Secretaría de Economía de México ha publicado un acuerdo que da a conocer los procedimientos para que los productores de vehículos de pasajeros y camiones ligeros presenten sus solicitudes para operar bajo el régimen de transición alternativo. Este documento detalla, entre otras, las características de un “plan detallado y creíble” que deben presentar los productores interesados en que más del 10% de su producción pueda someterse al régimen de transición alternativo. Entre otros, deben ofrecer a la Secretaría de Economía información sobre “los cambios que la empresa planea hacer en sus operaciones” para cumplir con las reglas del T-MEC, así como detalles sobre “inversiones, cambios de abastecimiento, empleos y otros cambios de adquisición u operativos” que demuestren que el plan es “detallado y creíble” (Diario Oficial de la Federación, 2020, 30 de abril).¹⁴

La inclusión del régimen de transición alternativo en el T-MEC es positiva, dado que otorga a los productores mayor tiempo para ajustar sus complejas operaciones de manera que se adhieran a los nuevos requisitos, algo que—como hemos visto—habían solicitado. No obstante, es muy posible que este mecanismo de transición no sea suficiente puesto que el volumen de producción que cubre es limitado, apenas 10% de la producción de un productor salvo que el productor pueda convencer a las autoridades de que requiere más tiempo de adaptación y que cumplirá con lo especificado en el T-MEC en un plazo de 5 años. Este proceso de determinación es ambiguo y no queda estrictamente definido en el tratado o en la legislación interna, lo que lastima la certidumbre y complica el proceso para los productores, especialmente los pequeños y medianos. Empero, aún está por verse cuántos productores serán parte del régimen de transición alternativo y el efecto que este periodo tendrá para las empresas participantes, algo que habrá de estudiarse a fondo.

La implementación de las nuevas reglas de origen establecidas en el T-MEC implica diversos retos para México, principalmente relacionados con el requisito de contenido laboral, el requisito de contenido de acero y las cartas paralelas. En cuanto al contenido laboral será especialmente desafiante para México, que se ha convertido en un sitio atractivo para la producción automotriz en parte debido a los costos comparativos de producción. De acuerdo con Kelley Blue Book, una empresa de valuación y análisis del sector automotriz, el costo laboral promedio por automóvil producido en México (970 dólares) es 60% menor que aquel en Estados Unidos (2425 dólares). Asimismo, mientras que en el mercado de Estados Unidos el costo de mano de obra es, en promedio, 7% del precio final de un vehículo, en México es el 3% (Sánchez, 2016, 12 de diciembre). El salario promedio por hora en la producción automotriz en México es 6 dólares, mientras que en Canadá y Estados Unidos es, respectivamente, 39 y 30 dólares (SAI, 2018). Pese a ello, la remuneración promedio que ofrece a sus empleados la industria automotriz en México es superior a aquella de las industrias manufactureras en el país (véase INEGI y AMIA, 2016).¹⁵

El cambio instaurado por el T-MEC está dirigido a aumentar los salarios en México y motivar a empresas a reubicar su producción a Estados Unidos. Si bien es cierto que la medida podría, en efecto, aumentar los salarios en México—lo que sin duda sería positivo—será difícil para las empresas poder sustanciar este ajuste, especialmente dadas las circunstancias económicas actuales. Es muy factible que la medida desvíe inversión y producción desde México hacia Estados Unidos y Canadá, al menos en el corto y mediano plazo.

13 Artículo 8.3, Apéndice al Anexo 4-B, Capítulo 4 del T-MEC.

14 Subsección I, Sección III, Anexo.

15 Es importante mencionar que la remuneración promedio por persona del agregado de la industria automotriz es superior a aquel de las industrias manufactureras; sin embargo, al considerar las remuneraciones promedio en la fabricación de partes para vehículos automotores de manera aislada, encontramos que son menores aquellas en las industrias manufactureras.

Esta medida ha levantado cierta preocupación en la industria. Por ejemplo, la American International Automobile Dealers Association ha dicho que las reglas de origen generan “gran incertidumbre”, lo que afecta la capacidad de hacer negocios. Una de sus principales preocupaciones ha sido precisamente el requisito de contenido laboral, mismo que han llamado “oneroso”. A este grupo, como a otros, les preocupa la capacidad de las empresas para calcular adecuadamente el valor laboral y preservar registros que les permitan comprobar que cumplen con el requisito (Hoagland, 2018). Este es un requisito que no se encuentra en otros acuerdos de libre comercio del que México es parte y será sin duda un reto para las empresas.

La segunda cuestión se relaciona con lo establecido en las cartas paralelas, específicamente el límite a las exportaciones anuales de vehículos de pasajeros provenientes de México en el caso de que Estados Unidos imponga aranceles bajo la sección 232. Si bien es cierto que la carta paralela protege a México en el caso de que Estados Unidos imponga aranceles, también es un hecho que puede establecer un límite, en la práctica una cuota, para las exportaciones mexicanas.

Este es un caso en el que el T-MEC más que un acuerdo de libre comercio es un acuerdo de comercio administrado. Podría darse un escenario en el que, incluso cuando los productores en México cumplan con las reglas de origen, su potencial exportador se vea limitado. México podría exceder el límite de exportación de 2.6 millones de vehículos de pasajeros en el futuro próximo. El promedio de exportación anual de nuevos vehículos de pasajeros de México hacia el mercado estadounidense entre 2013 y 2018 fue de 1.9 millones y se estima que el total anual podría alcanzar 2.1 millones en 2025 (Fitch Solutions, 2018a). Esto implica un riesgo en caso de que Estados Unidos imponga restricciones a las importaciones de vehículos de pasajeros empleando la sección 232.

El tercer factor se relaciona con el requisito sobre uso de acero en la producción automotriz. El efecto dependerá de la cadena de suministro de cada uno de los productores, pero idealmente habría de darse flexibilidad a cada empresa para determinar su cadena de insumos en vez de optar por un esquema de comercio administrado, como hace el T-MEC. Esta medida, sin embargo, se alinea con la estrategia actual del gobierno estadounidense, que en el pasado ha impuesto aranceles al acero con el propósito de incrementar los precios en ese país. El requisito implementado por el T-MEC podría contribuir a un aumento en el precio del acero en Estados Unidos por conducto de un incremento en la demanda del acero en América del Norte. Esto, a su vez, podría llevar a un aumento en los costos de producción de la industria automotriz y, por ende, del costo de los productos finales.

Cuando Estados Unidos aplicó una investigación a las importaciones de acero bajo la sección 232, el precio del acero estadounidense aumentó 11%, mientras que el precio de los países competidores cayó 4.8%. Los productores estadounidenses pagaron casi 16% más que sus competidores en el resto del mundo para adquirir acero laminado en caliente y acero laminado en frío (Business Forward Foundation, 2018). Si Estados Unidos impusiera de nuevo aranceles al acero desde México, beneficiaría a los productores locales de dicho producto, pero afectaría a la industria automotriz regional y a los consumidores finales. Así se demostró en el pasado, por ejemplo, en los casos de Harley-Davidson y General Motors, que debieron hacer ajustes a su producción para mantenerse a flote (Fitch Solutions, 2018b).

A los tres factores anteriores deben sumarse tres más de carácter general. Las nuevas medidas en el T-MEC podrían generar tres efectos: una pérdida de competitividad en los productores basados en México, una desaceleración en la inversión extranjera directa (IED) en el sector automotriz en el país y una reducción en las inversiones ya anunciadas para el sector automotriz mexicano. Un incremento en el costo de importación de insumos y el costo de producción para los productores automotrices en México podría conllevar una pérdida de competitividad importante. Esto, a su vez, podría afectar la habilidad de los productores automotrices que son dependientes de

la producción en México para mantener su participación en el mercado estadounidense. Si se diera este efecto, México perdería parte de su atractivo como ubicación para la producción automotriz destinada a la exportación, principalmente hacia Estados Unidos y Canadá.

Los cambios que ha implementado el T-MEC también podrían tener como consecuencia una desaceleración en la inversión en el sector automotriz en México, a menos en el corto y mediano plazo, algo que ya parece inminente al menos en 2020, en parte debido a la pandemia por el nuevo coronavirus, que también ha afectado las exportaciones.¹⁶ Esto sería el resultado de una combinación de variables, incluyendo la incertidumbre generada por la nueva regulación, una reevaluación de las condiciones en México y de los efectos de las nuevas reglas por parte de las empresas productoras, un retraso o reasignación de la producción debido a los cambios, o una determinación de que los costos de producción o adaptación no justifican una nueva inversión.

De manera similar, las nuevas regulaciones podrían llevar a que empresas operando en territorio mexicano decidan reducir su inversión, tanto aquella existente como la planeada, al menos en el corto plazo. No obstante, cabe mencionar que también es viable que las nuevas reglas no necesariamente tengan un efecto adverso, sobre todo en el caso de nuevos proyectos, dado que en este escenario las empresas manufactureras podrían ajustar sus procesos de producción y cadenas de insumos para cumplir con las regulaciones del T-MEC desde un inicio.

Finalmente, cabe destacar dos elementos. El primero es que México—y la industria automotriz y de auto partes en el país—tiene mucho más de que beneficiarse con el T-MEC que sin un acuerdo comercial. En un momento en el que la alternativa parecía ser la renuncia al TLCAN, el nuevo tratado es sin duda un escenario favorable. El segundo elemento es que la industria automotriz y de autopartes en México y América del Norte ha dejado en evidencia su capacidad y competitividad en el pasado. Esto nos lleva a considerar que la industria tendrá la capacidad de adaptarse a las nuevas regulaciones y seguir compitiendo a nivel global.

Dicho lo anterior, para México será indispensable seguir ofreciendo certidumbre a los inversores dada la importancia de la IED en el sector automotriz. Entre 1999 y el segundo trimestre de 2020, la IED en el sector automotriz fue de 77,000 millones de dólares, equivalente al 13% del total recibido en el país, de la cual más de la mitad (53%) proviene de América del Norte, principalmente de Estados Unidos (49%) (Secretaría de Economía, 2020c). La fabricación de equipo de transporte representa la principal fuente de IED para nueve estados en México.¹⁷

Dada su importancia para el desempeño económico y la generación de empleos, es fundamental que el país continúe ofreciendo certidumbre y creando escenarios atractivos para los inversores en el sector automotriz. Esto es una condición indispensable para el futuro de la industria en México, especialmente en un momento en que la incertidumbre se ha incrementado no sólo por la incorporación de un nuevo marco comercial sino también por las afectaciones a las cadenas de suministro a lo largo del mundo y los efectos económicos adversos que ha generado la pandemia.

La industria automotriz fue uno de los principales sectores en la renegociación del T-MEC debido a su importancia en las cadenas productivas y la generación de empleo en América del Norte. Por esta misma razón, además de la postura nacionalista y las tendencias hacia el comercio administrado de Estados Unidos, las negociaciones en este sector fueron complicadas y polémicas. Es un hecho que el resultado final ha sido la creación de reglas de origen más complejas y restrictivas, lo que complicará las operaciones de las empresas en el sector e impondrá nuevos

¹⁶ De acuerdo con el reporte más reciente de la Secretaría de Economía (2020), la IED en el sector de fabricación de equipo de transporte no alcanzaría el nivel de años recientes: Tabla 5.3 "IED en México por subsector económico". Entre enero y septiembre de 2019 México exportó 2.5 millones de vehículos ligeros mientras que en el mismo periodo de 2020 tan solo exportó 1.7 millones (INEGI, 2020b).

¹⁷ Los estados son: Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Nuevo León (Secretaría de Economía, 2020d).

retos de adaptación. Pese a ello, también es una realidad que el escenario actual, en el que existe certidumbre sobre las reglas y se preserva un acuerdo comercial, es mucho mejor que la alternativa de no contar con un tratado que ofrezca un marco para el futuro de la industria automotriz y de auto partes en América del Norte.

4.2 El sector laboral

EL TLCAN no incluyó un capítulo sobre trabajo; en cambio, se incorporó un acuerdo paralelo, firmado en las últimas etapas de aprobación del tratado, con el propósito de asegurar que el acuerdo sería aprobado por el congreso estadounidense. Pese a ello, es posible afirmar que el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) fue un logro histórico al crear las primeras obligaciones laborales en un acuerdo de libre comercio y establecer sanciones en el caso de ciertas violaciones a dichas obligaciones (Addo, 2015). El ACLAN fue descrito por algunos de sus partidarios como "una desviación crucial" comparado con otros regímenes comerciales dado que tendía un puente entre el proceso de liberalización comercial y la reconversión laboral (Finbow, 2016). Si bien lejos de ser perfecto, el ACLAN significó una gran innovación en cuanto al futuro de los acuerdos comerciales. Una de sus grandes aportaciones fue el establecimiento de un precedente—el número de acuerdos comerciales con prescripciones sobre trabajo ha explotado desde entonces.

El ACLAN, como la mayoría de las prescripciones laborales en el T-MEC, fue diseñado con especial énfasis en México. El acuerdo fue una respuesta a las preocupaciones en ciertos sectores en cuanto a que las condiciones laborales en México ofrecen injustas ventajas productivas y económicas en comparación con Estados Unidos y Canadá. Algunos temían que los gobiernos de México diluyeran las condiciones laborales, incluso con ayuda de las grandes corporaciones y sindicatos oficialistas, como un medio para incrementar la atracción de inversión extranjera. La preocupación ha sido que la inversión en el país pudiera darse a costa de los trabajadores estadounidenses.

Esta inquietud no se ha disipado con el tiempo, y la administración Trump la ha puesto al centro de su política comercial, como ha dejado ver la renegociación del TLCAN. Dos décadas y media después de la entrada en vigor del TLCAN, las preocupaciones en cuanto al ámbito laboral permanecen como "el punto de enfoque de la oposición" no solo a la profundización del acuerdo comercial "sino también a nuevos acuerdos de libre comercio" (Hufbauer y Schott, 2005). De manera que la negociación de las prescripciones sobre trabajo en el T-MEC fue de gran complejidad.

Pese a las grandes dificultades que representó la negociación del ámbito laboral en el T-MEC, convirtiéndose de hecho en el último tema en ser exitosamente negociado, como en el caso del TLCAN en su momento, el contenido del nuevo tratado es de última generación, en el sentido de que ofrece las provisiones laborales más amplias en cualquier acuerdo comercial firmado hasta ahora. El contenido del capítulo laboral del T-MEC será sin duda el punto de partida para futuros acuerdos comerciales, al menos aquellos que incorporen a Estados Unidos.

Se ha dicho antes que el ACLAN "no fue más que un pequeño paso hacia la adopción de derechos comunes en América del Norte" (Hufbauer y Schott, 2005). Esta crítica es válida en cuanto a que el ACLAN no hacía cumplir estándares laborales uniformes. El acuerdo dependía de que cada país hiciera cumplir sus propias leyes, enfatizando la cooperación y las consultas, con sanciones muy limitadas. Solamente podían imponerse sanciones económicas en casos relacionados con el trabajo infantil, salario mínimo y salud y seguridad en el lugar del trabajo, y siempre que pudiese comprobarse un patrón consistente de omisión en la aplicación efectiva de la legislación nacional de cada país.¹⁸

¹⁸ ACLAN, art. 39.1.

EL ACLAN incorporó referencias a los principios fundamentales de la OIT, entre ellos la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la eliminación de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo. El ACLAN también reconoció el derecho a la huelga, normas mínimas de empleo, la igualdad de retribución entre hombres y mujeres, la indemnización en casos de lesiones en el trabajo o enfermedades ocupacionales y la protección de trabajadores migrantes.¹⁹ Sin embargo, cualquier violación a estos “principios básicos” no conllevaba la suspensión de beneficios comerciales o compensación económica.²⁰

La contribución más relevante del ACLAN es probablemente el establecimiento de la cooperación institucional.²¹ El acuerdo determina que los Estados Parte debían crear una Oficina Administrativa Nacional a nivel del gobierno federal para servir como punto de contacto, fuente de información y punto de entrada para dar comienzo a consultas relacionadas con las leyes laborales, su administración, o las condiciones laborales en alguno de los países miembros.²² Asimismo, el ACLAN creó un Consejo Laboral a nivel ministerial para supervisar la implementación del acuerdo y dirigir esfuerzos para la cooperación en diversas áreas.²³

El ACLAN contempla que las Partes pueden iniciar consultas a nivel ministerial referente a cualquier tema dentro del ámbito de aplicación del acuerdo.²⁴ Si las consultas ministeriales no son exitosas, las Partes tienen la posibilidad de pedir el establecimiento de un comité de expertos para evaluar el patrón de conductas en la aplicación de estándares laborales técnicos, siempre que estén relacionados con el comercio y dentro del ámbito de aplicación del tratado.²⁵ Si el comité de expertos no llega a una solución, se procede al establecimiento de un panel arbitral siempre que se trate de un caso de trabajo infantil, salario mínimo o salud y seguridad.²⁶ El panel puede ordenar multas para los gobiernos infractores en casos de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de las normas técnicas laborales de algún país. En caso de que esta multa no sea pagada, el panel puede autorizar la suspensión de beneficios comerciales.²⁷

El ACLAN excluye de la facultad de un comité de expertos y no prevé el establecimiento de sanciones económicas para muchas de las principales preocupaciones de los sindicatos, como la libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva y la prohibición del despido de organizadores sindicales. Su mecanismo formal de quejas refleja “principalmente un sistema de legislación indicativa que incluye investigaciones, audiencias públicas, reportes, consultas, evaluaciones, recomendaciones y otras medidas similares” (Alberston y Compa, 2015). En otras palabras, el ACLAN no estableció un tribunal supranacional para juzgar posibles violaciones, ni tampoco estableció remedios para la violación de los derechos de trabajadores.

La pregunta principal es, entonces, ¿de qué manera ha modificado el T-MEC las provisiones en cuanto al ámbito laboral establecidas en el TLCAN? La respuesta es que el T-MEC expande y refuerza sustancialmente las provisiones laborales del ACLAN. El T-MEC requiere que las partes mantengan, tanto en el derecho como en la práctica, los principios fundamentales de la OIT, apliquen efectivamente sus leyes laborales, renuncien a aplicar o derogar de otra forma dichas leyes “a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente en una manera

19 ACLAN, anexo I.

20 ACLAN, art. 41.

21 Para un análisis del modelo institucional sobre aspectos laborales introducido en el ACLAN, principalmente mecanismos de cumplimiento (véase Claussen, 2020).

22 ACLAN, art. 21.

23 ACLAN, art. 10.

24 ACLAN, art. 22.

25 ACLAN, art. 23.

26 ACLAN, art. 27.1.

27 ACLAN, art. 41.

que afecte el comercio o la inversión”.²⁸ Asimismo, todas las provisiones laborales en el T-MEC están sujetas al mecanismo de solución de controversias del tratado.

El T-MEC sigue los principios determinados en el acuerdo del 10 de mayo. Se trata de un acuerdo bipartidista alcanzado en Estados Unidos en 2007 el cual requiere que todo tratado de libre comercio firmado por el gobierno estadounidense incluya tres obligaciones: adoptar y mantener tanto en el derecho como en la práctica los cinco principios fundamentales en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la aplicación efectiva de dichos principios y el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias capaz de establecer sanciones comerciales en el caso de transgresiones (USTR, 2017c). Como reconoció el Comité Asesor sobre Negociación y Política Comercial de Estados Unidos, el T-MEC cumple, y en algunos ámbitos excede, los estándares laborales determinados en el Acuerdo del 10 de mayo (USTR, 2018e).

Asimismo, expande las obligaciones en el ACLAN relativas a los trabajadores migrantes, la discriminación en el empleo y pagos de beneficios relacionados al salario. También clarifica que el principio de la libertad de asociación incluye el derecho de huelga²⁹; especifica que los beneficios relacionados con el salario mínimo incluyen pagos destinados al reparto de utilidades, bonos, jubilación y cuidado a la salud³⁰; prohíbe la importación de mercancías producidas por medio de trabajo infantil forzado u obligatorio³¹; y determina que ninguna parte debe fallar en abordar casos de violencia o amenazas de violencia contra trabajadores “en un curso de acción sostenido o recurrente en una manera que afecte el comercio entre las Partes”.³²

Adicionalmente, preserva y mejora la cooperación institucional creada por el TLCAN, manteniendo el Consejo Laboral y definiendo un nuevo proceso de consultas para la resolución de disputas.³³ Aún más importante, en el caso de que las consultas fracasen, el capítulo laboral del T-MEC está sujeto al mecanismo de solución de disputas del tratado—una violación del capítulo laboral puede llevar a la suspensión de beneficios con “efecto equivalente a la disconformidad o la anulación o el menoscabo” hasta que se acuerde una solución—. ³⁴ Esto implica un notable fortalecimiento del ACLAN que además responde a la que quizá ha sido la principal crítica a este acuerdo.

El T-MEC atiende, además, los asuntos al centro de una prominente disputa laboral—la primera sobre una cláusula de asuntos laborales en un tratado de libre comercio—entre Estados Unidos y Guatemala bajo el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés). En esta disputa, un panel concluyó que, pese a que Guatemala no había aplicado efectivamente sus propias leyes laborales, no lo había hecho en una manera que afectara el comercio, por lo que no estaba en violación de sus obligaciones bajo el tratado. El T-MEC clarifica el significado de “curso de acción o inacción”, “curso de acción o inacción sostenido o recurrente” y “en una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes”.³⁵ Si bien es cierto que el lenguaje incluido en el tratado aún deja espacio para la interpretación de un panel, esta clarificación era de especial importancia para Estados Unidos, dado que la ambigüedad en el lenguaje en el CAFTA-DR llevaron a que un panel emitiera una decisión favorable para Guatemala en la disputa aludida (CAFTA-DR, 2017, 14 de junio).

Otro aspecto por destacar en relación con la clarificación asociada con la disputa del CAFTA-DR tiene que ver con la interpretación que daría un panel en caso de una posible disputa laboral bajo el T-MEC. El protocolo modificadorio

28 T-MEC, artículos 23.3, 23.9, 23.4 y 23.

29 T-MEC, cap. 23, nota al pie 5.

30 T-MEC, cap. 23, nota al pie 1.

31 T-MEC, art. 23.6.

32 T-MEC, art. 23.7.

33 T-MEC, art. 23.17.

34 T-MEC, art. 31.19.

35 T-MEC, cap. 23, notas al pie 8, 11 y 12.

específica que, en el caso del artículo sobre aplicación de las leyes laborales³⁶ y violencia contra trabajadores³⁷, “para efectos de la solución de controversias, un panel supondrá que un incumplimiento es en una manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes, a menos que la Parte demandada demuestre lo contrario”.³⁸ Este cambio es de enorme importancia por dos razones. Primero, porque asigna la carga de la prueba a la Parte demandada. Segundo, porque tiene el potencial de poner en desventaja a México, dado que es probable que este país será el que reciba el mayor número de quejas relacionadas con aspectos laborales bajo el T-MEC.

El capítulo 23-A contiene un anexo de especial importancia para México, puesto que determina obligaciones específicas para el país en materia de afiliación sindical y negociación colectiva.³⁹ México se compromete a que sus leyes laborales establezcan el derecho de los trabajadores a la negociación colectiva, organizarse y crear los sindicatos de su preferencia; prohíban a los empleadores interferir en acuerdos sindicales; prohíban la discriminación o coerción en contra de trabajadores afiliados a un sindicato; ordenen un mecanismo para verificar que las elecciones sindicales se lleven a cabo de manera personal, libre y secreta; y garanticen la transparencia en los contratos colectivos negociados por un sindicato y los estatutos de los sindicatos.

Como parte del proceso de cumplimiento con estas nuevas obligaciones detalladas en el T-MEC, en abril de 2019 México aprobó una reforma en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva (Senado de la República, 2019). La reforma incluyó cambios a los artículos 107 y 123 de la Constitución, así como modificaciones a la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Seguro Social, entre otras. Otros cambios específicos que estableció la reforma laboral—para alinear a México con los requisitos del T-MEC—fueron la creación del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral que estará a cargo de la conciliación, el registro de organizaciones sindicales, contratos colectivos de trabajo y reglamentos de sindicatos; la protección del derecho de libre asociación sindical y la elección democrática, libre y secreta de líderes sindicales; el establecimiento de procedimientos para que los trabajadores conozcan y aprueben el contenido de los acuerdos negociados por los sindicatos y puedan solicitar la negociación colectiva de los contratos, y la instauración de medidas para proteger a los trabajadores del trabajo forzado (véase Gobierno de México, 2020).

Como parte de la implementación del T-MEC, el gobierno de Estados Unidos creó un Comité Interinstitucional para el Monitoreo y la Ejecución que, entre otras cuestiones, será responsable de evaluar la “medida en la que México ha implementado” su reforma laboral, incluyendo, entre otros, el establecimiento de juzgados laborales y juntas de conciliación tanto a nivel estatal como federal, así como la provisión de fondos adecuados para su implementación.⁴⁰ En caso de que este comité determine que México no ha cumplido con lo establecido en su reforma laboral de acuerdo a lo estipulado en el T-MEC, entonces puede recomendar al Representante comercial que tome acciones, incluyendo solicitar un diálogo con México, establecer consultas, solicitar el establecimiento de un panel de solución de controversias o el establecimiento de un panel laboral de respuesta rápida.⁴¹

La legislación de implementación del T-MEC en Estados Unidos también ordena la creación de un Comité Independiente de Expertos sobre la Implementación de la Reforma Laboral en México cuya misión será “monitorear y evaluar la implementación de la reforma laboral en México y el cumplimiento con sus obligaciones laborales” de acuerdo con el T-MEC.⁴² Este comité de expertos reportará al Comité Interinstitucional para el Monitoreo y

36 Artículo 23.5 del T-MEC.

37 Artículo 23.7 del T-MEC.

38 Anexo 20-A, Anexo al Artículo 20.50, 4A(iii); Anexo 20-A, Anexo al Artículo 23.7, E(iv).

39 T-MEC, cap. 23, Anexo A.

40 La ley establece montos específicos para el periodo 2021-2023 a los que se ha comprometido México, respectivamente, 176 millones de dólares, 325 millones y 328 millones (véase Government Information, 2020).

41 United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, Pub.L. 116-113, 2019, sección 715(a).

la Ejecución sobre los “esfuerzos” para implementar la reforma laboral y “la medida en que las leyes laborales se cumplen” en México.⁴³

Una importantísima novedad en el acuerdo que ha atraído gran atención es precisamente el Mecanismo laboral de respuesta rápida en instalaciones específicas entre México y Estados Unidos y entre México y Canadá.⁴⁴ Este acuerdo es producto de las negociaciones entre el Representante comercial y el Congreso de Estados Unidos, principalmente la facción del Partido Demócrata, para asegurar la ratificación del T-MEC.⁴⁵ Es así que, naturalmente México estuvo involucrado en las negociaciones y finalmente dio su anuencia a su contenido.

Este acuerdo ha sido descrito como un “mecanismo revolucionario de supervisión”, por primera vez incluido en un acuerdo comercial, que “permite a Estados Unidos tomar medidas contra fábricas específicas [en México] en caso de que no cumplan con leyes nacionales sobre libertad de asociación y negociación colectiva” (United States Department of Labor, 2020). El acuerdo también prevé que México pueda tomar una acción de este tipo para instalaciones ubicadas en Estados Unidos, aunque con la limitante de que la instalación debe estar cubierta por una orden de ejecución de la Junta Nacional de Relaciones Laborales de ese último país, que generalmente no superan 65 casos al año (véase National Labor Relations Board, 2020). De ahí que, aunque el mecanismo cubre a ambos países, México ha quedado más expuesto, ya que el mecanismo tiene un alcance más amplio en el caso de instalaciones en su territorio.

El mecanismo de respuesta rápida puede invocarse cuando alguna Parte del tratado considere, de buena fe, que en alguna “instalación cubierta”⁴⁶ por el acuerdo está ocurriendo una “denegación de derechos”, específicamente, negar a los trabajadores el derecho de libre asociación o negociación colectiva.⁴⁷ El mecanismo está limitado a “sectores prioritarios”, definido como un sector que produce mercancías manufacturadas, suministra servicios, o involucra minería⁴⁸, lo que implica que el enfoque de una investigación al amparo de este mecanismo es mucho más específico que en el caso del cumplimiento de otras reglas laborales en el tratado, dado que su propósito es comprobar si se han violado los derechos de trabajadores sobre libertad de asociación y negociación colectiva en una instalación específica, en contraste con una investigación sobre si México o Estados Unidos (como países) han transgredido el acuerdo comercial, particularmente el capítulo sobre asuntos laborales.

El T-MEC establece que el mecanismo de acción rápida puede ser activado con base en una queja—por ejemplo, de un sindicato—sobre denegación de derechos sometida al gobierno del país en que se originó la reclamación.⁴⁹ Este gobierno determina, de buena fe, si existe evidencia que indique que ha tenido lugar una denegación de derechos.⁵⁰ De ser así, este gobierno puede solicitar a la parte en la que ha tenido lugar la presunta denegación de derechos que lleve a cabo una revisión del caso y determine, a más tardar en 45 días, si en efecto ha tenido lugar una denegación de derechos. Durante este periodo, la parte reclamante podrá “retrasar la liquidación final de las

42 United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, Pub.L. 116-113, 2019, subtítulo C.

43 United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, Pub.L. 116-113, 2019, sección 734.

44 Anexo 31-A del T-MEC y Anexo 31-B del T-MEC. Estos mecanismos aplican, respectivamente, entre México y Estados Unidos y entre México y Canadá, no así entre Estados Unidos y Canadá.

45 El acuerdo retoma una propuesta de los senadores estadounidenses Ron Wyden y Sherrod Brown, creada con el propósito de asegurarse que México cumpliría con lo acordado en el T-MEC en cuanto al ámbito laboral (véase Inside U.S. Trade, 2019, 5 de abril).

46 Una instalación cubierta es aquella en el territorio de alguna de las Partes que produce una mercancía o suministra un servicio comercializado entre las Partes, o produce una mercancía o suministra un servicio que compite en el territorio de una parte con una mercancía o servicios de otra Parte. (Artículo 31-A.15 del T-MEC).

47 El proceso descrito en este párrafo se especifica en el Artículo 31-A.2 del T-MEC.

48 Artículo 31-A.15 del T-MEC. La lista de sectores prioritarios será revisada anualmente y es posible agregar sectores a lista si las Partes así lo acuerdan. Artículo 31-A.13 del T-MEC.

49 Artículo 31-A.4 del T-MEC.

50 En el caso de Estados Unidos, se ha creado un Comité Interinstitucional para el Monitoreo y la Ejecución. United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, Pub.L. 116-113, 2019, sección 711.

cuentas aduaneras relacionadas con el ingreso de mercancías” desde la instalación en cuestión.⁵¹ De encontrarse una denegación de derechos, las partes acordarían un curso de reparación que debe implementarse en un periodo de tiempo de acuerdo mutuo. En caso de que las partes no puedan acordar un curso de reparación final o que este curso de reparación no satisfaga a la parte reclamante, esta última puede solicitar la formación de un panel laboral de respuesta rápida.

Al solicitar la creación de un panel laboral de respuesta rápida, la parte reclamante puede simplemente solicitar que se determine si ha habido una denegación de derechos o solicitar que el panel—conformado por tres integrantes, uno de la parte reclamante, uno de la parte demandada y otro de una lista previamente acordada por ambas partes—realice una visita a la instalación cubierta con el propósito de hacer tal determinación.⁵² El panel tiene la facultad para solicitar a la parte demandada que se le permita visitar la instalación cubierta en cuestión y determinar si, en efecto, existe una denegación de derechos y, de ser el caso, si se han tomado las medidas necesarias para remediarla. Si la parte demandada acepta la verificación, el panel la realizará en un plazo de 30 días; si la verificación no es aprobada, la parte reclamante puede solicitar que el panel tome una determinación final con base en la evidencia con la que cuenta. Si el panel considera que una verificación es necesaria para tomar una determinación, entonces puede solicitarla por cuenta propia.⁵³

El panel debe hacer una determinación pública y por escrito a más tardar 30 días tras la verificación in situ o el establecimiento del panel en caso de que no se lleve a cabo una verificación.⁵⁴ Ambas partes tienen derecho a presentar argumentos y evidencia para la consideración del panel y la parte demandada puede solicitar que el panel haga recomendaciones sobre un curso de reparación en caso de que se encuentre una denegación de derechos.⁵⁵ Cinco días después de una determinación por un panel sobre la existencia de denegación de derechos, la parte reclamante puede establecer medidas de reparación proporcionales “a la gravedad” de la denegación de derechos, tomando en cuenta “las opiniones del panel sobre la gravedad” de la denegación de derechos, siempre que antes haya notificado a la contraparte, salvo que la parte demandada solicite que se celebren consultas, caso en que la aplicación de medidas de reparación debe ser pospuesta temporalmente.⁵⁶

Las medidas de reparación pueden incluir la suspensión de las preferencias arancelarias bajo el T-MEC para las mercancías manufacturadas en la instalación o “la imposición de sanciones sobre las mercancías manufacturadas en, o los servicios suministrados por” la instalación en caso de que haya recibido una determinación previa de denegación de derechos.⁵⁷ En el caso de que alguna instalación haya recibido dos o más determinaciones de denegación de derechos, la parte reclamante también podría establecer la “denegación de entrada” de las mercancías producidas en dicha instalación.⁵⁸ Las partes se comprometen a mantener consultas tras la imposición de alguna de estas sanciones y, si determinan que la denegación de derechos ha sido reparada, la parte reclamante eliminará las medidas de reparación; si las partes están en desacuerdo, la parte demandada puede solicitar una decisión del panel.⁵⁹

51 Artículo 31-A.4.3 del T-MEC.

52 Artículo 31-A.5 del T-MEC.

53 Artículo 31-A.7.10 del T-MEC.

54 Artículo 31-A.8.1 del T-MEC.

55 Artículo 31-A.8.2, Artículo 31-A.8.4 y Artículo 31-A.8.5 del T-MEC.

56 Artículo 31-A.10.1 del T-MEC.

57 Artículo 31-A.10.3 del T-MEC.

58 Artículo 31-A.10.4 del T-MEC.

59 Artículo 31-A.10.6. Una vez que el panel determine que no se ha remediado la situación, la parte demandada debe esperar al menos 180 días antes de realizar otra solicitud. En este periodo la parte reclamante puede mantener las medidas de reparación. Artículo 31-A.10.7.

Uno de los riesgos de la inclusión de este mecanismo en el T-MEC es que la partes abusen de éste. Por ello, el acuerdo incluye una cláusula sobre el uso de “buena fe del mecanismo”, la cual determina que si alguna de las partes considera que la otra parte no ha actuado de buena fe “con respecto a una invocación del mecanismo en sí mismo”, esta última parte puede recurrir al capítulo de solución de controversias del acuerdo. Lo mismo es cierto en caso de que alguna de las partes considere que la otra parte ha impuesto medidas de reparación “que sean excesivas a la luz” de la denegación de derechos encontradas por un panel. En cualquiera de estos casos, si el panel determina que una parte no actuó de buena fe en el uso del mecanismo, las partes “se esforzarán” por acordar una resolución de la controversia. En caso de que esto no sea posible, la parte reclamante puede “optar por evitar” que la parte demandada use el mecanismo “por un periodo de dos años” o recurrir a algún otro recurso conforme al capítulo de solución de controversias.⁶⁰

La inclusión de la cláusula sobre buena fe es bienvenida, pero México recibirá un amplio número de solicitudes de revisión bajo este mecanismo. El Representante comercial de Estados Unidos ha dicho que está listo para “hacer cumplir enérgicamente” lo acordado en el mecanismo de acción rápida y que lo harán “pronto y frecuentemente”, tan pronto como en el curso de 2020 (Inside U.S. Trade, 2020a, 17 de julio, 2020b, 21 de julio). La Federación Americana del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés) ya ha dicho que está preparando las primeras solicitudes de revisión (Inside U.S. Trade, 2020c, 3 de septiembre). El Departamento del Trabajo de Estados Unidos ha confirmado que ya ha recibido una solicitud de revisión bajo el mecanismo de acción rápida (Inside U.S. Trade, 2020e, 18 de agosto).

Como se mencionó antes, este mecanismo es una respuesta a las preocupaciones en Estados Unidos sobre las condiciones laborales en México. Es, asimismo, un reflejo del acercamiento que la administración Trump ha tenido sobre el comercio, con mayor disposición de incluir medidas sin precedentes y dirigidas a asegurar que las prescripciones en el acuerdo sean ejecutables, incluyendo la posibilidad de la imposición de sanciones.

El gobierno de México ha afirmado que está tomando medidas preparatorias para cumplir con lo acordado en el T-MEC y hacer frente a las peticiones de revisión bajo el mecanismo de respuesta rápida (Inside U.S. Trade, 2020e, 29 de septiembre). Empero, se trata de una tarea difícil que seguramente traerá dificultades no sólo para el gobierno sino también para el sector privado, ya que las propias instalaciones de producción tendrán un papel que cumplir. Estas instalaciones deberán prestar mayor atención a la preservación de registros y documentación que en su momento les permitan comprobar que se atienen a los requisitos del marco legal mexicano y lo prescrito en el T-MEC.

Aún está por verse qué proceso interno seguirá el gobierno de Estados Unidos, específicamente el Comité Interinstitucional para el Monitoreo y la Ejecución, para procesar las quejas sobre potenciales violaciones al capítulo laboral por parte de terceras organizaciones y la sociedad civil (véase USTR, 2020b).⁶¹ El gobierno estadounidense ha publicado un proceso interino provisional y ha solicitado comentarios públicos como parte del proceso para definir un mecanismo final.

En comentarios sometidos tras la solicitud, el National Foreign Trade Council ha solicitado que se establezca un “umbral apropiado para aprobar peticiones” bajo el mecanismo de acción rápida. Esta institución considera que el estándar provisional—que determina que una petición debe ofrecer “evidencia suficiente y creíble” de que ha existido un incumplimiento o denegación de derechos—es ambiguo, lo que puede invitar peticiones “frívolas, fraudulentas o malignas” (Inside U.S. Trade, 2020f). La U.S. Chamber of Commerce (2020) ha realizado

60 Artículo 31-A.11 del T-MEC.

61 El Representante comercial de Estados Unidos solicitó que organizaciones de la sociedad civil hicieran comentarios sobre este asunto.

una declaración en ese mismo sentido, solicitando que se incluya lenguaje que asegure la “veracidad” y “buena fe” de las peticiones que sean sometidas al comité.

La determinación de estándares adecuados en el proceso interno de Estados Unidos para evaluar solicitudes de activación del mecanismo de acción rápida, específicamente la adopción de un criterio legal claro que permita distinguir entre solicitudes frívolas y legítimas, será esencial en la implementación del T-MEC y el futuro de la integración de América del Norte. Por ende, tanto el sector público como privado en México deben seguir este proceso en Estados Unidos muy de cerca.

Los cambios en cuanto al sector laboral incluidos en el T-MEC son positivos y en buena medida responden a las críticas que se hicieron al ACLAN a lo largo de los años, principalmente por tratarse de un acuerdo paralelo limitado con herramientas de implementación acotadas. El capítulo laboral es ahora parte íntegra del T-MEC, se ha profundizado e incluye medidas de implementación robustas, no sólo porque el capítulo laboral es sujeto a la solución de controversias sino también por la innovación del mecanismo de acción rápida que, como se precisó, fue incluida por primera vez en un acuerdo comercial.

Al considerarse globalmente, concluimos que el capítulo laboral y los anexos sobre materia laboral en el T-MEC representan un paso hacia adelante en la integración de América del Norte en cuanto a que responden a las críticas que se han realizado al ACLAN por 25 años. Este paso sin duda implicará dificultades notables para México, tanto relacionadas con la implementación de su propia reforma laboral como con el cumplimiento de las normas del T-MEC, especialmente en cuanto al mecanismo de acción rápida. La implementación del acuerdo será compleja tanto para las autoridades gubernamentales como para las instalaciones productivas que en su momento puedan ser sujeto de una revisión. Pese a ello, el T-MEC ofrece una oportunidad para acelerar la implementación de la reforma laboral y asegurar su cumplimiento con mayor transparencia, lo que tiene el potencial de mejorar las condiciones laborales en el país.

5. Consideraciones finales

Durante los últimos 25 años, los países de América del Norte se han involucrado en un proceso de integración regional que ha dado resultados positivos para cada uno de estos, creando cadenas regionales de producción y posicionando a la región como una de las más competitivas del mundo, lo que se ha tornado especialmente importante dado el crecimiento económico en Asia.

El TLCAN trajo grandes beneficios para México, Estados Unidos y Canadá. En su momento fue un acuerdo regional revolucionario y a lo largo del tiempo ha influenciado el desarrollo de acuerdos comerciales alrededor del mundo. Para México, el acuerdo fue una pieza clave en un proceso de apertura y modernización económica que ha transformado al país. Pese a ello, es un hecho que la actividad económica al amparo del tratado perdió dinamismo a raíz de los atentados terroristas de 2001 en Estados Unidos, la entrada de China a la OMC en ese mismo año y la Gran Recesión. Aunado a esto, desde la entrada en vigor del TLCAN se han dado importantes reajustes en la economía global, haciendo evidente que el TLCAN era un mecanismo pensado para el siglo XX y que era necesario actualizarlo acorde con las realidades del siglo XXI. De ahí que los tres países enfocaran sus esfuerzos en modernizar el tratado a través de la negociación del TPP; sin embargo, el cambio en la realidad política en Estados Unidos tras la elección de Donald Trump obligó a cambiar de estrategia.

La renegociación del TLCAN se dio en un contexto de enorme presión para México y Canadá debido a la visión proteccionista, nacionalista y de comercio administrado de la administración Trump. Si consideramos la disposición del presidente Trump por abandonar el TLCAN, entonces la renegociación de este y la conclusión del T-MEC son un logro importante. Finalmente, la administración Trump reconoció la importancia del proceso de integración de América del Norte para Estados Unidos. Asimismo, México preservó el acceso preferencial al mercado estadounidense y logró la modernización del TLCAN, algo que había buscado aún antes de la llegada de Donald Trump.

No obstante, es importante reconocer que la visión de la administración Trump, que abrazó el proteccionismo y el comercio administrado, dejó huella en el T-MEC, como ha dejado en claro nuestra revisión del acuerdo con respecto al sector automotriz y el ámbito laboral, dos áreas que fueron priorizadas en las negociaciones. Dicho esto, el resultado final también es producto de un esfuerzo concertado por parte de México y Canadá para mitigar las demandas más recalcitrantes de la administración Trump, mismas que lograron evadirse.

El T-MEC implica cambios sustanciales en las prescripciones sobre las reglas de origen del sector automotriz y de auto partes, particularmente debido a su endurecimiento y la inclusión de requisitos de contenido laboral y de abastecimiento de acero. Estas provisiones establecen requisitos adicionales, de mayor complejidad, para los productores automotores y de autopartes. Estas prescripciones fueron empujadas por Estados Unidos para lograr una relocalización de la manufactura hacia su territorio. Los efectos finales están aún por verse, pero la evidencia parece indicar que se logró un punto medio en el que se evitaron los peores efectos que podrían haber traído las inclinaciones proteccionistas de Estados Unidos al tiempo que se endurecieron las reglas de origen.

La industria automotriz habrá de transcurrir por un periodo de adaptación en los próximos años. En ese sentido, es positiva la inclusión de un régimen alternativo de transición que ofrece flexibilidades para que los productores

puedan adaptarse a los nuevos requisitos establecidos en el T-MEC. Esta ha sido una petición que la industria ha realizado en repetidas ocasiones, por lo que su inclusión en el acuerdo y la implementación que está teniendo lugar en la actualidad son bienvenidas.

Para México será crucial establecer políticas nacionales para preservar la competitividad en el sector automotriz, sobre todo en lo que respecta a la atracción de IED. La conclusión del T-MEC ha puesto fin a un proceso de incertidumbre que causó preocupación entre productores e inversores, nacionales e internacionales. No obstante, ahora es indispensable que el gobierno tome los pasos necesarios, a través de políticas domésticas, para reforzar dicha certidumbre y generar condiciones atractivas para la industria. Esto ha tomado aún más importancia si consideramos el adverso contexto económico internacional que ha generado la pandemia por el nuevo coronavirus.

El sector laboral es probablemente el área en la que se han incorporado los cambios más sustanciales en el T-MEC, especialmente para México. La integración del capítulo laboral al tratado, el sometimiento de este al mecanismo de solución de controversias, la inclusión de un anexo específicamente dirigido a México y la innovación del mecanismo de acción rápida son factores esenciales que no pueden soslayarse. México tiene un largo camino que andar en la implementación de sus obligaciones laborales acorde con las prescripciones del T-MEC. La puesta en operación del tratado en el ámbito laboral será esencial y las autoridades deben prestar especial atención en esta área.

Estados Unidos ha dejado en claro que esta es un área prioritaria, por lo que no debe sorprender que en el futuro próximo comiencen a presentarse solicitudes para activar el mecanismo de acción rápida o disputas laborales con base en lo prescrito en el T-MEC. Esto supone que México habrá de tomar las medidas necesarias para continuar instrumentando la reforma laboral y atenerse a lo prescrito en el tratado. Asimismo, es importante que se desarrolle una coordinación cercana entre el sector público y privado, especialmente en lo que compete al mecanismo de acción rápida, pues como hemos visto esta innovación puede repercutir en instalaciones productivas específicas. La implementación del T-MEC en lo que respecta al ámbito laboral y los pasos que tomen tanto el sector público como el privado para cumplir con sus obligaciones habrán de seguirse muy de cerca.

Aún es muy pronto para hacer una evaluación sobre si las cláusulas sobre aspectos laborales en el T-MEC llevarán a mejores condiciones de trabajo en México. Lo que es un hecho es que el tratado ha atraído gran atención hacia este sector, lo que ha incentivado la puesta en marcha de programas que podrían beneficiar a la población mexicana, incluida la propia reforma laboral, que, si bien es una iniciativa que se había iniciado previo a la negociación del T-MEC, ha sido acelerada por la negociación e implementación del instrumento. Una vez más, la atención debe centrarse en la implementación de estas normas y su alineamiento con lo que establece el tratado comercial.

En el análisis final, el T-MEC es un paso en la dirección correcta para los tres países de América del Norte, sobre todo si se considera que la alternativa era renunciar a un acuerdo comercial y que era imperante modernizar el acuerdo con base en la realidad del siglo XXI. La implementación del T-MEC y la adaptación de los actores económicos a la nueva realidad serán fundamentales. No basta con haber concluido un nuevo tratado, es esencial que exista un esfuerzo coordinado para asegurar una adecuada implementación en beneficio de los tres países. Es muy pronto para hacer un análisis sobre el impacto del T-MEC, pero es posible afirmar que las políticas nacionales que adopte México jugarán un papel decisivo en el éxito de este nuevo acuerdo comercial y el proyecto de integración en América del Norte.

Referencias

- Addo, K. (2015). *Core Labour Standards and International Trade: Lessons from the Regional Context*. Berlin. Springer: p. 217.
- Albertson, P. C. y L. Compa. (2015). *Labor Rights and Trade Agreements in the Americas*. Cap. 33 en *Research Handbook of Transnational Labour Law*. Adelle Blackett y Anne Trebilcock (eds.). Reino Unido: Edward Elgar Publishing: pp. 474 – 497.
- Alliance of Automobile Manufacturers. (2017). Carta al Embajador Robert Lighthizer, Representante Comercial de Estados Unidos. Consultado en: https://autoalliance.org/wp-content/uploads/2017/07/AutoAllianceNAFTAComments_Final_061217.pdf
- American Automotive Policy Council, Motor & Equipment Manufacturers Association, National Automobile Dealers Association, Here for America, y American International Automobile Dealers Association. (2020, 13 de marzo). Auto Industry Urges Administration to Reconsider USMCA Implementation Date. Comunicado de Prensa. Consultado en: <https://www.mema.org/sites/default/files/Ext.%20Comm.%20-%20Press%20Release%20-%202020%20-%20Joint%20USMCA%20ROO%20Statement%203%2013%2020%20FINAL.pdf>
- Angulo, S. (2020, 26 de marzo). Mexico's automakers want to delay USMCA rules, cite coronavirus, lack of time. *Reuters*. Consultado en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-usmca-mexico/mexicos-automakers-want-to-delay-usmca-rules-cite-coronavirus-lack-of-time-idUSKBN21E03N>
- Bahri, A. y Lugo, M. (2020). Trumping Capacity Gap with Negotiation Strategies: the Mexican USMCA Negotiation Experience. *Journal of International Economic Law* 23, no. 1: pp. 1 – 23.
- Banco de México. (2020). Anuncios de las decisiones de política monetaria. Consultado en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/anuncios-de-las-decisiones-de-politica-monetaria/anuncios-politica-monetaria-t.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo y Centro para el Comercio Internacional y Desarrollo Sustentable (ICTSD). (2020). Agreement Text Tool. RTA Exchange. Consultado en: <https://www.rtaexchange.org/>
- Banco Mundial (2020a). Global Economic Outlook: Pandemic, Recession: The Global Economy in Crisis. p. 3. Consultado en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33748/211553-Ch01.pdf>
- Banco Mundial. (2020b). The Global Economic Outlook During the COVID-19 Pandemic: A Changed World. Consultado en: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world>
- Business Forward Foundation (2018). American Steel Index – Update. Consultado en: <https://www.businessfwd.org/wp-content/uploads/2018/10/October-Steel-Index.pdf>
- CAFTA-DR. (2017, 14 de junio). In the Matter of Guatemala – Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR. , [https://legacy.trade.gov/industry/tas/Guatemala%20-%20Obligations%20Under%20Article%2016-2-1\(a\)%20of%20the%20CAFTA-DR%20%20June%2014%202017.pdf](https://legacy.trade.gov/industry/tas/Guatemala%20-%20Obligations%20Under%20Article%2016-2-1(a)%20of%20the%20CAFTA-DR%20%20June%2014%202017.pdf)
- Canis, B., Villareal, A. y Jones, V. C. (2017). NAFTA and Motor Vehicle Trade. Congressional Research Service, R44907: p. 11. Consultado en: <https://fas.org/sgp/crs/row/R44907.pdf>
- Carstens, M, A. (2020, 7 de octubre). Rebuilding better: Banks, central banks and governments in a Covid economy. Discurso ante la International Banking Conference 2020. Consultado en: <https://www.bis.org/speeches/sp201007.htm>

Center for Systems Science and Engineering, Johns Hopkins University. (2020, 13 de octubre). COVID-19 Dashboard. Consultado en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

Claussen, K. (2020). Reimagining Trade-Plus Compliance: The Labor Story. *Journal of International Economic Law* 23. No. 1: pp. 25 – 43.

CNBC. (2017, 30 de marzo). US Commerce Secretary Ross on NAFTA renegotiation. Consultado en: <http://www.cnbc.com/video/2017/03/30/us-commerce-secretary-ross-on-nafta-renegotiation.html>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2020). La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México. P. 12. Consultado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_Social_COVID-19.aspx

Crowell Moring. (2018). Retaliatory Measures on Goods Originating in the U.S. Consultado en: <https://www.crowell.com/files/Mexican-Retaliatory-measures-on-goods-originating-in-the-US.pdf>

Departamento del Trabajo. (2020). High Value Components of the Labor Value Content Requirement under the United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act. *Federal Register*. Vol. 85, no. 127. Consultado en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-07-01/pdf/2020-14014.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (2020, 30 de abril). Acuerdo por el que la Secretaría de Economía da a conocer a los productores de vehículos de pasajeros o camiones ligeros de América del Norte los procedimientos para la presentación de solicitudes para utilizar un Régimen de Transición Alternativo establecido en el Apéndice al Anexo 4-B del Capítulo 4 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá. Consultado en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592543&fecha=30/04/2020

Dziczek, K., Schultz, M., Swiecki, B. y Chen, Y. (2018). NAFTA Briefing: Review of Current NAFTA Proposals and Potential Impacts on the North American Automotive Industry. Center for Automotive Research: p. 5. Consultado en: https://www.cargroup.org/wp-content/uploads/2018/04/nafta_briefing_april_2018_public_version-final.pdf

Excelsior. (2018, 30 de agosto). Ildefonso Guajardo rechaza riesgo para la industria automotriz. Consultado en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/ildefonso-guajardo-rechaza-riesgo-en-el-sector-automotriz/1261778>

Expansión. (2018). Esta es la carta completa que envió López Obrador a Trump. Consultado en: <https://expansion.mx/economia/2018/07/25/esta-es-la-carta-completa-que-envio-lopez-obrador-a-trump>

Finbow, R. G. (2016). *The Limits of Regionalism: NAFTA's Labour Accord*, U.S. Routledge: p. 4.

Fitch Solutions. (2018a). Mexico Autos Report Q4: p. 6.

Fitch Solutions. (2018b). US Tariffs on Steel and Aluminum: Winners and Losers so Far.

FOA Consultores e Instituto del Transporte de la Universidad Texas A&M, *Análisis de Proyectos de Puertos de Entrada Internacionales en la Frontera México – Estados Unidos* (preparado para el Banco de Desarrollo de América del Norte), 2015, p. 17, https://www.nadb.org/uploads/files/december_2019_port_of_entry_study_final_report_spanish_version_clean.pdf

Fondo Monetario Internacional. (2016). Global Trade: What is behind the Slowdown. Cap. 2 en *World Economic Outlook: Subdued Demand: Symptoms and Remedies*. Consultado en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/>

Fondo Monetario Internacional. (2020a). *World Economic Outlook*, p. xv, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020#Full%20Report%20and%20Executive%20Summary>

Fondo Monetario Internacional. (2020b). Latest World Economic Outlook Growth Projections. Consultado en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020#Full%20Report%20and%20Executive%20Summary>

Fondo Monetario Internacional. (2020c). Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker: United States. Consultado en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

Fondo Monetario Internacional. (2020d). Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker: Canada. Consultado en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

Fondo Monetario Internacional. (2020e). Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker: Mexico. Consultado en: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

Forbes. (2016). Enrique Peña Nieto está abierto a renegociar el TLC, como exige Trump. Consultado en: <https://www.forbes.com.mx/enrique-pena-nieto-esta-abierto-a-renegociar-el-tlc-como-exige-trump/#gs.H61rmxc>

Gobierno de la República. (2016). Industria Automotriz. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/75545/150213_DS_Automotriz_ESP.pdf

Gobierno de México. (2020). Reforma Laboral. Consultado en: <https://reformalaboral.stps.gob.mx/#documentos>

Government Information. (2020). United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, Pub.L. 116-113, 2019, sección 714(c)(1). Consultado en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116hr5430enr/pdf/BILLS-116hr5430enr.pdf>

Gramer, R. (2017). Trump Pulls Back from the Brink of NAFTA Withdrawal—For Now. *Foreign Policy*. Consultado en: <https://foreignpolicy.com/2017/04/27/trump-pulls-back-from-the-brink-of-nafta-withdrawal-for-now-canada-mexico-trudeau-trade-protectionism/>

Grassley, C. (2020). Bipartisan Finance Committee Members Push for Delay in USMCA Entry Into Force. Consultado en: <https://www.grassley.senate.gov/news/news-releases/bipartisan-finance-committee-members-push-delay-usmca-entry-force>

Gutiérrez, G. y Sepúlveda, B. (2020). The Great Opportunity for the Economic Reactivation of Mexico. The Expert Take. Wilson Center. Consultado en: <https://www.wilsoncenter.org/article/great-opportunity-economic-reactivation-mexico>

Hendrix, C. S. (2016). Protectionism in the 2016 Elections: Causes and Consequences, Truths and Fictions. Peterson Institute for International Economics, PB 16-20. Consultado en: <https://piie.com/system/files/documents/pb16-20.pdf>

Hoagland, I. (2018). Stakeholders ask ITC to carefully consider impacts of USMCA's auto rules. Inside U.S. Trade.

Hoyos, M. L. (2020). The Mexican government's economic response to the COVID-19 pandemic. Yale School of Management. Consultado en: <https://som.yale.edu/blog/the-mexican-government-s-economic-response-to-the-covid-19-pandemic>

Hufbauer, G. C. y Schott, J. (2005). Labor. Cap. 2 en *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*, Washington, D.C. Institute for International Economics: p. 80. Consultado en: https://www.piie.com/publications/chapters_preview/332/02iie3349.pdf

Inside U.S. Trade. (2019, 5 de abril). Wyden, Brown pitch USMCA 'labor cooperation' mechanism. Consultado en: <https://insidetrade.com/daily-news/wyden-brown-pitch-usmca-labor-cooperation-mechanism>

Inside U.S. Trade. (2020a, 17 de julio). USTR ready to take labor enforcement action "early and often". Consultado en: <https://insidetrade.com/daily-news/ustr-ready-take-labor-enforcement-action-early-and-often-usmca>

Inside U.S. Trade. (2020b, 21 de julio). Deputy USTR nominee says U.S. could bring USMCA enforcement cases by fall. Consultado en: <https://insidetrade.com/daily-news/deputy-ustr-nominee-says-us-could-bring-usmca-enforcement-cases-fall>

Inside U.S. Trade. (2020c, 3 de septiembre). Trumka: AFL-CIO to file USMCA labor challenge against Mexico this month. Consultado en: <https://insidetrade.com/daily-news/trumka-afl-cio-file-usmca-labor-challenge-against-mexico-month>

Inside U.S. Trade. (2020d, 18 de agosto). Industry groups pitch tweaks to USMCA labor complaint process. Consultado en: <https://insidetrade.com/daily-news/industry-groups-pitch-tweaks-usmca-labor-complaint-process>

Inside U.S. Trade. (2020e, 29 de septiembre). Mexican economy secretary: Country preparing for USMCA labor disputes. Consultado en: <https://insidetrade.com/daily-news/mexican-economy-secretary-country-preparing-usmca-labor-disputes>

Inside U.S. Trade. (2020f, 14 de agosto). National Foreign Trade Council, Comments Regarding the Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement Procedural Guidelines for Petitions Pursuant to USMCA. Docket no. USTR-2020-0028.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Asociación Mexicana de la Industria Automotriz. (2016). Estadísticas a propósito de la industria automotriz. Consultado en: <https://www.scribd.com/document/316410388/Estadisticas-a-Proposito-de-La-Industria-Automotriz>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020a, 28 de septiembre). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición). Comunicado de prensa 439/20. Consultado en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/enoeNvaEdcion2020_09_28.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020b). Registro administrativo de la industria automotriz: Exportación de vehículos ligeros por marca, modelo, país y destino en el periodo 2005 Ene – 2020 Sept. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/datosprimarios/iavl/>

International Trade Administration. (2016). Top Markets Report Automotive Parts Country Case Study: Mexico, 2016. P. 2. Consultado en: http://trade.gov/topmarkets/pdf/autoparts_mexico.pdf

Interos. (2020). COVID Resilience Report: The Impact of COVID-19 on Supply Chains and How Businesses are Preparing for the Next Shock. Consultado en: <https://www.interos.ai/project/interos-2020-survey/>

Jackson, J. K. (coord.) (2020, 21 de septiembre). Global Economic Effects of COVID-19. Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos. pp. 2-3. Consultado en: <https://fas.org/sqp/crs/row/R46270.pdf>

Little Limbago, A. y Stewart, S. (2020). Expert survey series: Supply chains and the effects of COVID-19, geopolitics, and technological innovation. Geotech Cues. Consultado en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/geotech-cues/supply-chains-and-the-effects-of-covid-19-geopolitics-and-technological-innovation/>

Mars Incorporated. 2017. Comments on North American Free Trade Agreement (NAFTA) Negotiations. Archivo USTR-2017-0006: p. 4. Consultado en: <https://www.regulations.gov/document?D=USTR-2017-0006-1051>

Morales, R. (2018, 14 de septiembre). Trump propone ratificar TCAN cada cinco años. El Economista. Consultado en: <https://www.economista.com.mx/empresas/Trump-propone-ratificar-TCAN-cada-cinco-anos-20170915-0035.html>

Moreno-Brid, J. C., Santamaría, J. y Rivas Valdivia, J.C. (2005). Industrialization and Economic Growth in Mexico after NAFTA: The Road Travelled. Development and Change 36, no. 6, pp. 1095 – 1119.

National Labor Relations Board. (2020). Enforce Orders. Consultado en: <https://www.nlrb.gov/about-nlrb/what-we-do/enforce-orders>

Noland, M. (2018). U.S. Trade Policy in the Trump Administration. Asian Economic Policy Review. 12, pp. 264.

Organización Internacional del Trabajo. (2020, 23 de septiembre). ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Sixth edition Updated estimates and analysis. Consultado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_755910.pdf

Organización Mundial del Comercio. (2016a, 27 de septiembre). El comercio crecerá en 2016 al ritmo más lento desde la crisis financiera. Comunicado de prensa 779. Consultado en https://www.wto.org/spanish/news_s/pres16_s/pr779_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2016b, 21 de junio). Report on G20 Trade Measures. Consultado en: https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/g20_wto_report_june16_e.pdf

Organización Mundial del Comercio. (2020, 6 de octubre). Trade shows signs of rebound from COVID-19, recovery still uncertain. Comunicado de Prensa Press/862. Consultado en: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm

Parker, A., Rucker, P., Paletta, D. y DeYoung K. (2017, 27 de abril). I was all set to terminate: Inside Trump's sudden shift on NAFTA. *The Washington Post*. Consultado en: https://www.washingtonpost.com/politics/i-was-all-set-to-terminate-inside-trumps-sudden-shift-on-nafta/2017/04/27/0452a3fa-2b65-11e7-b605-33413c691853_story.html

Pastor, R. (2011). *The North American Idea: A Vision of a Continental Future*. New York: Oxford University Press.

Presidencia de la República. (2016). Participaciones del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, en la Sesión No. 10: Rediseñando el Comercio de la Cumbre de CEO's de APEC. <https://www.gob.mx/e/prensa/participaciones-del-presidente-licenciado-enrique-pena-nieto-en-la-sesion-no-10-redisenando-el-comercio-de-la-cumbre-de-ceo-s-de-apec?idiom=es>

Presidencia de la República. (2019). En Palacio Nacional, presidente López Obrador celebra firma de protocolo modificatorio al T-MEC. Consultado en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/en-palacio-nacional-presidente-lopez-obrador-celebra-firma-de-protocolo-modificatorio-al-t-mec>

Reuters. (2020, 1 de julio). Business groups say flexibility needed to implement new North American trade deal. Consultado en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-usmca-business/business-groups-say-flexibility-needed-to-implement-new-north-american-trade-deal-idUSKBN24268F>

Rodriguez, S. (2019). Pelosi: No vote on new NAFTA until Mexico changes labor laws. Consultado en: <https://www.politico.com/story/2019/04/02/pelosi-new-nafta-mexico-1311482>

SAI Economía. (2018). *The SAI Report: Mexico and NAFTA*. Reporte privado compartido con los autores.

Sánchez, A. (2016, 12 de diciembre). México le ahorra 2 mil 368 mdd a armadoras en EU. *El Financiero*. Consultado en: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/mexico-le-ahorra-mil-368-mdd-a-armadoras-de-eu.html>

Schott, J. (2017). NAFTA and Autos, Testimony at the Oversight Hearing on Trade Policy and the US Automobile Industry Senate Democratic Policy Committee. Testimonies. Consultado en: <https://piee.com/commentary/testimonies/nafta-and-autos>

Secretaría de Economía. (2020a). Balanza Comercial Mensual. Sistema de Consulta de Información Estadística por País 2020. Consultado en: http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/

Secretaría de Economía. (2020b). Informe Estadístico del Comportamiento de la Inversión Extranjera en México. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574259/Informe_Congreso_2020-2T.pdf

Secretaría de Economía. (2020c). IED en el Sector Automotriz (1999-2020-2T). Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/575339/Automotriz_2020-2T.pdf

Secretaría de Economía. (2020d). Inversión Extranjera Directa en México y el Mundo: Carpeta de Información Estadística: p. 8. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/529180/Carpeta_IED_2019-3TF.pdf

Senado de la República. (2019, 29 de abril.) Aprobada, sin cambios, la reforma laboral. Comunicado de Prensa. Consultado en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44721-aprobada-sin-cambios-la-reforma-laboral.html>

Severns, M. (2016). Trump pins NAFTA, 'worst trade deal ever', on Clinton. Politico. Consultado en: <http://www.politico.com/story/2016/09/trump-clinton-come-out-swinging-over-nafta-228712>

Statistics Canada. (2020a). Labour force characteristics by province, monthly, seasonally adjusted. Data. Consultado en: <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1410028703>

Statistics Canada. (2020b). Table 1 Merchandise trade: Canada's top 10 principal trading partners. Balance of payments basis, seasonally adjusted, current dollars. The Daily. Consultado en: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/201006/t001a-eng.htm>

Tamkin, E. (2016). Trudeau Tells Trump He's Ready to Renegotiate NAFTA. Foreign Policy. Consultado en: <http://foreignpolicy.com/2016/11/10/trudeau-tells-trump-hes-ready-to-renegotiate-nafta/>

The Wall Street Journal. (2017, 25 de abril). Renegotiating NAFTA's Rules of Origin. Consultado en: <http://www.wsj.com/video/renegotiating-nafta-rules-of-origin/CD898145-42FD-480B-86A5-67D13B0644FA.html>

The White House (2017). Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement. Consultado en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>

Thompson, S., Thomas, M., Kajioka, B. y Hartman, R. (2020). COVID-19 Supply Chain Impact Survey. Infosys Consulting: p.3. Consultado en: https://www.infosysconsultinginsights.com/wp-content/uploads/2020/08/covid-19-supply-chain-impact-survey_infosys-consulting.pdf

Trump, D. (2017). Inaugural Address. The White House. Consultado en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>

United States Census Bureau. (2020). Monthly U.S. International Trade in Goods and Services, August 2020: pp. 16-17. Consultado en: https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current_press_release/ft900.pdf

United States Chamber of Commerce. (2020). Statement of the U.S. Chamber of Commerce on Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement Procedural Guidelines for Petitions Pursuant to the USMCA. Docket no. USTR-2020-0028. Consultado en: <https://www.regulations.gov/document?D=USTR-2020-0028-0009>

United States Department of Labor. (2020). Labor Rights and the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA). Consultado en: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work/trade/labor-rights-usmca>

United States Government. (2019b). United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, Pub.L. 116-113, subtítulo C, sección 547. Consultado en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116hr5430enr/pdf/BILLS-116hr5430enr.pdf>

United States Trade Representative. (2017a). Trump Administration Announces Intent to Renegotiate the North American Free Trade Agreement. Consultado en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/may/ustr-trump-administration-announces>

United States Trade Representative. (2017b). USTR Announces First Round of NAFTA Negotiations. Consultado en: http://www.sice.oas.org/tpd/USMCA/Modernization/NAFTA_Mod_Round_1_e.pdf

United States Trade Representative. (2017c). Bipartisan Trade Deal. Consultado en: https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset_upload_file127_11319.pdf

United States Trade Representative. (2018a, 30 de septiembre). Joint Statement from United States Trade Representative Robert Lighthizer and Canadian Foreign Affairs Minister Chrystia Freeland. Comunicado de Prensa. Consultado en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-united-states>

United States Trade Representative. (2018b, 30 de noviembre). Government of Canada, Canada signs new trade agreement with United States and Mexico. Comunicado de Prensa. Consultado en: http://www.sice.oas.org/tpd/USMCA/Modernization/USMCA_signed_e.pdf

United States Trade Representative. (2018c). U.S. – Mexico 232 Side Letter. Consultado en: https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/MX-US_Side_Letter_on_232.pdf

United States Trade Representative. (2018d, 30 de noviembre). U.S.– Mexico 232 Side Letter. Consultado en: https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/MX-US_Side_Letter_on_232_Process.pdf

United States Trade Representative. (2018e). Report on the Impacts of the Renegotiated North American Free Trade Agreement. Labor Advisory Committee on Trade Negotiations and Trade Policy: p. 26. Consultado en: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/AdvisoryCommitteeReports/Labor%20Advisory%20Committee%20on%20Trade%20Negotiations%20and%20Trade%20Policy%20%28LAC%29.pdf>

United States Trade Representative. (2020a). Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report. Febrero 2020 en: https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Trade_Policy_Agenda_and_2019_Annual_Report.pdf

United States Trade Representative. (2020b). Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement Procedural Guidelines for Petitions Pursuant to the USMCA. *Federal Register*. Vol. 85. No. 126: p. 39257. Consultado en: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/30/2020-14086/interagency-labor-committee-for-monitoring-and-enforcement-procedural-guidelines-for-petitions>

Vega, G. (2010). *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Visión retrospectiva y retos a futuro*. México: El Colegio de México.

Vega, G. y Campos Ortiz, F. E. (2017). *La integración económica en América del Norte ante la elección de Donald Trump: un análisis prospectivo sobre el futuro del TLCAN*. Foro Internacional LVII, núm. 4 (230): pp. 781-836.

Webber, J. (2020). Mexico limits stimulus despite millions falling into poverty. *Financial Times*. Consultado en: <https://www.ft.com/content/29050246-581b-4f03-92d5-a65309338bea>

Wilson, C. (2017). Growing Together: Economic Ties between the United States and Mexico. Mexico Institute del Wilson Center, Washington, DC. Consultado en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/growing_together_economic_ties_between_the_united_states_and_mexico.pdf

THE USMCA AND MEXICO'S PROSPECTS UNDER THE NEW NORTH AMERICAN TRADE REGIME



[REGRESAR AL ÍNDICE](#)

The USMCA and Mexico's Prospects under the New North American Trade Regime

Dan Ciuriak* & Robert Fay**

Abstract: After 26 years of trading under the North American Free Trade agreement (NAFTA), Mexico and its North American partners enter a new phase with the entry into force of United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) on 1 July 2020. This note quantifies the potential impact of the agreement on Mexico and assesses its implications for Mexico's economic development in the context of the evolving knowledge-based and data-driven economy, the restructuring of global supply chains in response to the risks that were highlighted by the pandemic-driven economic crisis, and the changes to global trade and investment patterns driven by the trade and technology friction between the United States and China. The USMCA provides a major overhaul of the NAFTA based largely on the text of the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP). It introduces some minor improvements to market access but its main effect for the industrial sectors of the economy is to intensify trade and investment diversion through more restrictive rules of origin, including onerous new requirements for labour value content in the automotive sector that impose significant adjustments on Mexico's auto sector producers. The agreement builds on the institutional framework of the NAFTA, retaining the binational panel review mechanism for trade remedies – now Chapter 30 – intact, preserving the investor-state-dispute-settlement (ISDS) mechanism for Mexico-U.S. investments only, improving state-to-state dispute

* Dan Ciuriak is a senior fellow at the Centre for International Governance Innovation (CIGI), where he is exploring the interface between Canada's domestic innovation and international trade and investment, including the development of better metrics to assess the impact of Canada's trade agreements on innovation outcomes. Based in Ottawa, Dan is the director and principal of Ciuriak Consulting, Inc. Dan is also a fellow in residence with the C. D. Howe Institute, a distinguished fellow with the Asia Pacific Foundation of Canada and an associate with BKP Economic Advisors GmbH of Munich, Germany. Previously, he had a 31-year career with Canada's civil service, retiring as deputy chief economist at the Department of Foreign Affairs and International Trade (now Global Affairs Canada).

** Robert (Bob) Fay is the managing director of digital economy at CIGI. The research under his direction assesses and provides policy recommendations for the complex global governance issues arising from digital technologies. He brings to this position extensive experience in macro- and micro-economic research and policy analysis. He is also a member of the 2020–2021 Information and Privacy Commissioner of Ontario (IPC) Ad Hoc Strategic Advisory Committee, providing feedback on the priorities the IPC will focus on over the next five years. Prior to joining CIGI, Bob held several senior roles at the Bank of Canada (BoC), most recently as senior director overseeing work to assess developments and implications arising from the digitization of the Canadian economy. As deputy director of the International Department at the BoC, he assessed global economic developments and their implications for Canada and investigated a wide variety of issues, including those related to the international monetary system and global financial architecture. He has also led the BoC's Canadian short-term forecasting team and set up and led its first research division related to structural analysis, focusing on labour markets, productivity and exchange rate analysis. Bob was also special assistant to BoC Governor Mark Carney, serving as the governor's chief of staff. Prior to joining the BoC, Bob was an economist at the Organisation for Economic Co-operation and Development and worked on a range of economic and labour market issues. Bob holds an M.A. in economics from Queen's University and an undergraduate degree in applied studies (economics) from the University of Waterloo.

settlement mechanism by addressing procedural weaknesses in the NAFTA version that had undermined its use, and introducing a new rapid-response mechanism for challenges to Mexico's compliance with the labour market measures newly incorporated in the USMCA. The agreement, however, leaves open the use of U.S. Section 232 "national security" tariffs and thus does not address the main new source of uncertainty concerning assured access to the U.S. market for its North American partners. The analysis concludes that the net impact on Mexico is to reduce real gross domestic product (GDP) by about -0.8% compared to the NAFTA, once the economic adjustments are fully in place. Since Mexico had already signed onto disciplines on data localization and cross-border data flows under the CPTPP, the digital economy measures have little direct impact; however, how Mexico engages in the digital economy, both to tap the economic potential and to develop regulatory safeguards will be an important determinant of how well it fares under the new USMCA trade regime.

Acknowledgements: This note is a contribution to a volume prepared for the Mexican Senate through the Gilberto Bosques Center for International Studies and the Secretary of Economy. The quantification of the USMCA draws on simulations developed for the C.D. Howe Institute study, "Quantifying CUSMA: The Economic Consequences of the New North American Trade Regime."

1. Introduction

After 26 years of trading under the North American Free Trade agreement (NAFTA), Mexico and its North American partners enter a new phase with the entry into force on 1 July 2020 of the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA – also referred to as T-MEC in Mexico and CUSMA in Canada – or sometimes as simply the “new NAFTA”).

The USMCA represents a major overhaul of the 1994 NAFTA. However, it was mainly necessitated because the modernization of the North American trade regime through the Trans-Pacific Partnership (TPP) negotiations concluded in 2016 lapsed when the Trump Administration withdrew the United States from that agreement. For Mexico and Canada, therefore, the main impact comes from the changes demanded by the United States relative to the now in-force Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP).

In this regard, for the established industrial and services sectors, the USMCA introduces some minor improvements to market access but its main effect is to impose substantially more restrictive rules of origin (ROOs) to meet U.S. objectives of re-balancing the benefits of the NAFTA and re-industrializing its own economy. For Mexico, these new ROOs include onerous new requirements for regional value content and specifically labour value content that impose significant adjustments on Mexico’s auto sector producers and more generally drive a welfare-reducing intensification of trade diversion.

As an instrument of trade governance, the new agreement builds on the institutional framework of the NAFTA, retaining the binational panel review mechanism for trade remedies (now Chapter 30) intact, preserving the investor-state-dispute-settlement (ISDS) mechanism (for Mexico-U.S. investments only), improving state-to-state dispute settlement mechanism by addressing procedural weaknesses in the NAFTA version that had undermined its use, and introducing a new rapid-response mechanism for challenges to Mexico’s compliance with the labour market measures newly incorporated in the agreement. The USMCA, however, leaves open the use of U.S. Section 232 “national security” tariffs and thus does not address the main new source of uncertainty concerning assured access to the U.S. market for its North American partners.

For the digital economy, where data localization and cross-border data flows were the main U.S. negotiating objective, there is less implied change since Mexico has already agreed to similar disciplines under the CPTPP. However, the USMCA does not deal with the regulatory challenges posed by the nexus of big data, machine learning (ML) and artificial intelligence (AI), as measures are mainly restricted to fostering cooperation. Given the central role that effective participation in the digital economy will play for prosperity as the data-driven economy (DDE) develops, and at a pace now greatly accelerated by the pandemic, how well Mexico engages in the USMCA cooperative mechanisms may be the key to its capturing the benefits.

The remainder of this paper is organized as follows. The next section describes the economic impact of the USMCA on Mexico and its North American partners based on conventional quantitative modelling of the tangibles economy. The following section considers the implications for Mexico of the digital economy measures. The fourth section discusses and draws conclusions.

2. The Impact of the USMCA on Mexico: The Tangibles Economy

2.1 Background and Methodology

There is a surprising dearth of formal studies evaluating the potential economic impact of the USMCA. The United States International Trade Commission (USITC, 2019) issued a major review of the Agreement as originally concluded in April 2019, but only for the United States. Global Affairs Canada (GAC, 2020) published an assessment of the agreement as revised by the Protocol of Amendment signed in December 2019, but only for Canada. The International Monetary Fund (IMF) published an early study (Burfisher et al., 2019), with estimates for all three countries; for the United States and Canada, however, the IMF results differ markedly from the official estimates. Ciuriak et al. (2020) provide an assessment for all three countries that yield comparable results to the official studies for the United States¹ and Canada.

Ciuriak (2020a) provides a comparison of these four studies, covering what measures the alternative studies take into account, which version of the agreement they assess, and how they are presented in terms of the counterfactual against which the quantitative impacts are measured. For the present purposes, we draw on the results in Ciuriak et al. (2020).

The assessment in this study draws on simulations on a computable general equilibrium (CGE) model based on a dynamic specification of the Global Trade Analysis Project (GTAP) model (Corong et al., 2017), which is modified to capture goods and services trade conducted through foreign affiliates as well as on a cross-border basis, and to reflect the impact of liberalization of foreign direct investment (FDI). For a description of the model, see Ciuriak et al. (2017a).

The impact of the USMCA is assessed against a baseline that reflects an in-force NAFTA as well as improvements upon that regime due to the entry into force of the World Trade Organization (WTO) Trade Facilitation Agreement (TFA), which substantially improved upon the original NAFTA regime. For Canada and Mexico, the assessment also takes into account the entry into force of the CPTPP, which also enhanced upon the original NAFTA in a number of areas.

The results are reported in USD at 2019 prices. They may be interpreted as the differences in the economy in 2025 under the USMCA as compared to under the status quo – i.e., the NAFTA regime, as modified for Mexico and Canada by the general commitments under the CPTPP, and for all three parties by the commitments under the TFA. Note the changes to economic structure and the level of output due to the pandemic are not reflected.

¹ The USITC (2019) study produces three scenarios, which vary based on the treatment of the USMCA measures on data. The data provisions essentially bind the current regimes in all three countries in their current highly open states. One scenario excludes the binding effect; a second introduces a binding effect for the data provisions across all sectors based on the methodology developed by Ciuriak et al. (2019) but with half the strength identified in that study; a third introduces the binding effect with full strength. The version without the data uncertainty binding effect is comparable to the GAC (2020) and Ciuriak et al. (2020) assessments. The data uncertainty measure is discussed further below. Regarding the implications of the CPTPP commitments made by Mexico and Canada, see Lovely and Schott (2019).

2.2 Policy Shock Construction

The policy shock constructed to simulate the USMCA includes the following main elements:

The market access shock covers tariffs (in particular, the tariff reductions for low-value shipments), changes to agricultural quotas, and the impact of the new ROOs regime on specific industrial sectors (principally autos and textiles and clothing).

To evaluate the impact of the USMCA on non-tariff barriers (NTBs), the analysis considers the extent to which the USMCA reduces or increases the parties' scores on indexes measuring the restrictiveness of regimes for goods, services, and investment.

- For goods, possible improvements upon the WTO TFA commitments are determined by comparing USMCA and TFA scores on the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Trade Facilitation Indicators (TFI).
- For services, the liberalization implied by the services commitments is evaluated on the basis of changes to the parties' scores under the OECD's Services Trade Restrictiveness Index (STRI).
- For investment, the changes implied by the USMCA are evaluated by comparing pre- and post-USMCA scores for the parties on the OECD's Foreign Direct Investment Restrictiveness (FDIR) index.
- For services and investment, the extent of liberalization includes the value of binding market access commitments – that is, the certainty provided by obligations not to reduce market access in the future in areas where market access is better than bound commitments under the WTO.

There are two key features of the USMCA that are not addressed and that represent important caveats. First, the analysis does not attempt to build in the impact of the USMCA measures governing cross-border data flows and data localization. As argued by USITC (2019), these measures lock in the current open regime for data flows and thus reduce uncertainty about the future data regime for cross-border commerce. Two considerations warrant caution in attempting to estimate this effect. First, Mexico has already signed onto similar provisions in the CPTPP, as has Canada; accordingly, the USMCA introduces these bindings only for the United States itself; it is not clear what insurance value this actually has in constraining future U.S. data policy. Second, the regulatory regime for data in areas such as privacy, competition policy, taxation, protection of democratic processes, and most importantly, national security is a work in progress (as discussed in Section 3). The USMCA provides no guidance as to what regulations would be considered "legitimate" under the agreement.

Second, the USMCA does not address the "weaponization of uncertainty" in U.S. trade policy under the Trump Administration (Crowley and Ciuriak, 2019). This included, inter alia, the dusting-off of the Section 232 "national security" tariffs and the entirely unilateral Section 301 investigations into intellectual property practices, and the introduction of a sunset clause. The reality of the risk of these measures to future access to the U.S. market under the new agreement was underscored by the threat of new Section 232 tariffs on Canadian aluminum being broached on the very day the USMCA came into force, 1 July 2020. This threat is unchecked by the USMCA. Table 1 summarizes the key quantifiable elements of the agreement.

Table 1. Policy Shock Summary

Measure	Measure affecting Mexico incorporated in the model	Comment
Industrial Goods Tariffs: raising <i>de minimis</i> levels for ROOs requirements	Mexico's <i>de minimis</i> customs threshold is raised to USD 117 (NAFTA 50 USD). Given low penetration of e-commerce in Mexico, this results in very small tariff saving (assumed to be primarily in clothing and electronics).	Liberalizing
Agri Mkt Access	No significant measures	No material impact
Trade Facilitation (general)	Small improvement on current level of border practice as committed under WTO TFA reduce border costs into Mexico by 0.215%. Tightened anti-circumvention/input tracking results in border thickening – assumed to be similar to post-9/11 in scale for U.S. or about 0.29%; about 50% of that is assumed for Mexico or an increase of 0.145%. Net decrease in border costs of -0.07%	Liberalizing
ROOs: Automotive	<ul style="list-style-type: none"> • Labor value content (LVC): 0.75% tariff increase on U.S. imports from Mexico; • Regional value content (RVC) raised to 75%; • NTB on Mexican imports of auto parts from third parties; and • More complex rules/sub-optimal allocation – 1% cost on traded output: cost increase of 0.8% for Mexico based on share of output going to North American markets. 	Negative welfare impact due to higher costs, sub-optimal sourcing, trade diversion, tariff incidence increasing
ROOs: Textiles and Apparel	Additional ROOs requirements on sewing thread: 0.5% trade diversion in Mexico through commensurately scaled NTBs on 3rd party sources. Assumes full utilization of Tariff Preference Levels (TPLs).	Negative welfare impact due to higher costs, sub-optimal sourcing
ROOs: Production Inputs	<ul style="list-style-type: none"> • Higher RVC requirements for chemicals and steel divert trade away from third party sources. Assumption is 10% of third-party imports into Mexico diverted to U.S. sources. • Tighter administration of ROOs results in a cost increase for traded production: 0.27% cost increase in industrial goods for Mexico, given NAFTA export share. 	Negative welfare impact due to higher costs, sub-optimal sourcing
Goods Regulation	Four product-specific annexes and a general good regulatory practices (GRP) chapter. <ul style="list-style-type: none"> • GRP • Telecoms: no restrictions on encryption imports • Pharma: mainly redundant • Cosmetics: small and maybe no impact • Chemicals: unclear implications 	<ul style="list-style-type: none"> • No impact • No material impact • No material impact • No material impact • No material impact
Services	<ul style="list-style-type: none"> • Some liberalization in financial services by all three parties, plus some in communications and business services for Mexico. • Unbinding of services market access except in specified sectors results in increased uncertainty of market access. 	Liberalizing Increased uncertainty, thus more restrictive
Investment	<ul style="list-style-type: none"> • No change for goods sectors investment commitments. • Services sectors investment commitments weakened by unbinding of some commitments on market access. 	No change Increased restrictiveness
Intellectual Property	No change for Mexico	

Note: Ciuriak et al. (2020).

2.3 Results

Table 2 summarizes the macroeconomic impacts for each of the North American economies. For Mexico, the more restrictive ROOs regime generates negative impacts on economic efficiency that generate a reduction in real GDP of about -0.8%. This is roughly double the negative impact for Canada and about eight times as large as that for the United States, for which North American trade is substantially less important than it is for Mexico and Canada.

Mexico's decline in real GDP is split between a loss of productivity of -0.64% and a reduction of jobs of -0.16% or about 87,000. Lower productivity provides less support for real wages, which fall by between -0.4 and -0.5% for unskilled and skilled workers. The lower real wages drive a deflationary impact on the economy as a whole and the GDP deflator and consumer prices fall by a little over -0.4%. The price declines added to the real declines result in a decline in the value of GDP of about -1.2% or almost USD 25 billion.

The higher cost structure in Mexico under the USMCA drives export prices higher and results in terms of trade gains. These work to reduce Mexico's global exports by about -1.2% and, in the first instance, to increase Mexico's imports; however, the decline in Mexican domestic demand more than offsets this price effect and global imports fall by -1.6%, resulting in a small increase in the trade balance. The bottom line for Mexico is a welfare decline approaching USD 15 billion.

Table 2. USMCA Macroeconomic Impacts

	Mexico	Canada	United States
Macroeconomic Impacts			
Economic Welfare (USD millions)	-14,780	-10,389	-17,820
Economic Welfare (% change)	-0.819	-0.474	-0.091
GDP Value Change (USD millions)	-24,821	-15,330	3,051
GDP Value Change (%)	-1.205	-0.591	0.013
GDP Volume (% change)	-0.791	-0.396	-0.097
GDP Deflator (% change)	-0.418	-0.195	0.111
Terms of Trade (% change)	0.109	-0.021	0.078
Consumer prices (% change)	-0.428	-0.15	0.085
GDP by Expenditure Category			
Consumption (% change)	-0.828	-0.514	-0.094
Government Expenditure (% change)	-0.508	-0.332	-0.054
Investment (% change)	-1.481	-0.382	-0.141
Total Exports of Goods and Services (% change)	-1.167	-0.571	-0.059
Total Imports of Goods and Services (% change)	-1.635	-0.709	-0.07
Trade Balance (USD millions)	4,763	1,534	2,401
Factor Markets			
Capital Stock (% change)	-0.404	-0.095	-0.034
Real Wage of Unskilled Labour (% change)	-0.404	-0.229	-0.032
Real Wage of Skilled Labour (% change)	-0.486	-0.225	-0.042
Jobs (number)	-87,165	-15,753	-20,950
Productivity (% change)	-0.636	-0.317	-0.084
Key Ratios			
GDP/Trade	0.56	0.62	1.49
Real wages/Productivity	0.7	0.72	0.44

Note: Calculations by the authors. Job impacts are based on a labour supply elasticity of 0.35 to the real wage.

The ratio of real GDP percentage change to the percentage change in trade flows is relatively large under the USMCA policy shock. For Mexico, real GDP falls by -0.8% compared to a decline in two-way trade, the average of total exports and total imports, of about -1.4%. The ratio of 0.56 is more than twice as high as the comparable ratio of 0.25 in a simulation, conducted using the same model, of the NAFTA lapsing and North American trade reverting to WTO terms (Ciuriak et al., 2017b). This reflects the unusual nature of the USMCA policy shock which directly drives up production costs through the more restrictive ROOs. The second ratio, productivity to real wages, is about 0.7 for Mexico, which suggests that real wages will decline by somewhat less than productivity. Given the long-run relationship between real wages and productivity, the model results might be understating the real wage and employment declines and hence, by the same token, assigning more of the negative impact on output to productivity declines than might be the case in reality.

Table 3 breaks down the impacts by policy measure. For Mexico, the negative impacts derive entirely from impacts on goods trade (i.e., the ROOs), as is the case for Canada and the United States as well. Services and FDI measures generate a small positive impact for Mexico, but Mexico is not affected by the intellectual property (IP) measures. The United States makes modest welfare gains from the services and IP measures, while Canada experiences modest negative impacts from the FDI and IP measures, with only a very small offset from the services measures.

Table 3. USMCA Sources of Impacts

	Real GDP (% change)				Welfare (USD billions at 2019 prices)			
	Goods	Services	FDI	IP	Goods	Services	FDI	IP
Mexico	-0.797	0.004	0.003	0	-14.9	0.06	0.06	0
Canada	-0.371	0	-0.024	-0.001	-9.8	0.02	-0.58	-0.035
United States	-0.097	0	0	0	-17.96	0.11	0	0.032

Note: Calculations by the authors.

Table 4 sets out the main sectoral impacts for Mexico. The sector that benefits most is industrial materials which benefit from the increased North American sourcing requirement. Both imports from the United States and domestic shipments rise with total shipments, which equal total exports plus domestic shipments rising by 1.94%. The automotive sector, however, loses exports to the United States and elsewhere due to higher costs. Total automotive shipments fall by -0.6%. Domestic sales of services bear the brunt of the USMCA impact and result in total services shipments falling by -1.36%; these reductions are driven by lower incomes in Mexico. Mexico's agri-food and resource sectors are mostly affected by lower domestic demand.

Table 4. USMCA Sectoral Impacts: Mexico

	Bilateral (U.S.) Exports (USD millions)	Bilateral (U.S.) Imports (USD millions)	Total Exports (USD millions)	Total Imports (USD millions)	Domestic Shipments (USD millions)	Total Shipments (USD millions)	Total Shipments (% change)
Agriculture and Food	140	-464	258	-612	-1,689	-1,431	-0.49
Resources	-258	-754	71	-996	-798	-727	-0.2
Manufacturing	-5,129	4,967	-6,430	-8,070	7,597	1,167	0.14
Industrial Materials	-163	2,846	-255	-2,870	4,403	4,148	1.94
Automotive	-3,636	3,335	-5,065	-1,725	3,736	-1,329	-0.61
Services	248	-176	521	-666	-27,086	-26,565	-1.36
Total	-4,999	3,574	-5,580	-10,343	-21,976	-27,555	-0.8

Note: Ciuriak et al. (2020).

3. The USMCA and Mexico's Participation in the Intangibles Economy

3.1 The Data-Driven Economy Will Change the Nature of Trade

Even as regional trade agreements such as USMCA focus on the further opening up of markets and driving scale economies, the nature of trade is changing, moving away from seeking scale and cost efficiencies to:

- IP creation and extraction;
- the rise of big data as an economic and social asset; and
- the resulting imperative of asset protection.

These changes are a direct result of the rise of big data, which when combined with artificial intelligence (AI) technologies is transforming the nature of economic growth. In this new data-driven economy (DDE), the economic environment is characterized by high upfront costs and very low reproduction costs; it thus conveys a great advantage to first movers, particularly if the technology becomes an industry standard. Further, increased market access tends to eliminate competition as data-driven firms use their IP to extract rents from trading partners (Ciuriak, 2019). Indeed, successful companies principally compete on staking positions in value chains of intangibles rather than by only lowering costs in production supply chains (recall the "smile curve" in Figure 1). Those that want to prosper in the intangibles economy are accumulating valuable IP assets because it is a precondition to commercialization (Government of Ontario, 2020). Not surprisingly, some countries are strategically growing and protecting their IP assets and using trade agreements to benefit their firms particularly via the accumulation of data.

Indeed, data feeds the algorithms that drive new forms of decision making that have disrupted existing industries and led to the creation of new ones. In essence, data is an extremely valuable factor of production and one that firms seek, not surprisingly, to control. From a firm's perspective, data is their intellectual property. From a national perspective, data drives innovation and economic prosperity and this is occurring across all sectors of the economy, including traditional sectors that have been the focus of trade agreements such as manufacturing, agriculture and more recently services. Even if it is difficult to assess the economic impact of the data provisions in the USMCA (as discussed in Section 2), data is nonetheless an extremely valuable resource.

Thus, while driving scale economies still remains important especially in some sectors such as manufacturing and agriculture which produce goods, at the same time these sectors are being transformed by data-driven proprietary technologies that allow new production techniques and improve decision-making.

Against this background, Mexico stands to benefit immensely from the data-driven economy. As outlined in Cesar et al. (2018), digital technologies have the potential to boost GDP by 7% to 15%. In order to maximize the gain in GDP, a number of changes along many dimensions are necessary, including improvements in education, research and development (R&D), investment in information, and communications technology (ICT), and facilitating access to digital technologies via improved infrastructure. The report also highlights the importance of addressing data privacy and cybersecurity. As Mexico seeks to benefit from digital technologies, there is an opportunity –and indeed a necessity– for it to be actively involved in elaborating exactly how the data-related provisions in the USMCA will actually work.

3.2 The USMCA and Digital Trade

The Digital Trade chapter –Chapter 19– of the USMCA touches upon several interrelated areas that require further work, in particular:

- Article 19.8: Personal Information Protection
- Article 19.12: Cross-Border Transfer of Information by Electronic Means
- Article 19.15: Cybersecurity
- Article 19.16: Source Code

Article 19.8 on Personal Information Protection rightfully notes that there are "economic and social benefits of protecting the personal information of users of digital trade and the contribution that this makes to enhancing consumer confidence in digital trade". It makes reference that covered parties take into account guidelines and recommendations developed under the aegis of the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) forum and the OECD which state: "recognizing that the Parties may take different legal approaches to protecting personal information, each Party should encourage the development of mechanisms to promote compatibility between these different regimes."

Not surprisingly, the details are appropriately left for the parties to determine. The best-known coordinated framework is the European Union's General Data Protection Regulation (GDPR), which sets out detailed rules and regulations that must be followed for the use of personal data by any business that operates within the European Union (EU), which also applies to businesses outside the EU that do business in that jurisdiction. Although it is not necessary to adopt a GDPR-style regime for North America – different countries can differ in how they regulate privacy; for example, Mexico has federal legislation governing private sector privacy, as does Canada, while the United States does not – at the heart of the GDPR are rules around privacy and use and control of personal data, which is an area where coordinated action is indeed required in North America to promote compatibility.

3.2.1 Standards

One concrete mechanism in which the covered parties under the USMCA can fruitfully cooperate to promote compatibility is on standards. Standards are ubiquitous in traditional supply chains and sectors and well established in areas such as auto manufacturing and agriculture. Standards greatly facilitate trade by setting the rules of the game and allow different technologies, among other things, to talk to each other.

In a similar way, standards need to be developed across North America to facilitate the flow of data. As Girard (2019) notes: "To be successful, a comprehensive big data strategy should ... provide consistent guidance for the use and sharing of all forms of data, throughout value chains and across sectors." Girard points to a need for clarity and consistency on terminology, definitions, and ontology, on measurements and on metrics. He further emphasizes that this requires verifiable and enforceable rules and codes of ethical conduct regarding consent, data ownership, aggregation, protection, storage, and disposal to establish a level playing field and shared accountability. More specifically, standards are required on who can collect what types of data; rules to define the quality and types of data; and, very importantly, standards governing data portability and transfer. Nevertheless, standards need to go beyond data. They are needed for the whole data value chain and across sectors. The value chain includes not only data, but the advanced analytics including AI that use the data and the digital platforms that bring data and AI together.

Overall, standards can be used to ensure that as data flows across borders, privacy guidelines are both met and enforced so as to comply with each country's rules where such rules exist. Standards can also help to define source code and algorithms to minimize trade tensions under Article 19.16. Standards setting should also include clarifying the relationship between AI and IP where discussions are currently underway at the World Intellectual Property Organization (WIPO, 2020). More generally, standards setting will help to minimize trade and investment frictions.

Standards are also required to meet cybersecurity needs. Article 19.15 indicates that "each Party shall endeavor to employ, and encourage enterprises within its jurisdiction to use, risk-based approaches that rely on consensus-based standards and risk management best practices to identify and protect against cybersecurity risks." Such an approach is essential to maintain trust. The underlying backbone of data flows is the technical infrastructure. With 5G implementation beginning, and the capacity to add billions of Internet of Things (IoT) devices to the communications infrastructure, this will not only massively drive-up data flows, but also increase cyber – and national security – threats because IoT devices were not designed with cybersecurity in mind (Girard, 2020). Coordinated standard-setting is thus also essential in this area.

Although cybersecurity and privacy are treated as separate articles within USMCA, they are heavily intertwined and should be viewed as such to create a truly integrated and secure North American digital trade framework. Coherent rules and regulations are needed for the region as a whole on privacy and cybersecurity to allow the secure cross border sharing of data. At the same time, Mexico also needs to better organize its own domestic private sector data and make the data available to firms much as is being done for government data. The same is true for Mexico's North American partners. Engaging in standard-setting within the framework of the USMCA would help Mexican firms in this objective. Ultimately, standards would help to boost innovation by making the rules clear on how data may be used domestically and outside the country. This would particularly benefit small and medium size enterprises with limited technical expertise or financial resources to devote to understand and follow such rules.

3.2.2 Intellectual Property

A thorny issue that will need to be addressed relates to IP given the changing nature of trade and the growing importance of IP and economic rents to national wealth. The USMCA recognizes the importance of IP, with Chapter 20 dedicated to IP issues. The focus, however, is mainly on pharmaceuticals, whereas the DDE is likely to see an increase in conflict associated with economic rents across the full technological spectrum (Ciuriak, 2020b). Indeed, there are many unanswered questions related to IP in the DDE. For example, who owns or controls data (Scassa, 2018a) and has implicit rights to the associated rents captured by the behemoth platforms (e.g., Duch-Brown et al., 2017). What access to society should be given to algorithms, considering the controversy over TikTok's presence in the U.S. market (Palmer, 2020)? What tools are available to share IP and under what conditions could these be used – e.g., patent pools? A debate over IP provisions is inevitable as the DDE takes hold and is already taking place with unilateral U.S. Section 301 investigations into digital services taxes in a number of countries outside the USMCA countries, which likely foreshadows the approach that would be taken within the region. This is an area where substantial cooperation is likely to be required.

3.2.3 Cooperation

Not surprisingly in view of the above, the USMCA recognizes the need for cooperation among countries for digital trade, privacy, and competition. For example:

- Article 19.14 says that:
Recognizing the global nature of digital trade, the Parties shall endeavor to: (a) exchange information and share experiences on regulations, policies, enforcement and compliance relating to digital trade, including: (i) personal information protection, particularly with a view to strengthening existing international mechanisms for cooperation in enforcing laws protecting privacy, (ii) security in electronic communications, (iii) authentication, and (iv) government use of digital tools and technologies to achieve better government performance; ... The Parties shall consider establishing a forum to address any of the issues listed above, or any other matter pertaining to the operation of this Chapter.
- Article 20.14 establishes a Committee on Intellectual Property Rights to among other things exchange information, pertaining to IP rights matters, including how intellectual property protection contributes to innovation, creativity, economic growth, and employment. It also points to consideration of "approaches for reducing the infringement of intellectual property rights, as well as effective strategies for removing the underlying incentives for infringement."
- Article 21.3: The Parties recognize the importance of cooperation and coordination between their respective national competition authorities to foster effective competition law enforcement in the free trade area. Accordingly, the Parties' national competition authorities shall endeavor to cooperate in relation to their enforcement laws and policies, including through investigative assistance, notification, consultation, and exchange of information. The Parties shall seek to further strengthen cooperation and coordination between their respective national competition authorities, particularly regarding those commercial practices that hinder market efficiency and reduce consumer welfare within the free trade area.

Given the interrelated nature of issues related to privacy, data flows, IP, and competition policy, one consideration is to take advantage of these cooperation mechanisms and bring them together under a broader umbrella for cooperation in a "Digital Cooperation Council". The Council would ensure that rules across these areas are set in a coherent manner. It could also take a North American perspective and help to reconcile competing interests while at the same time seeking to promote consistency in implementation across countries.

3.3 The Risks Posed by Vested Interests

Against the background of the substantial economic benefits that can accrue from big data and AI, policy must come to grips with the fact that there are substantial vested interests lying behind the Digital Chapter. In the current environment, open data flows under the USMCA essentially imply that Mexican data will flow to U.S.-based multinational behemoths such as Google and Facebook that can use the data to further cement their market positions as the data are used to improve their AI technologies and platforms.

Importantly, these platforms can then use their dominant positions to squeeze out Mexican firms in a number of ways: by hiring foreign talent, by taking over Mexican firms (take out) using their treasure troves of cash, and by dominating the market place. Moreover, the USMCA can be an entry point to manage policy space for areas that go well beyond e-commerce and protect and enhance market positions. These same concerns apply, of course, from a Canadian perspective as well.

3.4 Non-economic Issues Impacted by the USMCA

As noted above, Article 19.12 severely curtails data localization. When viewing data only through a commercial lens, the logic of ever more openness makes sense. But examples abound of the non-economic dimensions of data, the regulation of which may be hampered when data is treated strictly through the trade agreement medium (Hirsh, 2018). For example, in Canada the now defunct proposed smart city project on Toronto's waterfront raised substantial concerns about the potential monetization of the detailed data about the city and the lives of people in it by foreign entities (Scassa, 2018b). Similar concerns might be raised in the proposed smart city initiative in Guadalajara.

Also, under USMCA governments can only require organizations that collect, hold or process information to locate their computing facilities in the territory when these activities are undertaken for or on behalf of a government, which is in line with current practices. However, if, for example, data deemed critical for national security reasons were held by a private organization, then the USMCA would technically require a government to allow these data to be held and processed in the other two member states' territories. As a result, these data could become accessible to the other member-state governments, for example, through the USA PATRIOT Act in the United States (Leblond, 2019). This is an issue that has recently come to the fore with the Schrems II decision and the revocation of the EU-U.S. Privacy Shield.

As another example, Article 19.16 severely limits access to source code. Once again, from a strictly commercial perspective, this is understandable since source code is quintessential IP for a firm. A Mexican government request for algorithmic modification could be challenged under the USMCA as a protectionist measure discriminating against the American or Canadian producer of the software or application.

In addition, the capacity of national authorities to hold multinational digital platforms accountable for the content they carry is unclear. The USMCA uses the "safe harbor" provision to liberate digital platforms from responsibility for the content they carry. Free speech advocates see this as desirable (Geist, 2018). Others point to the "weaponization" of platforms like Facebook, Twitter and YouTube during recent votes such as the 2016 U.S. Presidential election, the Brexit referendum and the livestreaming of the terror attacks in Christchurch, New Zealand in March 2019; they argue that the demonstrated unwillingness and/or inability of digital platforms or governments to regulate content in such cases has important social and political consequences. Why is this a trade issue? Data flows and the ability to target content are intricately linked, but safe harbour provisions – essentially the embedding of what amounts to Section 230 of the U.S. Federal Communications Decency Act into the USMCA – might limit the ability for the other governments to regulate content.

Taken all together, various commitments made in the USMCA could substantially limit the effectiveness of future data protection policies that the parties' governments might want to adopt to create trust in the data-driven economy in their own countries. It is not clear how much policy flexibility the USMCA will ultimately allow federal and provincial/state governments in adopting new laws and regulations to, among various objectives, protect people's privacy, prevent algorithmic bias, protect critical infrastructure, ensure national security or promote domestic innovation (Leblond, 2019). At the same time, these commitments may also have implications for foreign direct investment and takeovers.

3.5 The Broader Geopolitical Issues at Play

There are broader geopolitical considerations to consider in any trade agreement. Widespread concerns have, for some time, been raised about the possible fracturing of the global economy into walled-off and possibly warring data realms, which would dampen innovation and prosperity (e.g., McDonald and Xiao Mina, 2018; Aaronson and Leblond, 2018; Ciuriak and Ptashkina, 2018). Although there are clear benefits to create what would amount to a North American free trade zone in data supported by standards that exemplify values in the region, it also risks further entrenching the data realms.

At the same time, there may be substantial benefits to having a North American framework that exemplifies values in the region. King and Rosen (2019) have advocated for a "North American Tech Trust" that would focus on incubators and test centers for researchers and policy makers; find ways to share more data; a legal framework for sharing tech ideas; and a summit for stakeholders to take stock on progress. As USMCA countries push ahead on a North American strategic framework, they should at the same time push for discussions on a broader global framework for standards around data flows (Fay, 2019).

4. Discussion and Conclusions

The USMCA represents an emphatic punctuation mark in North American economic relations, particularly as its entry into force coincides with a) the deepest recession since the 1930s, with a decline in real GDP in 2020 projected to be -9%, following a decline in 2019 of -0.3% (IMF, 2020); and b) an acceleration in the pace of the digital transformation due to the exigencies of coping with the COVID-19 pandemic that promises to wreak much uncreative destruction on Mexico's economy and trigger profound structural change, including on global supply chains.

The negotiation of the USMCA was marked by high drama and stark contrasts with the atmospherics at the time of the negotiation of the NAFTA in the early 1990s. No more talk of "Three Amigos"; no "free trade" in the title of the agreement, and a negotiating dynamic that involved the United States clawing back market access it had previously granted and demanding politically toxic monitoring of Mexico's compliance with the new terms.

The quantitative analysis of the USMCA is consistent with this sense of retrenchment: for Mexico, the results reported in this study suggest the USMCA generate reduced income – GDP in value terms permanently reduced by almost USD 25 billion–, reduced economic efficiency – real GDP reduced by -0.8% –, and lower economic welfare by almost USD 15 billion. For the traditional industrial and services economy, the USMCA looks good only in comparison to the alternative: had Mexico walked away from the deal, the lapsing of the NAFTA would have resulted in still larger declines in the value of GDP by almost USD 47 billion, real GDP by almost -1.15%, and welfare by USD 23.5 billion (Ciuriak et al., 2017b); note these latter figures maintain free trade between Mexico and Canada under the CPTPP. In addition to retrenchment, the USMCA leaves firms in the region facing greater uncertainty about future market access than under the NAFTA, since the USMCA does not constrain the essentially unbridled protectionism at the disposal of U.S. authorities through the Section 232 "national security" tariffs and the unilateral Section 301 investigation process.

For Mexico, the USMCA is what it is as regards the traditional industrial and services economy: a discount on NAFTA but nonetheless continued preferential access to the North American markets. More importantly, the USMCA commits Mexico to an open data regime with the United States, which creates challenges and opportunities. How Mexico approaches the digital economy under the agreement may be the more important factor in how it fares under the USMCA. In this regard, there is an interesting and perhaps instructive point of comparison between the context in which Mexico entered into the NAFTA and that in which it entered into the USMCA.

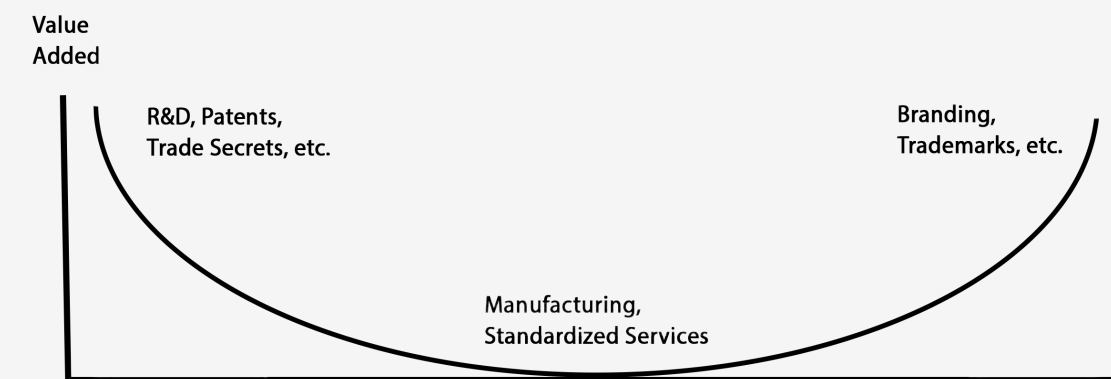
For Mexico, the NAFTA represented a major re-orientation of its economic policy. Where Mexico had been a poster child for economic development with its import substitution industrialization (ISI) strategy during the Bretton Woods era, its subsequent economic performance disappointed, particularly in the 1980s in the wake of the Latin Debt Crisis. Meanwhile, the strong performance of the export-oriented East Asian economies had attracted policy makers attention and led to imitation, including in Latin America, leading to the formulation of the so-called "Washington Consensus" as a description of those reforms and as a new template for economic policy (Williamson, 2008). A further important contextual feature was the uncertain progress of the Uruguay Round negotiations in the wake of the failure of the 1990 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) Ministerial (Curtis, 2002), and the concurrent dynamic towards regional trade blocs – e.g., the Europe 1992 single market initiative and the East Asian Economic Group proposed in 1990 by Malaysian Prime Minister Mahathir Mohamad. In line with this

emerging view of what constituted sound economic policy, Mexico's main motivation in pursuing a free trade agreement (FTA) with the United States was to anchor the reorientation, secure its market access abroad and promote economic development by increasing exports, attracting FDI and creating jobs (e.g., Villareal, 2010).

Mexico did get the trade expansion it had sought, building up a large bilateral trade surplus with the United States (Villareal, 2010). But it did not get the income convergence that the re-orientation towards a trade-intensive model promised: over the period 1994-2019, Mexico's per capita income in real terms grew at an annual average rate of 0.9% (both in own currency and in real USD terms), compared to 1.56% for the United States (IMF, 2020). Numerous reasons have been advanced for this, mostly focusing on gaps or inadequacies in Mexico's economic reform approach and implementation (e.g., Blecker and Esquivel, 2010; Hanson, 2010; Chatzky et al., 2020).

Importantly, however, for the purposes of the present analysis, the NAFTA was formed just as the knowledge-based economy (KBE) was hitting its stride and about to trigger the technology boom that would inflate the bubble of 2000. In the KBE era, the basic industrial tasks that Mexico was aiming to attract had lost their ability to capture economic rents due to international competition and had fallen to the bottom of the so-called "smiling curve" (Figure 1). This curve was originally developed in 1992 by Stan Shih to illustrate the implications of specializing in these tasks and leaving the knowledge-based activities that captured economic rents to others. Mexico did not have a KBE strategy and the NAFTA framework resulted in Mexico capturing the low-economic-rent industrial activities, while the United States, which did have a KBE policy, captured the high-economic-rent knowledge-based activities such as R&D and design/branding of products.

Figure 1. The Smile Curve



Note: The authors, based on the "smiling curve" originally developed in 1992 by Stan Shih, the founder of Taiwan computer manufacturer Acer. See Taylor (2017) and Baldwin et al. (2014) for an exposition. See Ye et al. (2015) for an application of the firm-level smile curve to national economies.

This is an important outcome with relevance for considering how the USMCA will influence Mexico's growth prospects, since this new agreement comes into force even as the DDE, which builds on and intensifies many of the structural dynamics of the KBE, is hitting its stride. The United States sees achieving and maintaining dominance in the nexus of big data, ML and artificial intelligence as critical to its geopolitical and geoeconomic interests, not least because of its competition with China and the EU, and it approached the negotiation of the USMCA from that perspective, to further its DDE strategy.

The question for Mexico is whether it too has a DDE strategy, or whether, as during the NAFTA years when it missed out on the major economic rents generated in the KBE, it continues to focus on the traditional industrial/services economy and fails to capture the economic rents accruing to the big data/ML/AI nexus that will be critical to prosperity in this new era? Although there is much promise to the digital trade provisions to bolster prosperity across the region, at the same time there are many unknowns. As trade shifts from tangibles to intangibles, and from seeking scale economies to pursuing the capture of economic rents, it is likely to generate trade conflicts beyond the ones that we have already seen (e.g., Cornyn and González, 2020) and in areas where there are powerful vested U.S. interests.

To some extent, this may have been foreseen given the number of Articles in the agreement related to cooperation. Nevertheless, it is likely that more comprehensive cooperation will be required than was explicitly provided for in the USMCA measures given how intricately linked issues are in the data driven economy. Indeed, as Ciuriak (2018) notes, in many respects data is not “treaty ready” and will not be until the many issues related to cross-border data flows are resolved. Thus, cooperation may be an important determining factor in making progress on resolving the issues and how the gains from the trade agreement are allocated across countries. Moreover, with technology moving very fast, there will be a need for continual re-examination of regulations and mechanisms for cooperation; a set review period might well facilitate this re-examination. From this perspective, while there has been controversy over the 6-year review built into the USMCA, in hindsight this inclusion may turn out to have been fortuitous.

At the end of the day, the NAFTA chapter is now closed and a new one has been opened. For Mexico, this new chapter starts in crisis, but the reflections in this paper suggest that how Mexico approaches life under the USMCA will determine whether it extracts the benefits available under this agreement to a greater extent than it was able to mine the NAFTA. A forward-looking engagement in the knowledge-based and data-driven economy seems to be key, both in terms of tapping the economic potential wrapped up in the nexus of big data/ML/AI, but also in terms of developing the necessary regulatory safeguards. The USMCA offers a cooperative framework for this undertaking. Godspeed.

References

- Aaronson, S. A. & Leblond, P. (2018). Another Digital Divide: The Rise of Data Realms and its Implications for the WTO. *Journal of International Economic Law* 21(2): 245–72. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgy019>. 15 May.
- Blecker, R. A. & Esquivel, G. (2010). NAFTA, Trade, and Development. Ifo Institute for Economic Research. *CESifo Forum* 11(4): 17-30, December.
- Burfisher, M. E., Lambert, F., & Matheson, T. 2019. NAFTA to USMCA: What is Gained?. Working Paper WP/19/73. Washington DC: International Monetary Fund. 26 March
- Cesar, M., Chaia, A., De Oliveira Vaz, A., Garcia-Muñoz, G., & Haugwitz, P. (2018). How Mexico can become Latin America’s digital-government powerhouse. McKinsey Digital. 1 November. <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/how-mexico-can-become-latin-americas-digital-government-powerhouse#>
- Chatzky, A., McBride, J., & Sergie, M. A. (2020). NAFTA and the USMCA: Weighing the Impact of North American Trade, Council on Foreign Relations, *Backgrounder*, 1 July. <https://www.cfr.org/backgrounder/naftas-economic-impact>
- Ciuriak, D. & Ptashkina, M. (2018). Started the digital trade wars have: Delineating the regulatory battlegrounds,” RTA Exchange, International Centre for Trade and Sustainable Development, Opinion, 12 January. Available on SSRN: <https://papers.ssrn.com/abstract=3098982>
- Ciuriak, D. (2018). Digital Trade: Is Data Treaty-Ready?. Centre for International Governance Innovation, *CIGI Paper* No. 162, 21 February. <https://www.cigionline.org/publications/digital-trade-data-treaty-ready>
- Ciuriak, D. (2019). The Data-driven Economy: Implications for Canada’s Economic Strategy, Centre for International Governance Innovation, *CIGI Policy Brief* No. 151, 24 June. <https://www.cigionline.org/publications/data-driven-economy-implications-canadas-economic-strategy>
- Ciuriak, D. (2020a). The Trade and Economic Impact of the USMCA: Making Sense of the Alternative Estimates. C.D. Howe Institute. *Working Paper*. 30 June. <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/trade-and-economic-impact-cusma-making-sense-alternative-estimates>
- Ciuriak, D. (2020b). Economic Rents and the Contours of Conflict in the Data-driven Economy. Centre for International Governance Innovation. *CIGI Paper* No. 245. 27 July. <https://www.cigionline.org/publications/economic-rents-and-contours-conflict-data-driven-economy>
- Ciuriak, D., Dadkhah, A. & Xiao, J. (2020). Quantifying CUSMA as Amended: The Economic Consequences of the New North American Trade Regime. C.D. Howe Institute. *Working Paper*. 21 February. <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/quantifying-cusma-economic-consequences-new-north-american-trade-regime>
- Ciuriak, D., Ciuriak, L., Dadkhah, A. & Xiao, J. (2017b). The NAFTA Renegotiation: What if the US Walks Away? C.D. Howe Institute, *Working Paper*, 28 November. <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/nafta-renegotiation-what-if-us-walks-away>
- Ciuriak, D., Dadkhah, A. & Lysenko, D. (2019). The Effect of Binding Commitments on Services Trade. *World Trade Review*. 1-16. 30 July. <https://doi.org/10.1017/S1474745618000496>

- Ciuriak, D., Xiao, J. & Dadkhah, A. (2017a). Quantifying the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, *East Asian Economic Review* 21(4), December: 343-386. <http://dx.doi.org/10.11644/EAER.2017.21.4.334>
- Cornyn, J. & Gonzalez, V. (2020). Congressman Gonzalez Leads Letter to President Trump on Barriers to Market Access for U.S. Energy Companies in Mexico. Press Release. 23 October. <https://gonzalez.house.gov/media/press-releases/congressman-gonzalez-leads-letter-president-trump-barriers-market-access-us>
- Corong, E. L., Hertel, T.W., McDougall, R., Tsigas, M.E., & van der Mensbrugge, D. (2017). The Standard GTAP Model, Version 7. *Journal of Global Economic Analysis* 2(1): 1-119. June.
- Crowley, M. A. & Ciuriak, D. (2018). Weaponizing Uncertainty. C.D. Howe Institute. *Verbatim*. 19 June. <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/weaponizing-uncertainty-trade-policy-under-trump-administration>
- Curtis, J. M. (2002). The Role of Contextual Factors in the Launching of Trade Rounds. In J. M. Curtis & D. Ciuriak (Eds.), *Trade Policy Research 2002*. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade: 33-70. 5 February.
- Duch-Brown, N., Martens, B., & Mueller-Langer, F. (2017). The economics of ownership, access and trade in digital data. European Commission Joint Research Centre. *JRC Digital Economy Working Paper 2017-01*. 17 February.
- Fay, R. (2019). Digital Platforms Require a Global Governance Framework. Centre for International Governance Innovation. 28 October. <https://www.cigionline.org/articles/digital-platforms-require-global-governance-framework>
- Geist, M. (2018). Why the USMCA will enhance online free speech in Canada. Institute for Research on Public Policy. *Policy Options*. 4 October. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/october-2018/why-the-usmca-will-enhance-online-free-speech-in-canada/>
- Girard, M. (2019). Big Data Analytics Need Standards to Thrive: What Standards Are and Why They Matter. Centre for International Governance Innovation. *CIGI Paper* No. 209. 16 January. <https://www.cigionline.org/publications/big-data-analytics-need-standards-thrive-what-standards-are-and-why-they-matter>
- Girard, M. (2020). Standards for Cybersecure IoT Devices: A Way Forward. Centre for International Governance Innovation. *CIGI Policy Brief* No. 160. 15 July.
- Global Affairs Canada. (2020). The Canada-United States-Mexico Agreement: Economic Impact Assessment, Office of the Chief Economist Global Affairs Canada. 26 February 2020.
- Government of Ontario. (2020). Report: Intellectual Property in Ontario's Innovation Ecosystem Expert Panel on Intellectual Property Report to the Government of Ontario. 24 February. https://files.ontario.ca/books/expert-panel-report-intellectual-property-2020-02-20_0.pdf
- Hanson, G. H. (2010). Why Isn't Mexico Rich?. *Journal of Economic Literature*. 48(4): 987-1004, December.
- Hirsh, J. (2018). CUSMA May Have Closed the Door on Data Localization Too Soon. Centre for International Governance Innovation. *Opinion*. 26 October. <https://www.cigionline.org/articles/usmca-may-have-closed-door-data-localization-too-soon>
- International Monetary Fund. (2020). World Economic Outlook. Washington DC: International Monetary Fund. October.
- King, M. & Rosen, J. (2019). Building a North American Technology Trust. *Yale Journal of International Affairs*. 16 July. http://yalejournal.org/article_post/building-a-north-american-technology-trust/
- Leblond, P. (2019). Digital Trade at the WTO: The CPTPP and CUSMA Pose Challenges to Canadian Data Regulation. Centre for International Governance Innovation. *CIGI Paper* No. 227. 9 October. <https://www.cigionline.org/publications/digital-trade-wto-cptpp-and-cusma-pose-challenges-canadian-data-regulation>
- Lovely, M. E., & Schott, J.J. (2019). The USMCA: New, Modestly Improved, but Still Costly. Peterson Institute for International Economics. *Blogpost*. 17 December. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/usmca-new-modestly-improved-still-costly>
- McDonald, S., & Xiao Mina, A. (2018). The War-Torn Web. *Foreign Policy*. 19 December.
- Palmer, J. (2020). What's Next for TikTok?. *Foreign Affairs*. 5 August. <https://foreignpolicy.com/2020/08/05/what-next-tiktok-bytedance-microsoft-china-trump-ban/>
- Scassa, T. (2018a). Data Ownership. Centre for International Governance Innovation, *CIGI Papers* No. 187. 4 September. <https://www.cigionline.org/publications/data-ownership>
- Scassa, T. (2018b). Considerations for Canada's National Data Strategy. In R. P. Medhora (Ed.), *Data Governance in the Digital Age*. Centre for International Governance Innovation. 16 May. <https://www.cigionline.org/articles/considerations-canadas-national-data-strategy>
- U.S. International Trade Commission. (2019). U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors. Publication Number: 4889, Investigation Number: TPA 105-003, April. Washington: United States International Trade Commission.
- Villareal, M. A. (2010). NAFTA and the Mexican Economy. CRS Report to Congress RL34733, 3 June. Washington DC: Congressional Research Service.
- Williamson, J. (2008). A Short History of the Washington Consensus. In N. Serra & J. E. Stiglitz (Eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press: 14-30, May.
- World Intellectual Property Organization. (2020). Revised Issues Paper on Intellectual Property Policy and Artificial Intelligence. WIPO/IP/AI/2/GE/20/1 REV. WIPO Secretariat. 21 May.

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y EL ESTADO DE DERECHO A LA LUZ DEL T-MEC



[REGRESAR AL ÍNDICE](#)

La Inversión Extranjera Directa y el Estado de derecho a la luz del T-MEC

Gisela Bolívar Villagómez*

Resumen: A la luz del momento histórico que vivimos como consecuencia de la pandemia COVID-19, sus consecuencias económicas, las políticas comerciales proteccionistas vigentes y las que se esperan debido a la crisis económica, es imperativo que los diferentes sectores económicos hagan uso de los instrumentos legales provistos en el T-MEC. En consecuencia, la implementación de este acuerdo comercial presenta desafíos, así como oportunidades, para todos los actores económicos involucrados. Con esto en mente, este documento estudia los principales cambios del tratado, específicamente respecto al mecanismo de Solución de Diferencias Inversionista-Estado establecido en el Capítulo 14 del T-MEC, aplicable entre México y Estados Unidos. Revisa los casos específicos como la Contrarreforma energética, la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM), la cancelación de la Planta cervecera Constellation Brands en Mexicali, estas dos últimas, luego de los resultados de “consultas populares” ilegales, y, con ello, analiza las consecuencias de tales decisiones para las inversiones, los inversionistas y para el Estado de derecho.

* Gisela Bolívar Villagómez es panelista de la Organización Mundial del Comercio (OMC) bajo el Órgano de Solución de Diferencias de dicha Organización. Es experta regional en los cursos regionales de política comercial de la OMC. Ha sido panelista bajo los acuerdos de solución de diferencias del TLCAN. Es socia en comercio internacional en la Firma de Abogados Aguilar y Loera en la Ciudad de México. Ha sido socia en comercio internacional, así como abogada y consejera senior en algunas de las mejores firmas de abogados en México, los Estados Unidos y Europa. Es académica en la Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México, además de haber impartido diversos cursos en otras universidades mexicanas de prestigio. Trabajó para el gobierno mexicano durante la apertura de las negociaciones comerciales, en el área de prácticas comerciales internacionales de la Secretaría de Economía. Tiene una licenciatura en derecho, una maestría en derecho de la Unión Europea, y varios diplomas sobre cabildeo, competencia económica, arbitraje y asuntos comerciales. Se especializa en derecho internacional, derecho comercial internacional, litigio comercial, competencia económica, derecho aduanero, investigaciones antidumping, de subsidios y salvaguardias, mecanismos de solución de controversias, arbitraje y derecho de la Unión Europea. Ha sido nombrada por el gobierno mexicano como miembro de la lista de expertos en comercio para actuar como panelista en la solución de diferencias ante la OMC. Es Asociada del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI).

1. Introducción

Se suele considerar que la globalización económica surge a partir de la Segunda Guerra Mundial, el sistema Bretton Woods, el establecimiento de las instituciones multilaterales y la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés)¹. Pareciera que esta globalización se ha mantenido de manera continua durante las últimas décadas. No obstante, hemos sido testigos de cambios importantes en la economía mundial, enmarcados por eventos históricos que han trastocado el rumbo, primero la caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, la apertura económica en China y su acción preponderante en el escenario mundial incluido su acceso a la Organización Mundial de Comercio (OMC), en segundo lugar las políticas económicas guiadas por el consenso de Washington así como la firma de diversos tratados multilaterales y regionales, y, en tercer lugar eventos que han afectado la relación global como el ataque a las torres gemelas de Nueva York y la Crisis Financiera Global de 2007-2008.

Es decir, la política económica prevaleciente en las últimas décadas fue regulada por los acuerdos multilaterales, la OMC y los acuerdos de integración económica regionales, bajo el escenario internacional de eventos históricos que fueron tejiendo una red de cambios profundos. Hasta el 20 de enero de 2017,² el ambiente económico internacional se había caracterizado por una estabilidad relativa, regulada por el sistema multilateral y regional de comercio, particularmente en cuanto a las reglas comerciales.

La globalización y sus efectos se han cuestionado a nivel mundial con factores geopolíticos que van de la llegada al poder de Donald Trump y el inicio de la guerra comercial con China, el incremento de regímenes nacionalistas/populistas, la consolidación de la economía china, el alza en las tasas de migración, el calentamiento global, hasta la pandemia de COVID-19. No obstante, a pesar de estos elementos y, como resultado de la apertura comercial, los países se han preocupado por tener instituciones que otorguen garantías de seguridad y certeza jurídicas a la Inversión Extranjera Directa (IED), cuyo crecimiento ha sido uno de los grandes éxitos de la integración económica.

La IED se ha transformado en la bandera de quienes apoyan la globalización económica, como muestra tangible del éxito de las diversas formas de integración. Efectivamente, uno de los grandes logros positivos de la globalización es sin duda el beneficio económico que han recibido especialmente los países receptores de la IED y los inversionistas. Sin embargo, tales beneficios económicos no siempre han estado enmarcados por el respeto a las reglas existentes en los acuerdos internacionales en materia de inversión, ya que las políticas internas de los países, en particular las de los países en desarrollo, minan en muchas ocasiones tales beneficios por la falta de seguridad y certeza jurídicas, lo equivalente a la carencia o fragilidad de un Estado de derecho.

Con independencia al ya complicado escenario económico que enfrentan normalmente los inversionistas en países en desarrollo, derivado justamente de la falta de certeza y seguridad jurídicas, de las escasas facilidades fiscales y/o crediticias, así como de la existencia de un sinnúmero de requisitos y trámites administrativos que deben cumplir, el año 2020 ha significado un cambio radical no solo para los flujos de capital, sino en general para toda la actividad económica mundial.

¹ GATT firmado el 30 de octubre de 1947. GATT, 1994, firmado el 15 de abril de 1994.

² Fecha de la toma de posesión del presidente Donald J. Trump en EE.UU.

Dado este contexto, el presente artículo analiza: i) la importancia de la IED en la economía de los países; ii) define qué es la IED; hace una breve referencia iii) a los Acuerdos Internacionales en materia de Inversión; iv) a los antecedentes del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) en lo referente a inversiones; menciona v) cuál es el marco normativo existente en el T-MEC respecto a inversiones y al mecanismo de solución de diferencias Inversionista-Estado; resalta iv) qué cambios sustanciales presenta este capítulo con respecto al anterior Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

También aborda cuáles son algunas de las políticas de gobierno que los inversionistas han tenido que enfrentar desde la llegada al poder en 2018 del actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, destacando los casos más representativos de empresas inversionistas que se han visto afectadas, para cerrar con consideraciones finales.

2. Importancia de la Inversión Extranjera Directa en la economía de los países

2.1 ¿Qué es la Inversión Extranjera Directa?

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Inversión Extranjera Directa (IED) es una categoría de inversión transfronteriza en la que un inversionista residente en una economía establece un interés duradero y un grado significativo de influencia sobre una empresa residente en otra economía. La propiedad del 10% o más del poder de decisión (voto) en una empresa de una economía por parte de un inversionista de otra economía es evidencia de tal relación. La IED es un elemento clave en la integración económica internacional porque crea vínculos estables y duraderos entre las economías. La IED es un canal importante para la transferencia de tecnología entre países, promueve el comercio internacional a través del acceso a los mercados extranjeros y puede ser un vehículo importante para el desarrollo económico (OCDE, 2020).³

La importancia de la IED en las economías receptoras se puede medir desde diferentes puntos de vista, tales como la influencia de los inversionistas en el crecimiento y desarrollo del Producto Interno Bruto (PIB) del país, la atracción de nueva tecnología y *know-how*, el desarrollo de nuevas competencias y áreas de negocio, la mejora en la competitividad de los mercados, el crecimiento de las cadenas de valor, la apertura económica y desregulación, y los efectos políticos de tales inversiones.

Desde hace varios años, organizaciones como la OCDE y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), han elaborado estadísticas que ayudan tanto a las empresas multinacionales como locales y regionales en la toma de decisiones económicas basadas en el comportamiento de los mercados. Dichas estadísticas toman en cuenta las líneas trazadas por la IED, de acuerdo con los diferentes indicadores, entre otros, los valores de entrada y salida de existencias, flujos e ingresos, por país, socio, industria y por restricciones a la IED; por lo tanto, consideran la información proporcionada por los países que reciben inversiones. Lo anterior ha ayudado a tener un panorama completo sobre el nivel de competitividad existente en los mercados, así como a determinar la existencia o no de barreras que permiten el desarrollo y crecimiento de tales inversiones.

³ Otras definiciones sobre IED, también se encuentran en OCDE (2011) y Trakman et al. (2013).

Con el ascenso al poder de gobiernos populistas y gobiernos nacionalistas, las políticas proteccionistas han ido en aumento. En especial, con el gobierno estadounidense encabezado por Trump, el escenario económico internacional se ha visto trastocado, pues lo que antes se visualizaba como una búsqueda de eliminación de barreras comerciales y económicas hacia una mayor integración regional y multilateral, ha dado un giro de 180 grados con el establecimiento de tales políticas proteccionistas, debido a los efectos que éstas tienen en las cadenas de producción y consumo, provocando que distintos sectores, incluida la IED, se vean afectados (véase Bown, 2020).⁴

Hasta 2019, la IED se había mantenido con un comportamiento creciente respecto a años anteriores (OECD, 2020), particularmente en ciertos mercados, lo que había permitido el desarrollo de las cadenas globales de valor en industrias tales como la agroalimentaria, la automotriz, la farmacéutica y la electrónica. Sin embargo, a principios de 2020 llegó la COVID-19 y con la pandemia, todos los efectos económicos adversos que han impactado a las economías de los países, a la economía mundial y evidentemente a la IED. Aunado a las políticas de gobierno actuales, no solo ha disminuido la IED en México sino incluso ha hecho que inversionistas mexicanos prefieran acudir a otros mercados, y ha habido un incremento en la solicitud de mecanismos de solución de diferencias de inversión en contra de las decisiones del Estado mexicano.

2.2 Acuerdos internacionales en materia de inversión

De acuerdo con la UNCTAD (2020a) existen un total de 3288 Acuerdos Internacionales de Inversión (International Investment Agreements, IIA), de los cuales 2899 son Acuerdos Bilaterales de inversión (Bilateral Investment Treaties, BIT's) y 389 son Tratados con regulaciones sobre inversiones (Treatments with Investment Provisions, TIPS).

Existen diversas maneras de proteger las inversiones y los inversionistas, por ejemplo, el 12 de abril de 1988, a través de una convención internacional, se estableció el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA) como parte integrante del Banco Mundial, el cual busca que las inversiones y los inversionistas se protejan de riesgos o decisiones políticas, llevadas a cabo por los países anfitriones de las inversiones, con garantías a través de seguros. Dentro de los países miembros fundadores están Estados Unidos y Canadá; México firmó el 22 de octubre de 2007 el convenio de adhesión.

A partir de los años 90, el boom de la firma de acuerdos bilaterales en materia de Inversiones, derivado de la apertura comercial entre los países, surgió también como una reacción para proteger a las inversiones y a los inversionistas, los cuales buscaron crecer y expandirse a nuevos mercados. Aunado a dichos acuerdos, la firma de tratados comerciales multilaterales, regionales y bilaterales, cuyo principal beneficio ha sido el crecimiento de la IED en los países receptores, ha traído como consecuencia, la búsqueda tanto interna como externa de mecanismos que ayuden a protegerla. Dentro de tales mecanismos se pueden mencionar el impulso a las inversiones mediante el otorgamiento de créditos para proyectos, garantías de cumplimiento, la negociación y el establecimiento de mecanismos de solución de diferencias Inversionista-Estado en los diversos acuerdos, así como las reglas de arbitraje que se han desarrollado en la materia por instituciones y organismos como el Banco Mundial, la Cámara Internacional de Comercio (International Chamber of Commerce, ICC) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

⁴ Políticas proteccionistas como la imposición de aranceles a la importación a territorio estadounidense de productos como el aluminio y el acero, lo que recientemente se ha denominado por diversos economistas como "cascading protection" (protección en cascada).

La IED tiene como consecuencias positivas ayudar al desarrollo de los países y crear fuentes de ingreso para los gobiernos de los diversos estados receptores de las inversiones, independientemente de los beneficios económicos directos de quienes las llevan a cabo. De acuerdo con estudios realizados, publicados por el Banco Mundial, la IED ayuda también a los países en desarrollo a crear conexiones e integrarse a las economías y mercados internacionales, y a generar crecimiento no solo entre inversiones e inversionistas de países desarrollados, sino también en proyectos sustentables de países en desarrollo. Asimismo, la IED ayuda al desarrollo tecnológico e incluso también a mejorar las condiciones laborales y los derechos humanos de quienes trabajan en los centros creados por tales inversiones y en otros lugares que se ven influenciados por su cercanía o conexión. Con la IED se genera también un ambiente de mayor competitividad en los mercados y con ello mayor bienestar para los consumidores.

La certeza de que los gobiernos pueden garantizar a los inversionistas la aplicación de las reglas para las inversiones, mediante el respeto al Estado de derecho a cambio del flujo de capital, han sido y son siempre un factor de decisión importante para aquellas empresas que quieren llevar a cabo un plan de crecimiento, expansión, creación o innovación que conlleve el desplazamiento a nuevos mercados o mantenerse en aquellos en los que ya tienen presencia.

Además de la rentabilidad económica que una inversión puede significar, los inversionistas deciden activar sus planes en aquellos territorios donde gocen de seguridad y certeza jurídicas. Es por ello que contar con mecanismos de solución de diferencias, garantías, créditos, facilidades y planes de mejora que les permitan ejecutar sus proyectos económicos, determina la decisión entre invertir en un sitio o en otro. De ahí la importancia de los IIA y de los mecanismos de solución Inversionista-Estados (Investor-State Dispute Settlement, ISDS).

3. Antecedentes de la entrada en vigor del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) en materia de inversiones e ISDS

En los recientes tratados comerciales, conocidos como instrumentos de última generación, el tema de inversión ha tenido una evolución respecto a las definiciones de los conceptos básicos que se incluyen en la materia, sobre el ámbito de aplicación a nivel sustantivo y también dentro de las disposiciones relativas a los mecanismos de solución de diferencias que permiten a los inversionistas demandar a los gobiernos, como el mecanismo de arbitraje Inversionista-Estado (Government of Canada, 2017).⁵

Dentro de estos tratados de última generación podríamos considerar al T-MEC, el cual se firmó inicialmente el 30 de noviembre de 2018 por Estados Unidos, México y Canadá en el marco de la cumbre de líderes del G20 en Buenos Aires (Forbes, 2018). Posteriormente, el 10 de diciembre de 2019, los tres países firmaron el Protocolo Modificatorio al T-MEC (Senado de la República, 2020) en el que se incluyeron ciertos cambios importantes en solución de diferencias en materia laboral, con los llamados mecanismos de solución rápida; en materia de medio ambiente; y en reglas de

⁵ Ver en particular el contenido del artículo 8.9. del Acuerdo Económico y Comercial Integral entre Canadá y la Unión Europea (The Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA). Cabe indicar que de acuerdo con el artículo 30.7 de dicho tratado, que versa sobre la entrada en vigor del Acuerdo, justamente la entrada en vigor del artículo 8.9 sobre inversiones y medidas regulatorias que se refieren a medidas de protección a la salud, seguridad, medio ambiente, protección a los consumidores, quedó pendiente.

origen del tratado originalmente negociado.⁶ Dicho texto, que forma parte integral del instrumento, se aprobó por el Senado de la República en México el 19 de junio de 2019. El 12 de diciembre de ese año, se aprobó el Acuerdo de Cooperación Ambiental y Verificación Aduanera entre México y Estados Unidos (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020). Tanto el Protocolo Modificatorio como los Acuerdos Paralelos pasaron por el proceso legislativo correspondiente para su aprobación y posteriormente fueron turnados al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2020 (Secretaría de Gobernación, 2020).

Así, el T-MEC entró en vigor el 1 de julio de 2020. Este acuerdo reemplaza al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) después de 26 años de haber entrado en vigor el 1 de enero de 1994. La negociación llevada a cabo por el gobierno mexicano en materia de inversión y de solución de diferencias Inversionista-Estado, se traduce en un cambio que estuvo influido por los casos en los que el Estado mexicano ha participado, así como por las negociaciones en otros tratados, como es el caso de la negociación, primero en el TPP, ahora conocido en español como Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (Secretaría de Economía, 2018).⁷

Antes de entrar a discutir cuáles fueron los principales cambios del ahora Capítulo 14 del T-MEC (originalmente Capítulo 11 del TLCAN), cabe resaltar cuál ha sido la evolución de la IED en México, a efecto de enmarcar la importancia de incluir tanto su definición como su “defensa” en los tratados comerciales, especialmente con países con los que no tenemos tratados bilaterales de inversión, como es el caso de Estados Unidos y Canadá.

Según los reportes estadísticos de la Secretaría de Economía (2020), los promedios anuales de captación de IED en México han aumentado sustancialmente a partir del proceso de apertura comercial que se inició con mayor fuerza, particularmente en el ámbito de las inversiones, a partir de 1994. Los flujos de inversión se incrementaron en la década de los años 90, de un promedio anual de casi 8000 millones de dólares, hasta un promedio en el periodo de 2013 a 2019, cercano a 36,000 millones de dólares. Por lo que respecta al primer trimestre de 2020, se reporta una captación mayor a los 10,000 millones de dólares. Seguramente el comportamiento para el segundo trimestre de 2020 se verá seriamente afectado por las acciones para enfrentar la pandemia, las cuales han mermado sustancialmente la economía de todos los países en el mundo, incluyendo México. De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía (Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, 2020), México recibió cerca de 589,356 millones de dólares en IED de 1999 a marzo de 2020.

En este contexto y dada la importancia económica que representa la IED, los tratados comerciales de tercera, cuarta o última generación han hecho algunas modificaciones que se consideran importantes a nivel de aclaraciones de definiciones, como inversionista e inversiones, trato nacional, trato justo y equitativo, esto es, sobre los conceptos tradicionales que se han utilizado en los acuerdos en materia de inversiones a nivel internacional, y han incluido nuevos conceptos relacionados con la posible acción del Estado, por ejemplo, en temas como la salud.

Como antecedentes importantes del T-MEC podemos mencionar al actual TIPAT, así como al CETA. Estos acuerdos, que iniciaron su negociación antes de la renegociación del T-MEC, sirvieron de base para poder incluir dentro de los textos del Tratado, algunos conceptos de aclaración, así como conceptos importantes que han sido resultado también de la práctica y de la defensa de los Estados frente a los diversos mecanismos de solución de diferencias Inversionista-Estado. Entre dichas disposiciones destacan aquellas que contemplan la protección del bienestar común o conceptos tales como los de responsabilidad social o de protección del medio ambiente, los cuales quedaron incluidos en el nuevo capítulo 14 del T-MEC.

⁶ De los que se puede consultar el análisis respectivo en el Capítulo correspondiente de este libro.

⁷ Originalmente Transpacific Partnership por sus siglas en inglés. Este proceso de negociación se llevó a cabo por diversos países de la cuenca del pacífico, inicialmente participó Estados Unidos, el cual, una vez que tomó posesión la nueva administración en enero de 2017, se separó del mismo ya que aún no estaba ratificado por el Congreso estadounidense. El TIPAT entró en vigor para México y otros países Parte el 30 de diciembre de 2018.

Los negociadores canadienses señalan que el objetivo de un capítulo de inversiones en un tratado de libre comercio es establecer un marco que provea a los inversionistas con disposiciones predecibles, estables, transparentes y reglas basadas en beneficio de un clima de inversión (Government of Canada, 2020). De acuerdo con lo anterior se señala que se busca que los inversionistas canadienses tengan un trato equitativo y la misma oportunidad de competir en los diferentes negocios fuera del territorio canadiense.

En ese documento se establece igualmente que el capítulo relativo a inversiones fue actualizado para ponerlo en línea con los recientes tratados y prácticas de los tres países que forman parte; se explica que el capítulo contiene una serie de obligaciones firmes y comprensivas similares a aquellas encontradas en los tratados de libre comercio tales como el TIPAT, y se incluyen conceptos como la responsabilidad social corporativa o empresarial a través de reglas que reafirman la importancia y promueven el respeto de las empresas a dicha responsabilidad social empresarial de acuerdo con los lineamientos de la OCDE para empresas multinacionales.

Asimismo, se aclara que el T-MEC no incluye un mecanismo de solución de diferencias Inversionista-Estado de carácter trilateral, se explica que en el caso de Estados Unidos y México se acordó mantener un mecanismo bilateral para un grupo de disciplinas y sectores. También se señala que las partes acordaron tener un periodo transicional de tres años durante el cual el mecanismo Inversionista-Estado de solución de controversias original del capítulo 11 del TLCAN, continuará aplicándose sólo para aquellas inversiones y reclamaciones hechas con anterioridad a la entrada en vigor del T-MEC.

Se afirma que los inversionistas estadounidenses no tendrán la posibilidad de iniciar un mecanismo Inversionista-Estado en contra de Canadá. El único recurso que queda es el mecanismo de solución de controversias Estado-Estado para el caso de que el gobierno de los Estados Unidos inicie una reclamación en contra de Canadá en materia de inversiones, en nombre de un inversionista estadounidense. Finalmente se señala que, aunque dicha reclamación fuera exitosa, la misma no resultará en el pago de daños y perjuicios, ya que desde 1994 los inversionistas estadounidenses han recibido cerca de 205 millones de dólares canadienses en pago de daños, por la resolución de casos establecidos en contra de Canadá, de conformidad tanto con el Capítulo 11 y con el mecanismo de solución de diferencias Inversionista-Estado del TLCAN.

La explicación dada por el gobierno canadiense, en los párrafos anteriores sirve de base para indicar que las modificaciones que analizaremos en el siguiente apartado, afectan principalmente a México y Estados Unidos, dada la exclusión de Canadá a ser Parte de un mecanismo trilateral Inversionista-Estado.

4. Cambios sustanciales que presenta el Capítulo 14 del T-MEC respecto a inversiones y solución de diferencias Inversionista-Estado (ISDS)

4.1 Disposiciones sustantivas

Como se ha señalado, dada la importancia de la IED en la economía de los países, los tratados comerciales de última generación y los acuerdos internacionales sobre inversión (IIA) se han modificado sustancialmente para, por un lado, asegurar a los Estados receptores de inversión que no se abuse de los mecanismos de solución de controversias Inversionista-Estado y que se busque proteger el bien común de la sociedad, especialmente en aspectos como la ecología y la salud y, por el otro, que los inversionistas (i) sigan manteniendo sus derechos y beneficios a través de la fijación de reglas sustantivas que establecen conceptos básicos, así como (ii) a través del establecimiento de los mecanismos de defensa para los inversionistas, que garanticen la seguridad y certeza jurídicas, el respeto a las inversiones y el no abuso de figuras como la expropiación, manteniendo así el Estado de derecho. En este contexto se analizan enseguida cuáles fueron las principales modificaciones a las disposiciones introducidas en el Capítulo 14 del T-MEC.

Lo primero que es de subrayarse es que las disposiciones sustantivas contenidas en el capítulo de inversiones se aplican a los tres países. Tales disposiciones incluyen las definiciones de los conceptos de inversión, inversionista, estado, trato nacional, nación más favorecida, inversionista de una Parte y de una No Parte, y responsabilidad social corporativa.

Por su parte el mecanismo de arbitraje solo aplica, en principio, para Estados Unidos y México, aunque existe el Anexo 14-C que se refiere a disposiciones transitorias, el cual sí se aplica a los tres países. Los cambios del ISDS pueden resumirse de la siguiente forma.

En el T-MEC las reglas de arbitraje se reorganizaron en cuatro grupos. Tres de ellos se encuentran referidos dentro del Capítulo 14 que son el Anexo 14-D, el Anexo 14-E y el Anexo 14-C. Un cuarto anexo que se encuentra referido dentro del capítulo de Servicios Financieros, que es el Anexo 17-C, también es parte de las reglas de arbitraje en materia de inversión y solo aplica a Estados Unidos y México.

De manera general el Anexo 14-D se refiere al régimen general de arbitraje ISDS. Este anexo sólo le aplica a Estados Unidos y México, e incluye cualquier tipo de inversión que pueda verse afectada por violaciones a las obligaciones de Trato Nacional, Nación Más Favorecida y Expropiación Directa.

El Anexo 14-E se refiere a un régimen particular de protección a inversiones en sectores como hidrocarburos y gas natural, generación de energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte e infraestructura con respecto a contratos cubiertos en esos sectores que tenga un inversionista con el Estado mexicano, este mecanismo se aplica únicamente entre Estados Unidos y México.

El mecanismo contenido en el Anexo 14-C es el denominado mecanismo de transición aplicable a los 3 países Parte: Canadá, México y Estados Unidos. Es el único mecanismo que aplica para Canadá durante un tiempo de gracia de tres años aceptado por los tres países.

En cuanto al mecanismo contenido en el Anexo 17-C, éste se regula bajo las reglas del régimen general de arbitraje (ISDS) del Anexo 14-D, con las modificaciones establecidas principalmente respecto a definiciones específicas en materia financiera, así como al grado de *expertise* de los árbitros que actúen en el mismo.

4.2 Anexo 14-D. Régimen general de solución de diferencias de arbitraje en materia de inversión

De acuerdo con este anexo (Artículo 14.D.5), un nuevo requisito que tienen que cumplir los inversionistas antes de someter su reclamación al ISDS es el agotamiento de recursos nacionales. Esto implica que el inversionista tiene que recurrir en primer término ante un Tribunal judicial o administrativo competente del país receptor de la inversión, es decir, del país al que se pretende demandar por afectación a sus inversiones, y obtener una decisión final de un Tribunal de última instancia antes de acudir al arbitraje de solución de diferencias Inversionista-Estado.

En el caso mexicano, lo anterior significará tener una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados, al resolver un Amparo, o que hayan transcurrido 30 meses desde la fecha en que el procedimiento solicitado ante un Tribunal judicial o administrativo competente de la parte demandada haya sido iniciado.

No deben haber transcurrido más de cuatro años desde la fecha en que la demandante tuvo conocimiento por primera vez o debería de haber tenido conocimiento por primera vez, de la presunta violación por parte del Estado demandado. Es decir, este plazo se amplía en el T-MEC con respecto al TLCAN en el que se consideraban tres años para hacer valer cualquier solicitud.

En el Anexo 14-D se negociaron algunos cambios adicionales importantes a resaltar. Por ejemplo, en el artículo 14.D.3 se establece, tal y como se señalaba en el TLCAN, que la demandante puede presentar una reclamación de conformidad con: (i) el Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI); (ii) las Reglas Procesales aplicables a los procedimientos de arbitraje del CIADI; (iii) el Reglamento del Mecanismo Complementario del CIADI; (iv) el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de la Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), y se agrega una quinta opción, como parte de la renegociación del T-MEC, (v) si ambas partes lo acuerdan la reclamación también puede someterse a cualquier otra institución arbitral o cualesquiera otras reglas de arbitraje.

Respecto a los árbitros, de acuerdo con las nuevas reglas no se permite que éstos actúen como “juez” y como representante de una Parte. Se obliga a los árbitros a que, cuando tengan esta responsabilidad, solo actúen como árbitros y que no trabajen para ninguna de las partes.⁸ Así, se fortalecen las reglas para evitar conflictos de intereses lo cual se incluye en el texto de forma específica señalándose que ahora los árbitros tendrán que cumplir con “las Directrices de la Asociación Internacional de Abogados (IBA, 2014) sobre conflictos de Interés en Arbitraje Internacional, incluidas las directrices referentes a conflictos de intereses directos o indirectos, o las directrices o normas complementarias que sean adoptadas por las Partes del Anexo”. Esto se establece en el artículo 14.D.6.5 (a).

⁸ No se permiten las prácticas de *double hatting*, es decir, cuando los árbitros llevan a cabo dos representaciones simultáneamente.

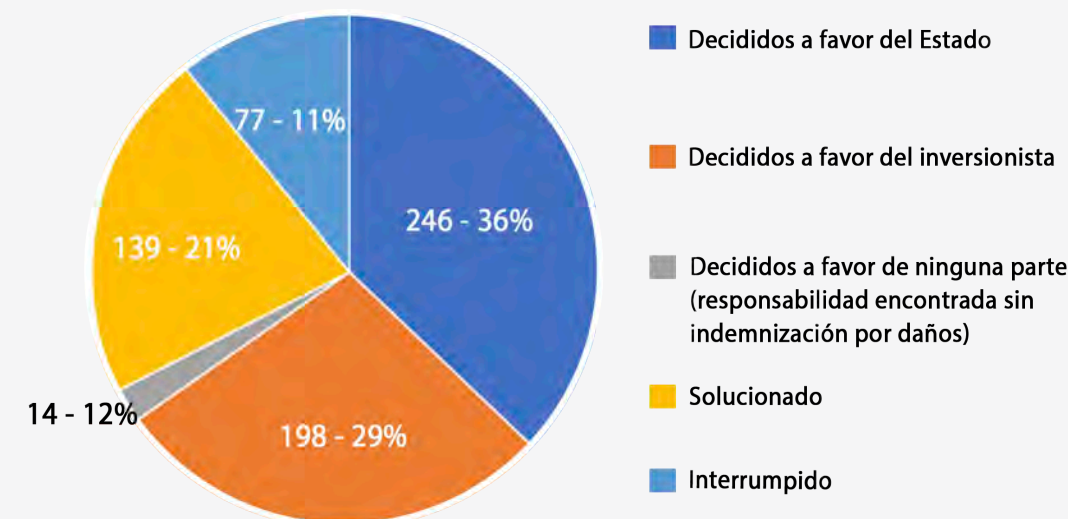
El Artículo 14.D.8 establece reglas de transparencia en procedimientos de arbitraje tales como publicación de todos los documentos que se presenten ante los tribunales arbitrales y audiencias públicas; así como el acceso a la documentación de los arbitrajes, lo cual ya queda por escrito en el Tratado. Sin embargo, se mantiene la confidencialidad a información protegida.

En el Artículo 14.D.2 se establece la posibilidad de participación de terceros en procedimientos de carácter no vinculante, en la etapa de consulta y negociación. Lo anterior puede significar que ciertas organizaciones interesadas en temas como por ejemplo, salud o ecológicos, puedan participar emitiendo su opinión. De igual forma en el Artículo 14.D.7 que habla sobre la conducción del arbitraje, se establece que el tribunal podrá aceptar y considerar comunicaciones *amicus curiae*, esto es, de personas o entidades que no sean una parte contendiente pero que tengan interés significativo en el procedimiento de arbitraje. Esta participación deberá hacerse por escrito y referirse a alguna cuestión de hecho o de derecho que se encuentre en el ámbito de la controversia y que pudiera asistir al tribunal en la evaluación de las comunicaciones y argumentos de las partes.

El mismo artículo señala, más adelante, la posibilidad de analizar si la reclamación carece manifiestamente de mérito legal. Se establece incluso hacia la parte final del artículo en el párrafo 6, que el tribunal considerará si la reclamación de la demandante o la objeción de la demandada fueron frívolas. Esta es también una adhesión que no existía dentro del texto del TLCAN y que manifiesta la preocupación de los Estados por el número de demandas a las que se han enfrentado y por el costo que las mismas ha significado.

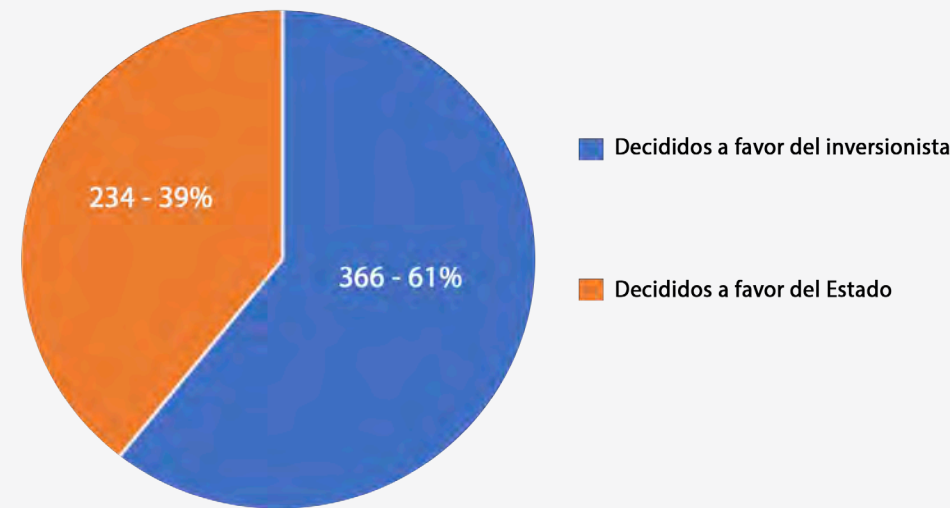
Al respecto, de acuerdo con la UNCTAD (2020b), a finales de 2019 se habían concluido 674 casos de ISDS a nivel mundial. La gráfica 1 muestra la proporción relativa de los resultados generales de los casos. Hasta 2018, de los casos que se resolvieron a favor del Estado, cerca de la mitad fueron sobreesidos por falta de jurisdicción. Respecto a las decisiones sobre el fondo –cuando un tribunal determinó si la medida violó cualquiera de las obligaciones sustantivas del IIA– (gráfica 2) (UNCTAD, 2019) alrededor del 60% se decidió a favor del inversor y el resto a favor del Estado.

Figura 1. Resultados de casos concluidos 1987-2019



Nota: UNCTAD (2020b).

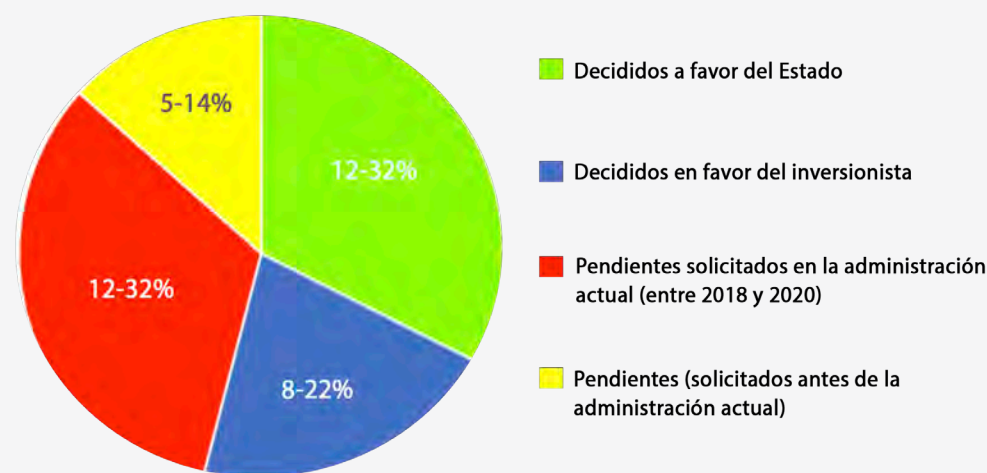
Figura 2. Resultados de casos resueltos sobre el fondo 1987-2018



Nota: UNCTAD (2019).

En México, la Secretaría de Economía (2020) indica que se han presentado 37 casos ISDS bajo el TLCAN en contra del Estado mexicano, de los cuales 12 se han resuelto a favor del Estado, ocho a favor del inversionista y 17 casos están pendientes de resolver. De estos casos pendientes el 32% se ha presentado a partir de la entrada del gobierno actual (gráfica 3). Es decir, 25 casos se presentaron de 1994 a 2018 y 12 casos se presentaron de diciembre de 2018 a julio de 2020.

Figura 3. Casos ISDS en contra de México 1994-2020



Nota: Gráfica propia con datos de la Secretaría Economía (2020) y la UNCTAD (2020c).

Los datos presentados en la gráfica 3, ponen de manifiesto la preocupación y reacción que han tenido los inversionistas respecto a las políticas económicas y de afectación a las inversiones del gobierno mexicano. Casi el 50% del total de casos solicitados se han presentado en un lapso de 4 años, el resto se presentaron de 1999 a 2015. En particular, durante 2018 y 2019, los dos años del gobierno que lleva el actual presidente Andrés Manuel

López Obrador, se han presentado 12 casos, el 32% del total. Esto indica claramente que las señales enviadas por el gobierno y sus acciones relativas a cambios legislativos, administrativos y políticos han afectado proyectos, principalmente en los sectores energético y de telecomunicaciones, aspectos que se analizarán más adelante en este capítulo.

4.3 Anexo 14-E Excepción al Régimen General ISDS. Sectores especiales

El mecanismo contenido en el Anexo 14-E es una excepción al régimen general porque solamente se puede acceder cuando el inversionista es parte en un contrato de gobierno, bajo el cual puede demandar al Estado por violación a cualquier estándar de protección al arbitraje, por ejemplo, ante una afectación al principio de Trato Nacional referido a la Expropiación Directa o Indirecta, o por afectación a Nivel Mínimo de Trato. La Parte puede acudir al procedimiento Inversionista-Estado para hacer sus reclamaciones bajo todas las disposiciones generales que están en el capítulo de inversión. Los contratos tienen que estar relacionados con 5 sectores: (i) actividades con respecto a petróleo y gas natural, tales como exploración, extracción, refinación, transporte, distribución o venta; (ii) suministro de servicios de generación de energía al público; (iii) suministro de servicios de telecomunicación al público; (iv) suministro de servicios de transporte al público y, (v) la propiedad o administración de caminos, vías ferroviarias puentes o canales que no sean para el uso y beneficio exclusivo del gobierno de una Parte.

En este anexo no aplica el requisito de agotamiento de recursos internos antes de la solicitud del procedimiento ISDS y el plazo para presentar una reclamación se reduce a tres años. Estas dos modificaciones distinguen a este anexo del anexo 14-D que es el régimen general de solución de controversias Inversionista-Estado.

4.4 Anexo 14-C Mecanismo de Transición aplicable a Canadá, Estados Unidos y México

El mecanismo contenido en el Anexo 14-C es el denominado mecanismo de transición aplicable a los países Parte: Canadá, México y Estados Unidos. Se refiere (i) a aquellas reclamaciones de inversiones existentes pendientes que se hayan iniciado antes de la entrada en vigor del T-MEC y (ii) a las inversiones que se hubieren realizado antes de la entrada en vigor del T-MEC. En ambos casos, de existir tanto reclamaciones pendientes como reclamaciones sobre inversiones realizadas antes de la entrada en vigor del T-MEC, las mismas se resolverán bajo las disposiciones de solución de controversias del capítulo de inversiones del TLCAN. Con ello se extiende el consentimiento de parte de los tres países para ampliar el mecanismo de arbitraje del Capítulo 11 del TLCAN por tres años a partir de la entrada en vigor del T-MEC, o sea a partir del primero de julio de 2020.

4.5 Objetivo de las modificaciones del Capítulo 14 del T-MEC

Las modificaciones hechas al Capítulo 14, especialmente en lo referente a solución de controversias ISDS, son un reflejo de las más recientes negociaciones en materia de tratados de inversión y también del resultado de las decisiones de los diversos procedimientos ISDS llevados a cabo en contra de decisiones de varios países. Los negociadores de los gobiernos, con ayuda de los diversos análisis hechos por la UNCTAD (2019), los especialistas en temas de arbitraje, los casos de estudio específicos y las decisiones de los tribunales arbitrales han ido incluyendo en los textos de los nuevos acuerdos relativos a inversiones, aquellas interpretaciones y mejoras que resuelven en parte los conflictos a los que se han enfrentado.

En ese sentido, los nuevos tratados preservan el derecho de los Estados a regular en determinadas materias como la salud y la ecología. Incluyen además la interpretación de algunas disposiciones o definiciones de principios como trato justo y equitativo; la delimitación de la equiparación a la expropiación y la ampliación del derecho de los

Estados de establecer medidas para el bien común. Estas medidas sobre el bien común, incluyen la responsabilidad social empresarial que debe acreditar el inversionista, así como los requisitos de cumplimiento legal, conocidos como responsabilidad legal de los inversionistas, que se obligan a respetar la legislación aplicable de los Estados receptores. Por otra parte, también se integran prerequisites de agotamiento de instancias judiciales anteriores al arbitraje. Todo lo anterior hace más difícil a los inversionistas iniciar un ISDS, ya que son modificaciones en favor del interés del Estado.

Estas medidas aseguran a los Estados receptores una mejor respuesta ante posibles casos frívolos en los que no se justifica la solicitud del arbitraje por afectación a los intereses de los inversionistas, poniendo los intereses del Estado, en cierta medida, por encima de los intereses de las empresas. Si bien pareciera que estas medidas son deseables, será importante la acción de interpretación de los tribunales arbitrales, en la que deberá mediar un acercamiento justo y equitativo frente a las demandas de los inversionistas, sin perder de vista el objetivo primordial de los IIA, que es la protección de las inversiones frente a las acciones ilegales de un Estado.

Contar con estas herramientas contenidas en los IIA, en conjunto con las normas sustantivas internas de sus sistemas legales nacionales, significa para los Estados receptores de IED, tener un marco jurídico sólido, siempre perfectible que les garantice el cumplimiento de sus objetivos, y a su vez les imponga límites en su accionar frente a los inversionistas. Es por ello que en el análisis que se hace en la siguiente parte de este artículo, se plantea la incertidumbre que puede generar en la IED una decisión de gobierno, cómo afecta eso a las decisiones de inversión y cómo puede generar una erosión al Estado de Derecho.

5. Políticas de gobierno que los inversionistas han tenido que enfrentar desde la llegada al poder del actual presidente de México

5.1 La reforma energética y la contrarreforma

El actual gobierno mexicano tomó posesión el primero de diciembre de 2018. Sin embargo, desde la campaña presidencial se cuestionó la permanencia de la reforma energética (Secretaría de Gobernación, 2013) que se había llevado a cabo en diciembre de 2013. Este cuestionamiento se repitió a través de la elección presidencial y posteriormente hasta que López Obrador fue declarado presidente electo por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 8 de agosto de 2018. Para llevar a cabo dicha reforma energética se modificaron los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución con el apoyo de la mayoría calificada en el Congreso de la Unión y de los congresos estatales. Asimismo, se modificaron leyes secundarias y reglamentos, y se crearon nuevas normas oficiales mexicanas para dar forma a estos cambios legislativos.

Antes de la reforma energética, Petróleos Mexicanos (Pemex) era el único participante en la cadena de valor. El sector privado sólo podía participar a través de contratos con Pemex. Después de la reforma se empieza a permitir la participación privada en toda la cadena de valor, incluyendo la distribución y comercialización. En el Plan Nacional de Desarrollo (López, 2019) que se publicó el 12 de julio de 2019 (SEGOB, 2019) se establece en el objetivo 3.5 que: “Un propósito de importancia estratégica para la presente administración es el rescate de Pemex y la CFE para que vuelvan a operar como palancas del desarrollo nacional”. La política energética regresaría a estar en manos del Estado Mexicano, lo que se puede entender como una “seguridad energética”, donde el país produce los energéticos primarios en su totalidad, como gasolinas, diésel y turbosina; los procesos deben ser 100% nacionales. Sin embargo, también se indica que se impulsaría el desarrollo sostenible mediante la producción de fuentes renovables.

A pesar de las intenciones de dicho PND, muchos de sus objetivos han estado cambiando fuera del papel en los últimos meses, particularmente en lo que se refiere al impulso de energías renovables limpias. El PND se basa en objetivos poco realistas y desactualizados, como aumentar la producción de petróleo y refinar más de lo que se refina actualmente. Todo ello ha generado dudas entre los inversionistas nacionales y extranjeros, ya que el gobierno mexicano, sin tomar en cuenta los compromisos adquiridos a través de la reforma energética, ha cambiado los contratos hechos por los inversionistas en esta rama, los cuales ya habían sido aceptados por el propio gobierno.

El gobierno actual también puso en marcha un Plan Nacional de Hidrocarburos (Secretaría de Energía, 2018), anunciado en diciembre de 2018, poco después de la toma de posesión de López Obrador. En dicho plan, y en las posteriores publicaciones tanto de lineamientos que regulan los planes de exploración y desarrollo para la extracción de hidrocarburos (Comisión Nacional de Hidrocarburos, 2019, 2020a y 2020b), como en diversas declaraciones políticas transmitidas por noticias de medios de comunicación y redes sociales, se señala que, entre otros, los objetivos que se buscan son la generación de energía, la administración de los contratos de hidrocarburos y la lucha contra el robo de combustible (López, 2018).

Recientemente el gobierno ha llevado acciones contra el espíritu de la reforma energética que han mermado las posibilidades para el sector energético, tales como i) la publicación de decretos que han modificado las condiciones en los contratos de distribución de gas, provocando la suspensión de las rondas de licitaciones y, en consecuencia el acuerdo de pago a las empresas privadas afectadas, a modo de indemnización sin juicio de por medio, lo que ha significado un costo económico muy alto y, ii) el otorgamiento de la concesión a Pemex para producir diésel.

Las políticas mencionadas tienen como principal meta allanar el camino para fortalecer a Pemex en contra del espíritu de apertura comercial y económica. Estas políticas de gobierno han puesto en entredicho la confianza y certidumbre que se requiere para invertir en el país, provocando que inversionistas extranjeros que habían desarrollado planes de inversión de gran alcance en el sector, los hayan suspendido indefinidamente. A pesar de lo anterior, debe señalarse que la reforma energética está incorporada en tratados comerciales internacionales firmados y ratificados por México, por lo que está obligado como país Parte a cumplir con ellos. Tal es el caso del T-MEC, el TIPAT, el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM), así como diversos acuerdos bilaterales referentes a inversión.⁹ Por lo tanto, el gobierno mexicano, al cambiar las reglas del juego para los inversionistas extranjeros en el sector energético, está actuando en violación de las reglas internacionales.

⁹ Ver en particular el Artículo 8.6 del TLCUEM.

Independientemente del escenario descrito, debe precisarse que las controversias que ha habido se han superado gracias a la intervención, en gran parte, de las representaciones políticas en México de los países de los inversionistas afectados. También se han superado gracias a la defensa a través de los mecanismos de solución de diferencias tanto internos –los medios de defensa judiciales nacionales–, como los establecidos de conformidad con los IIA, los cuales aún sin ejercerse han servido de herramienta de negociación con el gobierno mexicano, ante la posibilidad de utilizarlos.

Por otro lado, es importante señalar que siguen vigentes contratos de exploración y extracción en hidrocarburos, otorgados a empresas mexicanas e internacionales. Hasta antes de la pandemia, los ingresos acumulados del Estado mexicano por estos contratos a mayo de 2019, de acuerdo con la Comisión Nacional de Hidrocarburos (2020c), fueron de 2344 millones de dólares por fases exploratorias, regalías base y adicional, bono a la firma, y comercialización de hidrocarburos, entre otros; la inversión acumulada hasta julio de 2020 fue de 5646 millones de dólares.

Uno de los más grandes avances en materia de la reforma fue la participación de grandes empresas nacionales y extranjeras en la exploración y extracción de petróleo. Existen 73 empresas licitantes que se adjudicaron contratos vigentes en exploración y extracción de hidrocarburos, provenientes de 20 países: 35 mexicanas y 38 internacionales, de países como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Tailandia, China, Japón y Malasia. Al respecto, destaca que se han dado acciones de parte del gobierno contrarias al impulso de la inversión, especialmente de la IED – como las llevadas a cabo en contra del espíritu de la reforma energética, indicadas en párrafos anteriores– señalándose además que no se están generando recursos. Por otro lado, se reporta un número de pozos productores ya extrayendo el petróleo de suelo mexicano asociados a estas rondas, los cuales de acuerdo con las cifras de la Comisión Nacional de Hidrocarburos alcanzaron en mayo de 2020, más de 124,000 barriles diarios, producción que creció en junio y julio, además de que se está generando producción de aceite y se ha producido gas.

Las señales contradictorias por parte del gobierno, independientemente de algunos resultados benéficos señalados, han provocado falta de seguridad y de certeza jurídica en los inversionistas extranjeros y nacionales. Lo anterior en adición a la falta de inversión para desarrollar las actividades de exploración y producción de Pemex, lo cual se dio a conocer por Forbes (2019), señalándose que las asignaciones que entregó el gobierno a Pemex durante la ronda cero en 2014, no habían acreditado ni un descubrimiento ni los requerimientos mínimos de inversión, lo que podría provocar la pérdida de 52 áreas petroleras. Esto significa que el gobierno mexicano debía invertir en la empresa sin el apoyo de empresas nacionales y multinacionales que pudieran disminuir la carga económica estatal, provocando una mayor competitividad en el sector.

5.2 Escenario Internacional: la afectación derivada de la COVID-19

De igual manera y no menos importante en el escenario energético, es la dinámica internacional, el papel de los países productores de petróleo del Medio Oriente y de la Comunidad de Estados Independientes entre otros, como principales productores y exportadores de petróleo, dinámica que influye fuertemente en las economías de los países productores en todo el mundo. En todos los rubros de la economía y especialmente en aspectos energéticos, la pandemia ha impuesto una pausa en el desarrollo comercial internacional. Se detuvo una gran parte de la actividad económica lo que provocó una baja sustancial en la demanda de combustibles por la disminución, entre otros, de vuelos comerciales, de actividades en puertos y de actividades comerciales y económicas, tanto a nivel nacional como internacional, todo lo cual disminuyó aquellas de extracción de petróleo. La falta de demanda de combustibles incrementó los inventarios del petróleo, lo que provocó la caída en los precios del hidrocarburo.

No obstante, algunos sectores como la venta de productos alimenticios, farmacéuticos, médicos y la entrega de mercancías a domicilio mediante el comercio electrónico, no solo se han mantenido, sino que incluso han tenido un desarrollo exponencial, particularmente este último, por lo que la demanda de diésel no se afectó a la baja. Se espera que a partir del tercer trimestre del año empiecen a recuperarse los precios ya que se han reiniciado diversas actividades económicas, incluyendo los vuelos comerciales, lo que hará que se regrese a las actividades de procesamiento y venta de petróleo, además de que posiblemente se inicien proyectos nuevos.

En este escenario, también debe considerarse el papel que juegan las diferentes regiones productoras de petróleo en el mundo, así como el hecho de que los países están apostando sus inversiones a las energías renovables las cuales van a sustituir a las energías basadas en los combustibles fósiles.

5.3 La cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM)

Antes de iniciar sus funciones, a partir del 1 de julio de 2018, día en que se efectuaron las elecciones presidenciales en México, el candidato ganador tomó prácticamente posesión del gobierno, iniciando una serie de acciones que afectaron a los mercados, e hicieron reaccionar de manera inmediata a los inversionistas. La más importante de estas acciones fue la cancelación del proyecto de inversión más grande en ese momento, el NAIM, que significaría un eje de atracción no solo turística y de desarrollo comercial, sino también de mejora para quienes viajarían al país y al extranjero como representantes de negocios a nivel global y nacional. A raíz de esa cancelación, inició una serie de efectos económicos negativos importantes en México, dentro de los que destacan la desconfianza de los mercados para invertir en el país y mantener la IED y la inversión nacional, y la disminución en la calificación crediticia que dan las calificadoras internacionales a México.

El planteamiento de la construcción de un nuevo aeropuerto se hizo desde el sexenio del Vicente Fox (2000-2006), debido a la necesidad de ampliar y renovar el aeropuerto internacional de la Ciudad de México. Este aeropuerto, el cual tradicionalmente había funcionado como un hub entre los vuelos internacionales y los nacionales, ya presentaba saturación, falta de capacidad, de aforo y conectividad y, en consecuencia, de buen servicio para las líneas aéreas y para los usuarios. Durante el sexenio de Fox no se tuvo éxito en la planeación del nuevo aeropuerto, que desde entonces era necesario, ya que el gobierno no pudo llegar a un acuerdo con los pobladores de la zona este de Texcoco, zona elegida para el desarrollo, y en la cual el gobierno compraría los terrenos para la construcción.

Posteriormente, hasta el sexenio 2012-2018 con Enrique Peña Nieto a la cabeza, se hizo la propuesta y planeación de un nuevo aeropuerto, pero ahora en terrenos propiedad del Estado mexicano que se ubicaban en la zona oeste de Texcoco. La propuesta de construcción y planificación del que desde ese momento se denominó NAIM se inició en 2014. La planeación de un aeropuerto implica, el diseño y construcción de terminales, pistas y otras instalaciones auxiliares para que operen las aerolíneas. Su desarrollo requiere una gran cantidad de capital y anticipación del crecimiento futuro de aerolíneas y pasajeros. En cada país existen autoridades y asociaciones especializadas que se dedican al desarrollo de aeropuertos. Los proyectos aeroportuarios involucran muchas consideraciones y problemas, por lo que son altamente colaborativos. Desde el diseño del aeropuerto que está a cargo de estudios de arquitectura e ingeniería civil para elaborar los planos de distribución, los expertos elaboran planes maestros a los que se hace referencia para futuros desarrollos dentro de los propios planes originales.

En la planificación de un aeropuerto debe haber una serie de aprobaciones técnicas, como revisar y aprobar el plan de distribución del aeropuerto; hacer una revisión técnica sobre el pronóstico de funcionamiento técnico, el cual tiene que ver con un análisis, entre otros, del espacio aéreo, el cumplimiento de la legislación y reglas en

materia de espacio aéreo y procedimientos de vuelo locales, regionales e internacionales; se debe determinar el espacio físico para la adquisición de tierras, y deben llevarse a cabo aprobaciones financieras. Normalmente el financiamiento para el aeropuerto se aprueba una vez que el proyecto obtiene la autorización para los sistemas de seguridad, protección, capacidad y acceso al aeropuerto, autorizaciones que son de carácter internacional. Los proyectos de construcción de un aeropuerto deben contar con aprobaciones ambientales, que determinen el impacto ecológico del funcionamiento del mismo, por lo que intervienen métodos de planificación de actividad inmediata –una vez que entra en funcionamiento el aeropuerto– y futura.

Además del desarrollo y planificación del proyecto relativo a las pistas existe la planeación relativa al desarrollo del terreno para construir las terminales y la base, y la construcción de la infraestructura para las instalaciones auxiliares. Todo el desarrollo de la infraestructura se realiza de acuerdo con los estándares y regulaciones internacionales y nacionales (International Civil Aviation Organization, 2002). Construir una terminal aérea requiere una inversión de tiempo, experiencia y capital en donde participan de manera coordinada y colaborativa diversos especialistas. Involucra una planeación estratégica en todos los rubros. Esta planeación en el caso del NAIM estaba a cargo de inversionistas nacionales en coordinación con inversionistas de otros países. Entre las empresas participantes, afectadas por la cancelación, están: FCC, Acciona, Sacyr y Aldesa, empresas españolas, y las mexicanas ICA y Grupo Carso de Carlos Slim. Dentro del proyecto arquitectónico participó el arquitecto Norman Foster, un ícono de la arquitectura a nivel mundial, con obras reconocidas en todo el mundo.¹⁰

Para llevar a cabo la cancelación del aeropuerto, se realizó una “consulta pública”. La principal razón para llevarla a cabo, de acuerdo con el propio presidente electo fue la “aparente” corrupción en los contratos realizados con los inversionistas a través de los procesos de licitación. Desde mi punto de vista, López Obrador tenía en su agenda prioritaria, posicionarse desde el primer día de su gobierno como el “líder” único para tomar las decisiones del país, lo cual funcionaría a través de su primer acto/decisión de gobierno “inatacable” e “inapelable”. Su más importante bandera de campaña había sido atacar la corrupción, por lo que uno de los proyectos simbólicos de su antecesor, el NAIM, había sido cuestionado desde la contienda por la presidencia, como un hito a la corrupción.

La consulta pública ilegal¹¹ se realizó entre el 25 y 28 de octubre de 2018, antes de la toma de protesta como presidente Constitucional. López Obrador ha justificado este tipo de ejercicios populares, como un ejemplo de democracia directa, no obstante en otros países donde se hacen votaciones directas por los ciudadanos para decidir sobre temas que afectan su vida, a través de la figura del referéndum, tal y como se aplica por ejemplo en la Unión Europea, donde está regulada, normalmente en la constitución de cada país y se llevan a cabo los procesos de acuerdo a lo determinado en la ley fundamental. En el caso de la consulta realizada por López Obrador no se cumplieron con todos los requisitos necesarios para que la misma pudiera ser declarada o reconocida como legal, de conformidad con lo que se establece en la Constitución mexicana ni con la Ley Federal de Consulta Popular. Lo anterior en adición a que ni siquiera se trataba de un gobierno en funciones.

10 Entre otras, la Cúpula del Reichstag, en Berlín (1993), Carré d'Art, en Nimes (1993), el edificio del Ayuntamiento de Londres (2002), la Torre Hearst, en Manhattan (2008).

11 Debido a que la misma consulta no cumplió con lo establecido en el artículo 35, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, textos reformados el 12 de diciembre de 2019) (Cámara de Diputados, 2020) el cual indica que son derechos de la ciudadanía votar en consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, tales consultas deben sujetarse, entre otros, a los siguientes requisitos:

1) Ser convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: a) el presidente de la República; b) el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o c) los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores.

2) La petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada cámara del Congreso de la Unión. Cuando la participación total corresponda, al menos, al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes.

3) Se señalan los temas que no podrán ser objeto de consulta popular y que La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previa convocatoria del Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

4) Se señala al Instituto Nacional Electoral (INE) como el responsable, entre otras cosas de la difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

5) Se establece incluso una fecha específica para su realización, así como el hecho de que las resoluciones del INE consultas podrán ser impugnables.

A causa de la falta de acciones de gobierno por parte de la anterior presidencia de México, en los meses de transición hacia el cambio de administración, el presidente electo inició una campaña agresiva en contra del NAIM, lo que concluyó con una votación en la que participó alrededor del 1% del padrón electoral, dentro de ese porcentaje quienes decidieron la cancelación del nuevo aeropuerto. La organización de la votación estuvo a cargo del círculo cercano al presidente electo, sin que mediara la intervención de un árbitro imparcial – como el Instituto Nacional Electoral – que asegurara el resultado y la confiabilidad de tales votaciones. Únicamente se imprimieron un millón de boletas de participación (The Economist, 2018).

El proyecto del NAIM ya tenía más de un 30% de avance cuando fue cancelado. Por la importancia de la afectación económica que se causaría con su cancelación, algunos organismos independientes, no gubernamentales y expertos en el tema, hicieron diversas propuestas de solución alternativa ante la inminente votación/consulta pública propuesta por el presidente López Obrador, la mayoría de ellas dando explicaciones técnicas sobre la viabilidad del proyecto del nuevo aeropuerto, la afectación económica de su cancelación, así como la inviabilidad de la propuesta alterna de construir un aeropuerto en Santa Lucía, en el Estado de Hidalgo, propuesta hecha por el entonces presidente electo.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), señaló que “el costo aproximado de cancelación del NAIM es de 120,000 millones de pesos, que corresponde a 58,000 millones ya pagados, más las penas y el monto por gastos no recuperables, que se generarían por la cancelación de contratos proporcionales al monto comprometido de 102,000 millones y liquidación de trabajadores”, y enfatizó que el costo de la cancelación equivaldría a pagar el 42% del NAIM aún sin edificarlo (IMCO,2018).

En un estudio presentado en octubre de 2018, antes de la “consulta pública”, el IMCO hizo un análisis sobre los puntos críticos y riesgos de corrupción en el proyecto del nuevo aeropuerto, tomando en cuenta las posibles irregularidades y variables que podrían generar elementos de corrupción en los contratos. En dicho estudio se analizaron metodológicamente temas y lineamientos que pudieran afectar a los contratos, la participación, los procesos de contratación y temas claves que pudieran afectar al proyecto, y se hicieron consecuentemente propuestas para mejorar ciertos elementos de los contratos del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM), empresa de participación estatal mayoritaria del Gobierno Federal, responsable de llevar a cabo el proyecto, como el que soliciten a las empresas que licitan presentar algunos documentos anticorrupción, como declaraciones de integridad, así como incluir cláusulas anticorrupción, con el objeto de añadir compromisos en los contratos en este tema.

La propuesta del IMCO y de otros organismos y sectores de la sociedad era en el sentido de revisar y mejorar, en todo caso, los procesos de contratación y los contratos existente, pero no cancelar el proyecto. A pesar de las diversas voces a favor de la continuación del NAIM, así como los análisis respecto a la falta de viabilidad o limitación del funcionamiento del proyecto propuesto en sustitución, el “nuevo” aeropuerto en Santa Lucía, después de la consulta se confirmó la cancelación del NAIM, el 27 de diciembre de 2018, una vez que tomó posesión el gobierno de López Obrador, y se ordenó al GACM que cancelara el proyecto bajo un “acuerdo” forzado con los inversionistas que lo habían desarrollado. El resultado de la cancelación fue una depreciación del peso mexicano, la bolsa mexicana tuvo una caída del 4% y los bonos del NAIM también se vieron afectados a la baja.

La incertidumbre financiera ante las nuevas políticas y el giro de la nueva administración hicieron que se llevaran a cabo ciertas acciones, para tratar de asegurar a los inversionistas, los bonos que había puesto a la venta la administración de Peña Nieto para financiar el proyecto del NAIM, y de las empresas que estaban llevando la

construcción del “nuevo” aeropuerto, el que sus inversiones no se verían afectadas. La primera de las acciones en la etapa de transición entre los dos gobiernos, de octubre de 2018, fecha en que se llevó a cabo la consulta, a diciembre de ese año cuando tuvo lugar la toma de posesión de la nueva administración, fue mantener la “construcción” del NAIM, a efecto de retrasar cualquier posible demanda de los inversionistas en contra del gobierno, por la cancelación del proyecto.

La segunda acción, aún antes de tomar posesión la nueva administración, consistió en la negociación iniciada por la Secretaría de Hacienda para recomprar bonos por 1800 millones de dólares del total de 6000 millones de dólares cotizados en la bolsa de valores de Nueva York. La “negociación” consistió en que el gobierno mexicano ofreció adquirir los documentos a un precio mayor al de su cotización en el mercado. Esta negociación fue aceptada por los tenedores de los bonos, quienes aceptaron la oferta el 26 de noviembre y concluyó a mediados de diciembre. Los bonos del aeropuerto eran instrumentos financieros de deuda que Peña Nieto colocó en los mercados internacionales por un total de 6000 millones de dólares, con el fin de obtener dinero para la construcción del Aeropuerto en Texcoco a través de un fideicomiso. Estos instrumentos fueron comprados por inversionistas en Nueva York y se emitieron en cuatro series: tres de mil millones de dólares que se pagarían en 2026, 2028 y 2046; la cuarta de 3000 millones que vencería en 2047.

De acuerdo con lo indicado, el gobierno mexicano, para poder cancelar el aeropuerto y pagar la deuda correspondiente a los inversionistas por los bonos emitidos, tuvo que recomprar dichos bonos con el objeto de no causar mayor incertidumbre en los mercados a los inversionistas. El propio gobierno señaló que se pretendía enviar un mensaje a las calificadoras internacionales para dar mayor “certidumbre” a los inversionistas. Esto trajo como consecuencia que el gobierno no solo pagó las indemnizaciones a las empresas que invirtieron en el proyecto del nuevo aeropuerto, sino que también tuvo que cubrir los bonos correspondientes a quienes invirtieron en dichos instrumentos. Lo anterior representa un costo equivalente al pago de una indemnización como si los inversionistas hubieran llevado a cabo un procedimiento de demanda ya sea interna o a través de los mecanismos de solución de diferencias – establecidos de conformidad con los tratados comerciales o los acuerdos en materia de inversiones –, y hubieran ganado dicho procedimiento, pero de manera adelantada, con una negociación favorable que cumplió con todas sus demandas.

Desde mi punto de vista, la solución, de haberse encontrado o haber tenido indicios sobre posibles incumplimientos de los contratos o temas ligados a actos de corrupción en los contratos otorgados para el proyecto del aeropuerto, era hacer las modificaciones correspondientes a las cláusulas de los contratos, las revisiones de cada uno de los contratos en donde se pudiera encontrar duda sobre la forma de adjudicación de los mismos, y no la cancelación del nuevo aeropuerto. Esto trajo como consecuencia el pago de las indemnizaciones de los bonos y dejar una obra incompleta sin uso en el terreno del aeropuerto, lo cual también implica la pérdida de lo invertido, el costo del destino y “mantenimiento” de tal construcción. Aunado a ello, sería conveniente que, en el proyecto de construcción del aeropuerto alternativo en Santa Lucía, se cuente con todos los estudios y planificación requeridos para ello y, sobre todo, con una solución real de funcionamiento para el aeropuerto actual, además de las medidas legales preventivas anticorrupción.

Debe decirse que la propuesta de Santa Lucía es alternar su funcionamiento con el del Aeropuerto Internacional Benito Juárez y hay aún una serie de problemas que deben de resolverse. Por ejemplo, ¿de qué manera se van a transportar los pasajeros de una terminal a la otra? y ¿cómo van a ser las conexiones de los vuelos? Lo anterior sin duda significará un reto difícil de cumplir y una afectación económica muy alta para los usuarios de los aeropuertos lo que incluye a los pasajeros, a las personas de negocios, a los pilotos, a la tripulación y al personal que trabaja en el aeropuerto. Asimismo, existen otras consideraciones adicionales como la posible afectación al transporte y el

tráfico en las distintas zonas involucradas, así como los tiempos de traslado. Esta cancelación del NAIM, como se ha mencionado, beneficia a hubs ubicados en Houston y en otras ciudades de Estados Unidos principalmente, y resta competitividad al aeropuerto de México y al país mismo.

Es cierto que desde el inicio de la propuesta de un nuevo aeropuerto en la zona de Texcoco hubieron serios cuestionamientos sobre la afectación ecológica en la zona, así como inconformidad de algunos habitantes del Valle de Texcoco sobre la construcción, las consideraciones sobre el suelo y el terreno en el que se construiría el aeropuerto, y en una segunda etapa, cuestionamientos sobre las irregularidades en los contratos otorgados a las empresas constructoras y sus proveedores, mismos que se dan en este tipo de megaproyectos incluso a nivel mundial.

También es cierto que el gobierno mexicano tenía la responsabilidad de hacer cumplir el Estado de derecho y garantizar la certidumbre y legalidad de la inversión. Una vez que el gobierno aceptó el proyecto y los contratos correspondientes en cumplimiento con lo establecido en la legislación nacional, así como de conformidad con lo que señalan los tratados de inversiones y los capítulos correspondientes de los tratados comerciales, también era responsabilidad del gobierno hacer cumplir los convenios acordados con el objetivo de aplicar el Estado de Derecho por encima de cualquier especulación.

Lo anterior, a efecto de dar seguridad y certeza jurídicas a los inversionistas del proyecto en cuestión, y también a los inversionistas (tanto nacionales como extranjeros) de otros proyectos presentes y futuros. Esto no significa en manera alguna que los gobiernos, así como las demás partes interesadas en un megaproyecto de inversión, no puedan renegociar cláusulas establecidas en los contratos o hacer modificaciones bajo las consideraciones de posibles afectaciones.

Al respecto, cabe referir al documento guía sobre la prevención de corrupción en contratación pública (OECD, 2016), en el que se destacan, primero, algunas de las razones y elementos de por qué los megaproyectos ligados a contratación pública son áreas de alto riesgo para la corrupción. Entre otros, se subraya el valor en billones de euros que representa el “negocio” de la contratación pública, equivalente a 4.2 billones de euros.

En la segunda parte del documento, la OCDE plantea alternativas para mejorar la integridad y la curva de corrupción en las contrataciones públicas, entre otras, mayor participación de las partes interesadas, involucrando a los diferentes sectores de la sociedad en etapas críticas del proceso de adquisición, lo que de hecho se podría ampliar incluso en la toma de decisiones anteriores al inicio de un megaproyecto. Establece también la recomendación de una mayor participación en este tipo de contratos de PYMES, mediante la simplificación de los procedimientos de licitación y reducción de la burocracia para permitir una mayor entrada de competidores; reglas de integridad y transparencia, tales como la inclusión de cláusulas anticorrupción, y acceso abierto a los contratos públicos mediante plataformas.

Es cierto que estos megaproyectos pueden tener graves fallas desde un inicio, de ahí la importancia de mejorar los procesos antes de que sean aprobados y aún en el camino de su ejecución. Sin duda establecer este tipo de directrices de manera consistente, congruente y eficaz, siguiendo las guías y lineamientos internacionales, como los establecidos por la OCDE, puede traer un mejor resultado y prevenir efectos nocivos que finalmente termina pagando la sociedad. Sin embargo, una vez aprobados los proyectos, las autoridades deben asegurar el cumplimiento de los acuerdos y evitar así la afectación a la certeza y seguridad jurídicas de los inversionistas involucrados y de los mercados.

5.4 Cancelación de la planta de Constellation Brands en Baja California

Otra de las decisiones gubernamentales que han señalado la fragilidad del Estado de Derecho en México y debilitado la seguridad jurídica de los inversionistas, con la resultante afectación a las inversiones, fue la cancelación de la planta cervecera Constellation Brands en Mexicali, Baja California, previa consulta pública, ilegal, como en el caso del nuevo aeropuerto, independientemente de si se tenía razón o no respecto al uso del agua en el valle de Mexicali.

De acuerdo con un análisis realizado por Fillaudeau et al. (2006), el tratamiento del agua y las aguas residuales en las fábricas de cerveza es un problema crítico. Debido a que las empresas cerveceras tienen una amplia gama de capacidades de producción, existen importantes diferencias en el manejo de residuos y agua. El consumo de agua influye en un alto porcentaje en la producción de cerveza, por lo que no es sólo un parámetro económico sino también una herramienta para determinar el mejor desempeño en la fabricación. El análisis señala que en los últimos años han surgido tratamientos alternativos biológicos y técnicos que están diseñados para reducir el consumo de agua y el volumen de aguas residuales. Las alternativas biológicas son tratamientos eficientes bajo ciertas condiciones si el tratamiento de aguas residuales satisface propiedades y condiciones de uso específicas.

Existen diversos estudios sobre la utilización del agua en la producción de cerveza, así como la huella (*footprint*) que dejan los productores al utilizar el recurso hídrico. Algunas consultoras, dentro de las que se encuentran también organizaciones no gubernamentales han hecho estudios sobre la cantidad de agua que se necesita para elaborar un litro de cerveza, tomando en cuenta desde el cultivo de la cebada y el lúpulo, hasta el embotellado. La estimación de (SABMiller y WWF, 2009), va desde 300 litros de agua hasta una proporción mínima de 60 litros de agua por cada litro de cerveza, esto es considerando los procesos auxiliares de producción. La huella de consumo de agua promedio de una planta embotelladora de cerveza es de una proporción aproximada de entre cinco a seis litros por litro de cerveza, una vez que las materias primas llegan a la planta, siendo éste el promedio de agua utilizada sólo para una botella, de forma directa. Las embotelladoras han ido asumiendo el compromiso de reducir esta huella.¹²

En este contexto, la empresa Constellation Brands inició una inversión en Baja California por 1,400 millones de dólares para construir una planta cervecera en Mexicali. El proceso de inversión se inició desde 2015, con la solicitud de diversos estudios de impacto ambiental, presentación de reportes y permisos que hizo la empresa al gobierno local. El colectivo Mexicali Resiste se opuso a la construcción de la planta cervecera, principalmente bajo el argumento que, de acuerdo con el impacto ambiental, la empresa requeriría 20 millones de metros cúbicos, de los cuales 7 millones de metros cúbicos se utilizarían, (i) para la fabricación directa de la cerveza, es decir, como materia prima y (ii) los 13 millones restantes para la realización de procesos auxiliares. Mexicali Resiste afirma que el acuífero del Valle de Mexicali se ha declarado sobreexplotado desde 2015. De este acuífero se utilizaría el agua como materia prima, ya que es un agua de mejor calidad, por ser de pozo. Según Constellation Brands, se requieren 3.5 litros de agua por cada litro de cerveza de manera directa; el agua restante, entre el 60% y 65%, se utiliza en procesos auxiliares tales como la producción de vapor, calderas y procesos de cocción, y se convierte en aguas residuales.

Desde la solicitud al gobierno local de los permisos correspondientes para poder iniciar la construcción de la planta,¹³ el colectivo se opuso al otorgamiento de dichos permisos a la empresa por la escasez de agua en la zona,

¹² Debido a la importancia del consumo responsable y sostenible del agua, así como del impacto por su escasez, entre otras causas por el cambio climático, el Banco Mundial (Hoekstra et al., 2011), llevó a cabo un análisis determinando la sostenibilidad de la huella del agua en los diferentes tipos de negocios, determinando la metodología y efectos, opciones de respuesta por los diferentes sectores, así como los retos a enfrentar en el futuro.

¹³ De acuerdo con un comunicado de la empresa fechado al 6 de marzo de 2017, Constellation Brands había cumplido hasta ese momento con todos los permisos requeridos por las autoridades, municipales, locales y federales (Constellation Brands, 2017).

no obstante, el gobierno autorizó los permisos necesarios, incluyendo los correspondientes al acceso al agua, por lo que dicha empresa inició su inversión.

El tercer fin de semana de marzo de 2020, se llevó a cabo una consulta popular ilegal¹⁴ por la que el presidente de la República determinó suspender la inversión realizada por la empresa Constellation Brands en Baja California. Dicha empresa había realizado –hasta antes de la “consulta popular”– una inversión de 900 millones de dólares de un total de 1,400 millones que planeaba invertir en el estado (Constellation Brands, 2020). La inversión junto con la construcción de la planta fue cancelada en su totalidad entre marzo y abril de este año.

Como se ha comentado en el punto anterior de este capítulo, relativo a la cancelación del NAIM, existen una serie de medidas preventivas que los gobiernos deberían implementar antes de autorizar e incluso iniciar, un proceso de otorgamiento de permisos o autorizaciones para un proyecto, tanto de participación estatal como privado. Estas medidas preventivas deben considerar, entre otros aspectos, el impacto ambiental, social y económico que la construcción de un nuevo proyecto significa. De acuerdo con los lineamientos internacionales (OCDE, 2016) para contratación pública, aún tratándose de inversiones de carácter 100% privadas, los gobiernos locales, en coordinación con los gobiernos federales y organizaciones de la sociedad civil, así como con expertos, deberían analizar si, independientemente de los requisitos legales, los proyectos de inversión van a tener o no un impacto positivo en el lugar de su construcción, tanto de forma mediata como inmediata, tomando en cuenta el efecto global del impacto y más allá del local.

De igual manera las disposiciones relativas al control de posibles actos de corrupción deben incluirse en los permisos y contratos que se autorizan, con el objetivo de poder revisar, en el momento que sea necesario, su cumplimiento. La consulta llevada a cabo en Mexicali como resultado de las protestas e inconformidades del colectivo Mexicali Resiste y de una parte de la población, no puede ser el parámetro de acción de los gobiernos para determinar si una inversión se lleva o no a cabo. El gobierno local y federal tienen la obligación, de acuerdo con la legislación nacional e internacional aplicables, de hacer cumplir el Estado de derecho. Lo anterior no obsta para que los gobiernos puedan hacer auditorías de cumplimiento, basadas precisamente en los requisitos legales y en las cláusulas de los contratos en que se incluyan cláusulas anticorrupción.

¹⁴ Ver la nota al pie 11.

5. Consideraciones finales

En el T-MEC, México, Estados Unidos y Canadá, mantuvieron los diversos mecanismos de solución de diferencias, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el tratado, así como para establecer reglas para resolver posibles conflictos derivados de su aplicación. Dentro de los mecanismos establecidos para dirimir controversias, uno de los más importantes es el que se enfoca a la solución de diferencias relativas a inversiones entre Inversionistas y el Estado. Estas herramientas contenidas en los IIA, junto con las normas nacionales, establecen un marco jurídico sólido que fija límites al Estado frente a los inversionistas, dada la importancia de la IED en el desarrollo y en la economía de los países.

El respeto al Estado de derecho, además de las garantías, créditos, facilidades, planes de mejora preventivos, seguridad, infraestructura, medidas en contra de la corrupción y la impunidad, que les permitan ejecutar sus proyectos económicos, determina la decisión de los inversionistas de llevar a cabo sus planes en un determinado país. Recientemente se ha manifestado preocupación y reacción de los inversionistas respecto a las políticas económicas y de afectación a las inversiones del gobierno actual. Ha habido un aumento en el número de los casos ISDS solicitados desde 2018. Se han incrementado las inversiones extranjeras directas de empresas mexicanas en el extranjero. Todo ello es un indicativo de que las señales enviadas por el gobierno y sus acciones han afectado proyectos, principalmente en los sectores energético y de telecomunicaciones. Las diversas “consultas públicas”, las modificaciones al marco legal y a los contratos, y las señales contradictorias en la toma de decisiones de la administración actual, han representado un punto de quiebre en la relación entre las empresas inversionistas y el gobierno. La confianza de los empresarios se ha visto mermada por esta situación a la cual se suma la falta de intervención oportuna para mitigar los efectos del COVID-19 en México.

La aprobación de los proyectos que se llevan a cabo por inversionistas, a través de IED, debe hacerse después de seguir lineamientos internacionales que aseguren un mejor resultado y prevengan consecuencias negativas, tales como corrupción en su adjudicación. Sin embargo, una vez aprobados los proyectos, las autoridades deben asegurar el cumplimiento de los acuerdos, bajo las cláusulas acordadas en instrumentos como el T-MEC y evitar así la afectación a la certeza y seguridad jurídicas de los inversionistas y los mercados.

La IED, los inversionistas y el gobierno deben cumplir con la legislación nacional e internacional. Afortunadamente contar con un marco jurídico internacional sólido, como lo es el conformado por los Acuerdos Internacionales en Materia de Inversión respalda la certeza y seguridad jurídicas de los inversionistas. No obstante, que los inversionistas acudan a los mecanismos de solución de diferencias ISDS con mayor frecuencia, puede significar un alto costo económico y político no recuperable para el gobierno. Finalmente, consolidar las instituciones públicas, las Instituciones que conforman a la República, a través del Estado de derecho y su permanencia, aseguran que las decisiones no sean tomadas por una sola persona de forma unilateral y arbitraria. La gran diferencia entre los países desarrollados democráticos y los que no lo son, es la fortaleza de sus instituciones.

Referencias

- Bown, C. (2020). Trump's steel and aluminum tariffs are cascading out of control. Peterson Institute for International Economics. Consultado en: <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-steel-and-aluminum-tariffs-are-cascading-out-control>.
- Cámara Nacional de la Industria de Transformación. (2020). Gobierno debe reconsiderar cancelación de rondas petroleras: CANACINTRA. *Grupo En Concreto*. Consultado en: <https://grupoenconcreto.com/rondas-petroleras-canacindra/>
- Cámara Diputados. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. P. 45 y 46. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf.
- Campos, E. (2019). La liquidación de bonos del NAIM: nada que festejar. *El Economista*. Consultado en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/La-liquidacion-de-bonos-del-NAIM-nada-que-festejar-20190213-0123.html>.
- Castañares, G. (2020). Se dispara 316% la inversión mexicana en el exterior. *El Financiero*. Consultado en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/se-dispara-316-la-inversion-mexicana-en-el-exterior>
- Centro Nacional de Control de Energía. (2019). Acuerdo de Cancelación de la SLP. No.1, 2018. Consultado en: <https://www.cenace.gob.mx/Docs/MercadoOperacion/Subastas/2018/40%20Acuerdo%20de%20Cancelaci%C3%B3n%20de%20la%20SLP%20No.1%202018%20v31%2001%202019.pdf>
- Centro Nacional de Control de Energía. (2020). Acuerdo para garantizar la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional, con motivos del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). Consultado en: <https://www.cenace.gob.mx/Docs/MarcoRegulatorio/AcuerdosCENACE/Acuerdo%20para%20garantizar%20la%20eficiencia,%20Calidad,%20Confiabilidad,%20Continuidad%20y%20seguridad%20del%20SEN%202020%2005%2001.pdf>
- Centro Nacional de Control de Energía. (2020). Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional. Consultado en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020
- Colegio de la Frontera Norte. (2019). La importación de un nuevo conflicto socio-ambiental: la cervecera y el agua de Mexicali. Consultado en: <https://youtu.be/z3llmGy7EHg>
- Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. (2020). Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México. Ciudad de México. Consultado en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-05-27-1/assets/documentos/Informe_Estadistico_Inversion_Extranjera.pdf
- Comisión Nacional de Hidrocarburos. (2020a). Acuerdos publicados por la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Insights. Greenberg Traurig LLP. Consultado en: <https://www.gtlaw.com/en/insights/2020/7/acuerdos-publicados-por-la-comision-nacional-de-hidrocarburos>
- Comisión Nacional de Hidrocarburos. (2020b). Rondas. Licitación para la adjudicación de Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos. Consultado en: <https://rondasmexico.gob.mx/esp/rondas/>
- Comisión Nacional de Hidrocarburos. (2020c). Cifras Relevantes. Consultado en: <https://rondasmexico.gob.mx/esp/cifras-relevantes/?tab=06>

Comisión Nacional de Hidrocarburos. (2019). Acuerdo CNH.03.003/19 por el que la Comisión Nacional de Hidrocarburos interpreta para efectos administrativos el artículo 10, fracción V, de los Lineamientos Técnicos en Materia de Medición de Hidrocarburos. *Diario Oficial de la Federación*. Consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557729&fecha=12/04/2019

Confederación Patronal de la República Mexicana. (2018). CRE y CNH deben mantener su autonomía como órganos reguladores del sector energético. Consultado en: <https://coparmex.org.mx/cre-y-cnh-deben-mantener-su-autonomia-como-organos-reguladores-del-sector-energetico/>

Constellation Brands. (2017). Comunicado sobre la Cervecería en Mexicali, Baja California. Consultado en: <http://www.cbrands.mx/comunicado-sobre-la-cerveceria-en-mexicali-baja-california/>

Constellation Brands. (2020). Unidades de negocio – Constellation Brands México. Consultado en: <http://www.cbrands.mx/nuestra-historia/unidades-de-negocio/>

Corona, S. (2018). México, optimista ante la compra de bonos del nuevo aeropuerto. *El País*. Consultado en: https://elpais.com/internacional/2018/12/05/mexico/1543965939_625792.html.

El Economista. (2019, 25 de diciembre). Cancelación de NAIM eleva interés de inversionistas por aeropuerto de Lima en Perú. Consultado en: <https://www.economista.com.mx/politica/Cancelacion-de-NAIM-eleva-interes-de-inversionistas-por-aeropuerto-de-Lima-en-Peru-20191225-0008.html>

Expansión. (2018). Acciona y FCC, principales afectados por la cancelación del nuevo aeropuerto de México. Consultado en: <https://www.expansion.com/latinoamerica/2018/10/29/5bd75db3ca4741ae478b4604.htm>

Fillaudeau, L., Blanpain-Avet, P. y Daufin, G. (2006). Water, wastewater and waste management in brewing industries. *Journal of Cleaner Production*. Vol. 14. Issue 5: pp. 463-471. Consultado en: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2005.01.002>

García, K. (2018). Suspenden cuarta subasta eléctrica. *El Economista*. Consultado en: <https://www.economista.com.mx/empresas/Suspenden-cuarta-subasta-electrica-20181204-0002.html>

Gobierno de México. (2013). Reforma Energética. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

González, A. (2017). Global Investment Competitiveness: New Insights on FDI. Consultado en: <https://blogs.worldbank.org/psd/global-investment-competitiveness-new-insights-fdi>.

Government of Canada. (2017). Text of the Comprehensive Economic and Trade Agreement – Chapter eight: Investment. Global Affairs Canada. Consultado en: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/08.aspx?lang=eng>.

Government of Canada. (2020). Canada-United States-Mexico Agreement (CUSMA) - Investment chapter summary. Global Affairs Canada. Consultado en: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/investment-investissement.aspx?lang=eng>

Hoekstra, A., Chapagain, A., Aldaya, M., y Mekonnen, M. (2011). The Water footprint Assessment. Consultado en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/962651468332944887/pdf/626280PUB0The000Box0361488B0PUBLIC0.pdf>.

IBA. (2014). IBA Guidelines on Conflict of Interest. Consultado en: https://www.ibanet.org/DOI_IBAGuidelinesonConflictofInterestNov2014TEXT.PAGES.indd.

Instituto Mexicano de la Competitividad. (2020). Nuevo Aeropuerto Internacional de México, un proyecto indispensable: riesgos y oportunidades. Consultado en: https://imco.org.mx/nuevo-aeropuerto-internacional-mexico-proyecto-indispensable-riesgos-oportunidades/?gclid=Cj0KCQjw4X8BRCPARIsABmcnOqQ95ONwpF6OCiWjMywNXTVximz8qWiV2doVa9siQ_uhk0aRFZSVlaAn8iEALw_wcB

International Civil Aviation Organization. (2002). Airport Planning Manual. Consultado en: <http://www.icscc.org.cn/upload/file/20190102/Doc.9184-EN%20Airport%20Planning%20Manual%20Part%202%20-%20Land%20Use%20and%20Environmental%20Control.pdf>

López, A. (2018). Anuncia Presidente Plan contra Robo de Hidrocarburos. Consultado en: <https://lopezobrador.org.mx/2018/12/27/plan-conjunto-del-gobierno-de-mexico-para-combatir-el-robo-de-hidrocarburos-de-pemex/>

López, A. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Consultado en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>.

Marcos, L., y Riojas, C. (2018). El peso, la Bolsa mexicana y los bonos del NAIM caen con fuerza. *Expansión*. Consultado en: <https://expansion.mx/economia/2018/10/25/la-bolsa-y-peso-mexicanos-la-consulta-sobre-el-naim>

Mares, Marcos A. (2019). Autónomos, ¿incómodos?. *El Economista*. Consultado en: <https://www.economista.com.mx/opinion/Autonomos-incomodos-20190213-0020.html>.

Medina, A. (2020). Pemex tiene menos de un mes para no perder 52 áreas petroleras. *Forbes México*. Consultado en: <https://www.forbes.com.mx/pemex-tiene-menos-de-un-mes-para-no-perder-52-areas-petroleras/>

México y Unión Europea. (2020). Capítulos Consolidados. Comercio e Inversión. Cap. 1. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/575390/Cap_tulos_Consolidados.pdf

Multilateral Investment Guarantee Agency. (2020). What We Do. Multilateral Investment Guarantee Agency. World Bank Group. Consultado en: <https://www.miga.org/what-we-do>

Notimex. (2019, 12 de agosto). El Gobierno de AMLO cancela la cuarta subasta eléctrica. *Obras*. Consultado en: <https://obras.expansion.mx/infraestructura/2019/02/01/el-gobierno-dcancela-la-cuarta-subasta-electrica>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2011). Definición Marco de Inversión Extranjera Directa. 4ª Ed. PP. 13-17. Consultado en: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264094475-es>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). Preventing Corruption in Public Procurement. Consultado en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). FDI in Figures. Global FDI increased in 2019 but was still struggling when COVID-19 hit: p. 1. Consultado en: <http://www.oecd.org/investment/FDI-in-Figures-April-2020.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). Foreign direct investment (FDI). Consultado en: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/foreign-direct-investment-fdi/indicator-group/english_9a523b18-en.

Quintero, L., Mesones, J., y Díaz, T. (2018). México dilapida 2.600 millones en el aeropuerto que ejecutan Acciona y FCC. *El Economista España*. Consultado en: <https://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/9485532/10/18/Mexico-dilapida-2600-millones-en-el-aeropuerto-que-ejecutan-Acciona-y-FCC.html>

Ramírez, L. (2018). Los bonos del Aeropuerto en Texcoco: qué son, cuánto valen y por qué el gobierno va a comprarlos. *Animal Político*. Consultado en: <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/bonos-aeropuerto-texcoco/>

SABMiller y WWF. (2009). Water Footprinting. Identifying & Addressing Water Risks in the Value Chain. Consultado en: https://waterfootprint.org/media/downloads/SABMiller-WWF-2009-waterfootprintingreport_1.pdf

Secretaría de Economía. (2018). Textos del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico. Consultado en: <https://www.gob.mx/tratado-de-asociacion-transpacifico/es/articulos/textos-del-tratado-integral-y-progresista-de-asociacion-transpacifico?idiom=es>

Secretaría de Economía. (2020). Presentación Seminario T-MEC -TIPAT. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562317/2020.07.08_PPT_Seminario_T-MEC_-_TIPAT_-_Vfinal.pdf

Secretaría de Energía. (2018). Presentación del Plan Nacional para la Producción de Hidrocarburos. Consultado en: <https://www.gob.mx/sener/es/videos/presentacion-del-plan-nacional-para-la-produccion-de-hidrocarburos-185237>

Secretaría de Gobernación. (2013). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. *Diario Oficial de la Federación*. Consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

Secretaría de Gobernación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. *Diario Oficial de la Federación*. Consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Secretaría de Gobernación. (2020). Protocolo Modificatorio del T-MEC. *Diario Oficial de la Federación*. Consultado en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584425&fecha=21/01/2020.

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2020). Acuerdo de Cooperación Ambiental y Verificación Aduanera entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. Consultado en: <https://www.gob.mx/sre/documentos/acuerdo-de-cooperacion-ambiental-y-verificacion-aduanera-entre-los-estados-unidos-mexicanos-y-los-estados-unidos-de-america>

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (2019). Razones para la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco. GACM. Consultado en: <http://www.gacm.gob.mx/>.

Senado de la República. (2020). Texto oficial del protocolo modificadorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y Canadá. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Consultado en: <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/protocolos-tmec>

Staff, F. (2018). Peña, Trump y Trudeau firman el T-MEC en Argentina. *Forbes México*. Consultado en: <https://www.forbes.com.mx/pena-trump-y-trudeau-firman-el-t-mec-en-argentina/>.

The Economist. (2018). Letting passengers pilot the plane. Mexico's president-elect puts the capital's new airport to a vote. *The Americas*. Consultado en: <https://www.economist.com/the-americas/2018/10/20/mexicos-president-elect-puts-the-capitals-new-airport-to-a-vote>

The Economist. (2018). Up in the air again Mexico's incoming president halts an airport project, and pays a price. *The Americas*. Consultado en: <https://www.economist.com/the-americas/2018/11/03/mexicos-incoming-president-halts-an-airport-project-and-pays-a-price>

Torres, M. (2014). 20 claves para entender cómo quedó la reforma energética. *Expansión*. Consultado en: <https://expansion.mx/nacional/2014/08/08/20-claves-para-entender-como-queda-la-reforma-energetica>

Trakman, L. (2013). "Foreign Direct Investment: An Overview". en Trakman, L., Ranieri N., Picker, C., De Luca, A., Bolívar, G., Bath, V., Shan, W., Weeramantry, R., Schill, S., Nottage, L., y Sornarajah, M., *Regionalism in International Investment Law*. 1a Ed.: p. 1.

United Nations Conference on Trade and Development. (2019). Review of ISDS Decisions in 2018: Selected IIA Reform Issues. IIA Issues Note, No. 4: p. 3 Consultado en: https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2019d6_en.pdf

United Nations Conference on Trade and Development. (2020c). Mexico | Investment Dispute Settlement Navigator. UNCTAD Investment Policy Hub. Consultado en: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/country/136/mexico>

United Nations Conference on Trade and Development. (2020a). International Investment Agreements Navigator. UNCTAD Investment Policy Hub. Consultado en: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>

United Nations Conference on Trade and Development. (2020b). Investment Dispute Settlement Navigator. UNCTAD Investment Policy Hub. Consultado en: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement?status=1000>

Государств, 3., y CIS. (2020). Исполнительный комитет СНГ. Consultado en: <http://cis.minsk.by/>

THE FUTURE OF NORTH AMERICAN ECONOMIC INTEGRATION



[REGRESAR AL ÍNDICE](#)

The Future of North American Economic Integration

Jeffrey Schott, Gary Hufbauer, Sherman Robinson, Raul Hinojosa-Ojeda, and Euijin Jung*

Abstract: The United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) will modestly set back economic integration. The new pact is part-TPP, part-original NAFTA, and also includes some protectionist measures that will likely have a small negative impact on the U.S. economy and hurt the Mexican auto sector compared to NAFTA. Nevertheless, the pact has a big plus: thanks to the name change and the buy-in from U.S. Congressional Democrats, the USMCA has mitigated much of the political opposition that complicated North American trade and investment relations. Our paper enumerates the problems created by USMCA before examining the opportunities to work together now that the stigma of the old NAFTA has been removed.

The second part of the paper examines opportunities created by the new, more cooperative, political atmosphere within North America. Priority should be given to cooperation on energy, including renewables and carbon emission standards. In addition, the USMCA partners should expand NADBank programs and substantially increase its capital. Infrastructure investment also should be a priority, although regional cooperation could be complicated by Buy American procurement requirements and new U.S. tax policies. Considering the Cold War that is likely to continue between the United States and China, Mexico and Canada must decide how to play their own China cards, recognizing the implications that export controls have on relations with the European Union and other important trading partners.

* Jeffrey J. Schott, Gary Hufbauer, Sherman Robinson, and Euijin Jung are researchers at the Peterson Institute for International Economics in Washington; Raul Hinojosa-Ojeda is the founding director of the University of California Los Angeles (UCLA) North American Integration and Development Center (NAID) in Los Angeles.

1. Introduction

The North American Free Trade Agreement (NAFTA) died on July 1, 2020, scorned in the United States throughout its 25-year existence and unloved by politicians in all three member countries. NAFTA did not deserve its bad reputation and provided substantial economic benefits for all three countries, delivered through huge expansions in regional trade and investment. Moreover, NAFTA provided the template for dozens of bilateral FTAs with other trading partners that each country negotiated separately over the past two decades.

But NAFTA was designed for the 20th century and needed updating. Unable to reopen the original deal without risking its unraveling, political leaders in the three countries largely skirted needed NAFTA reforms and limited changes to decisions by trade ministers, virtually unnoticed by their legislatures, to adjust rules of origin to promote interregional trade and investment at the expense of global linkages. In the political realm, more attention was paid to stiff labor and environmental rules foisted on Mexico.

However, NAFTA economic reform was substantially achieved indirectly through the negotiation of the Trans-Pacific Partnership (TPP). Mexico and Canada joined the U.S.-led negotiations in late 2012 and the three countries completed a comprehensive update of their North American pact in the context of modernizing trade relations in the broader Asia-Pacific region. NAFTA reform was essentially realized through the TPP - but then not implemented due to U.S. withdrawal from the agreement at the start of the Trump administration in January 2017.¹

Efforts at NAFTA reform soon revived but President Donald Trump demanded that the talks reflect his priorities, or he would pull the United States out. After 15 months of negotiation between the three partners, the revised deal was signed on November 30, 2018. After additional modifications to the pact were made to secure U.S. congressional support, the pact was ratified by the national legislatures and entered into force on July 1, 2020.

In the United States, the new pact is titled the United States-Mexico-Canada Agreement or USMCA; in Mexico it is the T-MEC or Treaty between Mexico, the United States, and Canada; and in Canada it is the Canada-United States-Mexico Agreement or CUSMA. Fittingly, the new pact is no longer called a "Free Trade Agreement." Words matter. The pact is not like past FTAs; with few exceptions, it does not introduce new liberalization of trade and investment but rather imposes restrictions that limit commercial relations compared to the NAFTA era (e.g., on access to bidding on U.S. government contracts) in an effort to serve U.S. protectionist interests. Canadian and Mexican officials accepted this biased orientation under duress but also in the misguided hope that it would bolster foreign investment in their auto sectors.

The USMCA clearly reflects its NAFTA parentage. Much of the new agreement is drawn from the old agreement. Negotiators also borrowed generously from and improved upon TPP provisions to update and augment obligations in areas such as digital trade, environment, currency practices, and labor. Modernization required little change in the current policies of the three countries since the provisions largely reflect U.S. practice as well as obligations that Canada and Mexico have implemented pursuant to their participation in the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP).

¹ Fortunately, Mexico and Canada implemented a slightly revised TPP, renamed the Comprehensive and Progressive Agreement for TPP (CPTPP) which entered into force at the end of 2018.

On balance, the new trade pact will modestly set back economic integration. Peterson Institute analyses (Lovely and Schott, 2019) and the assessment of the USMCA by the U.S. International Trade Commission (USITC, 2019) indicate that USMCA will have a slightly negative impact on the U.S. economy and hurt the Mexican auto sector compared to NAFTA.

Nevertheless, the pact has one big plus: thanks to the name change and the buy-in from U.S. Congressional Democrats, the USMCA has mitigated much of the U.S. political opposition that threatened to abrogate the pact and clouded North American trade and investment relations. Put another way, the new pact reduces the insurance premia on investments in Mexico by lowering the risk that border restrictions will be reinstalled. But as we have seen with the response to the COVID-19 pandemic, with immigration across the U.S.-Mexico border, and with steel and aluminum tariffs imposed for spurious national security reasons, trade obligations can be easily circumvented by new restrictions.

Moreover, even though the new pact improves the climate for investment in Mexico by removing Trump's threat to dissolve NAFTA, that "gain" is offset to some extent by the increased uncertainty arising from the new review/termination clause that could be activated after 16 years. That prospect might constrain investment in large plants that serve two or three countries. Compared to the pre-Trump era, the USMCA does little to boost investor confidence in any of the three markets. If Mexico wants to improve its attractiveness to foreign investors, it needs to get its own economic house in order.

It is worrisome the North American partners only have a brief honeymoon before their regional relationship faces new challenges. To ensure increased growth and shared prosperity throughout North America, the three trade partners quickly need to take advantage of opportunities created by the new, more cooperative, political atmosphere to strengthen regional economic integration.

An early goal should be a supplementary agreement that no restrictions on medical exports – masks, PPE, ventilators, vaccines, treatments – will be applied between the USMCA partners. In numerous other areas the three partner countries can also work together to promote shared prosperity. At the same time, there are areas where the three countries will need to manage their differences, particularly to deter nationalist policies that hinder North American trade and investment flows. In that regard, this paper starts with two sectors that account for a significant share of interregional trade: autos and energy. The new pact is likely to hurt the former and help the latter, though recent Mexican energy policies could counter the cooperative intent of the new accord.

2. Auto Trade

USMCA takes a giant (and most unfortunate) step into the realm of managed trade, with strict rules of origin that discourage auto parts from third countries (Asia, Europe, South America), and quotas on autos assembled in Mexico and Canada that are sold in the U.S. market. The quotas will not bind for several years, but the concept of managed trade is now firmly established. In a last-minute tweak, U.S. officials demanded the inclusion of a "melted and poured" provision for steel used in auto production to protect U.S. steelmakers. Again, implementation is delayed – here, for seven years – but the managed-trade precedent is there.

Rules of origin (ROOs) matter. The United States has recently issued controversial implementing regulations that detail how domestic content requirements are to be calculated for cars and trucks to qualify for USMCA tariff preferences in order to satisfy the new and more demanding North American sourcing requirements. As we predicted long before the USMCA deal was struck, the cost of producing vehicles in North America will go up as supply chains are broken or readjusted to fit more stringent sourcing requirements. It will not take much additional cost to convince companies to import passenger-vehicles produced in Asia and Europe to the dominant U.S. auto market and simply pay the small 2.5% U.S. car tariff instead of producing in North America.

However, trucks are a different matter since the alternative to USMCA preferences is payment of a 25% U.S. tariff, which deters most foreign trucks from competing with U.S.-based production. Vehicle manufacturers got whipsawed by the new U.S. content regulations, which will require them to make far more substantial changes in their supply chains for trucks than previously expected. Mexican producers thought they could comply with the new rules with some easy workarounds and by substituting parts made in Mexico for those imported from Asia and Europe. And Mexican officials thought the foreign companies would relocate parts' plants in Mexico to serve growing production and exports to the United States. Both were thus sanguine about the stricter regional content rules. Now they are stuck with complying with the new rules and losing part of their truck business or shifting production to U.S.-based plants.

This is a big deal for Mexico. In 2019, Mexico exported about USD 38 billion worth of trucks, buses, and special purpose vehicles to the United States (U.S. Census Bureau, 2020). Expect those numbers to go down once the market returns to normal after the COVID-19 pandemic. The USITC study, which did not take account of the new U.S. auto content regulations, reaches a similar downbeat forecast (p. 89):

For small cars, mid- and full-size cars, and multi-passenger vehicles (MPVs), the absolute increase in U.S. and Mexican production costs for some models (both absolute and relative to production costs outside North America) would lead to three types of reductions. The cost increase would cause a reduction in (1) U.S. production, (2) U.S. exports to Canada and Mexico, and (3) U.S. imports from Mexico (table 3.8). The new ROOs would also lead to an increase in U.S. imports from outside North America.

3. Energy Policy

Energy is a central feature of North American commerce. In 2019, three-way energy trade reached USD 160 billion, some 14% of total three-way merchandise trade (table 1). As well, in 2019, the stock of U.S. direct investment in the Canadian energy sector was USD 11 billion, and in Mexico USD 11 billion, too. When oil security was a hot political issue in the 1980s, the United States-Canada Free Trade Agreement called for non-discriminatory access to supplies. This provision was carried into NAFTA, and then into the USMCA. While Mexico retains, in Chapter 8, the right to change its constitution and laws, USMCA requires Mexico not take measures with respect to the Chapter 14 Investment Chapter that are more restrictive than existing obligations in Mexico's trade agreements that have already entered into effect, such as the CPTPP.

Table 1. Trilateral merchandise trade in 2019 (USD billion)

	Trade in goods	Trade in energy goods	Trade in agricultural goods	Trade in auto and parts
U.S. exports to Canada	292.6	85.5	26.7	62
U.S. imports from Canada	319.4	24.7	26.8	59.8
U.S. exports to Mexico	256.6	13.1	18.3	37.1
U.S. imports from Mexico	358	37.4	31.6	136.6
Mexico exports to Canada	14.1	0.002	0.8	5.5
Mexico imports from Canada	9.8	0.4	1.7	1.6
NAFTA total	1,240.7	160.7	104.2	301

Note: Energy goods (HS27), agricultural goods (HS1-4, 7-13, 15-22,33) and auto and parts (HS87)
 Source: U.S. Census Bureau and Trademap.org using UNCTAD database

With newfound abundance of oil and gas, energy security is no longer the hot topic. Instead, political focus has moved to energy commerce and carbon emissions, two closely related issues. Between the United States and Canada, energy trade and investment are substantially free, but U.S. environmental concerns and the threat to boycott Alberta's oil sands have delayed pipeline construction. Between the United States and Mexico, energy trade is also substantially free, but new Mexican regulatory policies could erect significant obstacles to bilateral flows of trade and investment.

A letter from the American Petroleum Institute (API) to U.S. officials detailed the gambits deployed by Petróleos Mexicanos (PEMEX), the Mexican government-owned energy giant, to keep near monopoly control (API, 2020). Barriers include roadblocks to American companies seeking permits for new or rebranded gas stations, energy storage facilities, and liquefied natural gas terminals (Macchiarola, 2020). Delays are now routine for permits that are supposed to be granted within 90 days. To make matters worse, on July 1, 2020 – the day the USMCA entered into force – the Mexican government required American companies to maintain five days' worth of fuel storage, a

Catch-22 rule since PEMEX owns the lion's share of storage and Mexican officials have blocked U.S. firms from building storage.

PEMEX clearly has much at stake. Today, it owns roughly 30% of all fuel stations in Mexico (Meana, 2020). PEMEX officials have vowed to nearly double the company's drilling activity, even as the vast majority of oil and gas firms have pulled back on exploration and production (Kimani, 2020).

American firms also have much at stake. Mexico is the number one export market for U.S. finished motor gasoline, pipeline natural gas, and total refined products. In 2019, for example, the United States sent nearly two thirds of its gas exports, nearly 5 trillion cubic feet, to Mexico and Canada. PEMEX's bid to maintain a near monopoly is no excuse for official discrimination against U.S. and other foreign firms.

Under USMCA rules, American companies that entered the Mexican market after that nation's 2013 Energy Reforms should receive protections from the kind of discrimination detailed by the API. Using the USMCA framework, American investors can seek redress using the investor-state dispute settlement (ISDS) system, a mechanism built to adjudicate claims of discrimination against foreign investors (Clemente, 2020, April 19).

4. Carbon Emissions

Global warming calls for coordinated action by all three federal governments and their subnational units. This should be a priority for the Biden Administration. Conceivably it could seek penalties against countries that do not meet their carbon commitments. Economists have long urged that the best way forward is through carbon taxes or tradeable emission permits –as in the European Union (EU). While neither approach is yet broadly favored in North America, a market-based scheme might gain legislative favor if funds raised from taxes or permit sales are dedicated to popular purposes, such as infrastructure projects. In any event, agreement should be reached between Canada, Mexico, and the United States on acceptable ranges for tax bases and rates or for permit allocations. The last thing North America needs is cumbersome border taxes within the region to offset national differences in carbon taxation or emission permits.

If, as seems likely, carbon emissions are limited through assorted regulatory measures, the three partners should negotiate metrics for recognizing substantially equivalent measures, again to avoid bedeviling commerce with border restrictions. Meanwhile, with Joe Biden in the White House, North America should adopt a common front for enforcing Paris Accord commitments. A good starting point would be a moratorium on climate-related border measures for the simple but powerful reason that the dominant shares of carbon and methane emissions come from power generation, motor vehicles, farming, and oil and gas extraction. Industrial production contributes about a fifth of greenhouse gas emissions in the United States. This is not trivial, but border measures triggered by emissions associated with specific imports will cause international ill-will and would not address the other four-fifths of emissions. Instead, a more appropriate approach would call out countries that seriously fail in their overall commitments and impose broad financial penalties.

5. NADBank Reform and Expansion

The North American Development Bank (NADBank) was created as a companion to the labor and environmental side agreements, which the Clinton administration negotiated to address critical issues left out of the original NAFTA signed in December 1992. The NADBank aimed to propel needed infrastructure in the U.S.-Mexico border region, with prospective investments in southern Texas designed to secure U.S. political support for approving NAFTA in 1993.

The NADBank has operated as an investment bank with a charter permitting a variety of financial instruments including grants, direct loans, and credit enhancements. It can mobilize resources to invest in environmental and employment development projects in the United States and Mexico—Canada was not included. The United States and Mexico agreed to contribute equally to the USD 3 billion capitalization of the NADBank, with 90% of resources for projects along the U.S.-Mexico border, certified by the Border Environmental Cooperation Commission (BECC). The NADBank and the BECC were merged in late 2017. The Community Adjustment and Investment Program (CAIP) was set up to allocate the remaining 10% of resources on employment generating projects in the most impacted non-border communities in both countries.

The CAIP component of the NADBank operated separately in the United States and Mexico. The funds were to be used with a focus on communities adversely affected by increased international trade. The goal was to go beyond trade adjustment assistance (TAA) for workers and help communities mobilize comprehensive investment responses for new employment creation. The projects would include support for technical assistance and planning that could help integrate worker re-training with loans in non-border communities. One U.S. approach was to leverage CAIP funding by collaborating with the Small Business Administration (SBA) and other lending programs, such as the U.S. Department of Agriculture Rural Development Administration (RDA).

The NADBank developed eligibility criteria for the CAIP to identify counties with strong NAFTA-related impacts. Eligible counties had to have active TAA programs and unemployment rates higher than the national average. CAIP resources were additionally used to subsidize fees to apply for SBA and RDA loans likely to generate employment in the designated counties. There was also a smaller program for Direct Credit and Technical Assistance Grants for projects that generated sustainable jobs in eligible communities.

The Mexican CAIP program was not able to achieve the programmatic robustness of the U.S. CAIP. There was no mechanism for leveraging CAIP funding with other government resources in Mexico. Instead it worked through philanthropic partnerships with organizations focused on community employment and financial empowerment in impoverished high-migration-sending regions.

After a long set up period in the 1990s, the NADBank enjoyed a successful record. Its investment projects had very positive impacts along the border and showed NADBank to be a viable instrument for leveraging private and public resources for infrastructure investment at low cost to the government. The NADBank is now well regarded both by Wall Street rating agencies – its bonds currently have an Aa1 negative Moody's rating– and by environmentalist groups.

As of June 30, 2020, the NADBank had contracted a total of USD 3 billion in loans across 267 projects worth USD 10.1 billion since its inception. These projects have produced tangible results, such as an increase in wastewater treatment coverage along the border from 21% in 1995 to 87% in 2012, water savings estimated at 371,000 acre-feet per year (enough to provide drinking water to four million people), solid waste projects enabling proper management of 1550 tons of waste per day, and renewable energy projects that help avoid the release of 2.1 million metric tons per year of greenhouse gases.

Where it operated, the CAIP was successful in integrating community development and TAA programs. In addition, the U.S. CAIP Federal Agency Program which subsidized fees through SBA and RDA loans was able to generate substantial employment in designated CAIP counties. Limited funding and strict eligibility requirements, however, restricted its scope. It was required to operate only in high NAFTA-TAA impacted areas with higher unemployment rates than the national average. This restriction limited CAIP access to only 30% of the total NAFTA-impacted TAA eligible workers and only 27% of TAA eligible counties. Even with these limitations, CAIP resources were able to generate approximately 10-21% of re-employment of TAA eligible workers in CAIP communities.

CAIP resources made the most impact in the most vulnerable of CAIP-eligible counties in the United States which have higher poverty rates, higher shares of manufacturing employment, as well as higher concentrations of Latino and Black trade exposed workers. Further comparative analysis of the CAIP eligible counties indicates that CAIP criteria focused resources on counties with highly vulnerable socio-economic characteristics compared to all TAA certified counties (Hinojosa-Ojeda et al., 2021).

Mexico could significantly benefit from the application of the type of CAIP community-focused technical assistance and adjustment investments that have been deployed in the United States. NADBank's Mexican CAIP should continue expanding its focus on improving financial services to poor communities and people by marshalling remittances for local development projects in poor regions. Adjustment assistance will be very important in southern Mexico where poverty is higher and out-migration to the rest of the country and the United States is significant. Mexico's urban-rural duality will likely continue without a significant Mexican development strategy to reduce regional inequalities.

On the U.S. side, the largest failing of NADBank/CAIP was the restrictive eligibility requirements for CAIP operations and the requirement that only 10% of its resources could be used for operations beyond the border region. These requirements should be liberalized so that NADBank can effectively operate in all regions where trade adjustments are required.

Even though the NADBank has accomplished important goals, the scale of its operations was much smaller than what was needed. From day one, the NADBank has been under-capitalized. The success of the NADBank and the CAIP programs as institutions indicates that the scale of their operations should be greatly expanded, especially given the wider agenda of climate change impacts across North America. Regional trade will continue to expand under the new USMCA agreement and there will be increasing need for the NADBank and CAIP.

With broad political support enjoyed by the newly negotiated USMCA, the NADBank should look to expand its capital base to USD 10 billion and broaden the potential beneficiaries beyond those along the U.S.-Mexico border. As well, the NADBank could address challenges beyond what was originally identified as water, wastewater, and sanitation to include broader sustainable energy issues, as well as expand operations in communities in the interiors of both the United States and Mexico.

Another proposal is to expand NADBank operations to include Canada. The resources contributed by Canada and the United States combined would be significantly more than what is expected to be provided by Mexico. The three countries together would support a strong focus on accelerated environmental investments. Canada would also be a potential beneficiary of expanded programs.

6. North America and China

Even with Joe Biden in the White House, the U.S. Cold War against China will continue. As a major difference with the Trump Administration, Biden will try harder to recruit like-minded countries to join the United States in calling for Chinese reforms. Biden will certainly seek to include Canada and Mexico, along with European and Asian allies.

Whether the Cold War becomes more intense during the Biden Administration will depend on President Xi Jinping's actions. His premature termination of the "one country, two systems" model for Hong Kong triggered global alarms. If Xi follows with a more aggressive posture towards the South China Sea or Taiwan, that will enlarge the military component of what has been, so far, largely an economic Cold War. Even if Xi tamps down Chinese territorial ambitions, the United States will continue to tighten restrictions on technology, trade, investment, and finance that might directly or indirectly benefit Chinese military endeavors. Among targets of U.S. ire, Huawei, ZTE, TikTok, and WeChat are prominently excluded from the U.S. market as sellers of 5G technology, buyers of electronic components, or sponsors of internet apps that allegedly enable Chinese spies. During the Biden Administration, additional targets are almost certain, and China will likely respond in kind.

Mexico and Canada must decide how to play their own China cards, recognizing the implications that trade and investment controls have not only on relations with China but also with the European Union and other important trading partners. Mexico has already decided to counter Chinese competition in manufacturing and, for that reason, might be amenable to joining U.S. efforts to de-couple North American high-tech industries from Chinese buyers or sellers. But historically Mexico has seldom subscribed to U.S. geopolitical goals. Mexico was not a U.S. ally in the First or Second World Wars, or the Soviet Cold War. Mexico never broke diplomatic relations with Cuba, nor did it join a multitude of economic sanctions against U.S. adversaries. Moreover, Mexico will want continued access to Chinese markets and Chinese capital. In short, Mexico faces a tricky balancing act in response to U.S.-China confrontation that could last decades – keeping on good terms with Washington while not completely cutting itself off from Beijing.

Unlike Mexico, Canada has been a staunch U.S. military ally for more than a century, joining forces with the United States in nearly every war. While Ottawa harbors doubts about Beijing's ambitions, Canadians are less inclined to see spies in every piece of Chinese tech hardware or software. But if Ottawa chooses to do business as usual with China, Canada will likely become a target of U.S. national security controls on trade and investment and might jeopardize its alliance with Washington.² All things considered, Ottawa will probably choose to stand within the U.S. ring fence. That choice will limit commercial opportunities in China and could limit Canada's high-tech trade with Europe and Canada's CPTPP partners unless those countries also join the U.S. ring fence. In any event, by following Washington's lead, Canada would buy an exclusion from U.S. security controls – a significant benefit.

² The extradition case of Ms. Meng Wanzhou of Huawei is already putting this relationship to the test.

7. Infrastructure Frictions and Related Barriers

7.1 Hard infrastructure

Even with the USMCA, border frictions still bedevil North American integration. Most visible are infrastructure bottlenecks – congested conditions at key border crossings. These will reappear in a few years once COVID-19 is controlled. The goal should be to establish maximum clearance times, say one hour, and the partners should commit to build the necessary bridges and roads on a shared basis, and expedite documentation, to meet the goal.

Fortunately, a priority for the Biden Administration will be major, multi-year, infrastructure legislation, largely paid with federal funds. A price tag of USD 1 trillion was mentioned during the Trump Administration (Leonard and Wingrove, 2020, June 15). A program that size will have ample room for the U.S. side of border roads and bridges. The key question is whether Canada and Mexico will provide ample funds for their side of the border. For Mexico, an expanded North American Development Bank may help.

Also, Mexico and the United States should support infrastructure investment that encourages renewable energy production and distribution in both countries. In the near term, continued growth in natural gas production and trade will make a major contribution to reduced carbon emissions as coal-fired power plants are phased out. Coherent regulatory policies for wind and solar, and expanded interconnections between gas pipelines and electric grids, will boost energy security and spur profitable new investment in Mexico and the southwestern U.S. states.

7.2 Digital flows

Less visible, but no less important, are frictions that impede e-commerce and data flows. Unlike China, Russia, and a few other countries, governments in North America do not censor digital news or information. Pathways are open for transformative changes in retail sales, education, health, law, finance, and other areas through digital networks. These pathways will be major growth poles in the decade ahead.

But Canada has toyed with the idea of a digital services tax (DST) along the French model: a percentage of revenues earned by firms like Facebook and Google arguably attributed to Canadian users. This idea conflicts with existing bilateral tax treaties and is stoutly opposed by Congressional Democrats as well as Republicans (Hufbauer, 2020). Quebec and Saskatchewan already have introduced taxes on digital services and British Columbia intends to do so in April 2021 (Taxamo, 2020). To avoid new North American frictions, the three countries should put a hold on the imposition of new taxes and develop instead a coherent strategy to ensure that tax policies do not create barriers to regional trade.

Other frictions lie in wait for e-commerce and data flows. Most worrisome are requirements – now common around the world – of data localization. The core feature is a requirement that all personal and business data

gathered within a country should be stored on servers physically located in that country and, as an additional restriction, should not be transmitted to servers in another country. These requirements go well beyond the needs of personal privacy and add substantial costs to the operation of digital platforms. China already imposes such requirements. A recent ruling by the European Court of Justice that the EU-U.S. Privacy Shield fails to protect European data privacy when companies transfer data to the United States, could compel the European Union to follow the Chinese example (InfoCURIA, 2020). Meanwhile, the USMCA prohibits member countries from imposing data localization requirements and restricting data flows. If Canada and Mexico go down the EU path, it would violate the North American pact. However, in October 2020, Mexico floated regulations that could impede the use of cloud services from U.S. providers and require a certain amount of data localization. This bears watching.

Modeled on U.S. Section 230 of the Communications Decency Act, the online liability provision in the USMCA protects digital platforms, such as Facebook, YouTube, and Twitter, from legal liability for false, fraudulent, or infringing statements posted by users. Without protection, the platforms would face a barrage of claims (Legal Information Institute, 2020). However, as a practical matter, the platforms increasingly take down offending material when given notice. The USMCA protects the platforms from being sued when they eliminate such materials in “good faith”. This provision will apply to Mexico in three years, starting July 1, 2023.

7.3 *De minimis* thresholds

Problematic for North America are the low *de minimis* thresholds – about USD 100 per package – applied by Mexico and Canada. Parcels below the threshold are free of customs duties, value added taxes and retail sales taxes. Above the Mexican and Canadian thresholds, however, the hassle of collecting customs duties and taxes severely reduces small parcel imports. By contrast, the U.S. *de minimis* threshold is USD 800 and small parcel imports are a major item. The United States could lower its statutory threshold to the Mexican and Canadian thresholds, consistent with the USMCA, if it so decides. Mexico and Canada harbor fears that, if they raise their *de minimis* thresholds to approach the U.S. level, too much tax revenue will be lost, and their retail stores will be swamped by U.S. e-commerce firms. Given these concerns, agreements providing both higher *de minimis* thresholds and simplified taxation should be reached, allowing e-commerce to flourish but preserving tax revenues on retail sales and not affording an undue tax advantage to e-commerce imports.

7.4 Biden’s Tax Plans

During the presidential campaign, Biden released a plan to impose new business taxes to discourage offshoring of U.S. jobs, particularly manufacturing jobs. Biden’s proposals are problematical, not only because they would hurt U.S.-based multinational corporations competing with foreign multinational corporations (MNCs) but also because they would pose difficult choices for business taxation in Canada and Mexico (Biden, 2020a). Alongside the tax plan, other leading Democrats have proposed massive subsidies for U.S. tech industries. As well, those might challenge Canada and Mexico (Peterson and Davidson 2020, July16).

The story line underlying Biden’s tax plan revives the “runaway plant” theme that inspired the 1972 Burke-Hartke tax bill.³ That bill, which never became law, sought to deny MNCs a credit against U.S. tax obligations for income taxes paid to foreign countries. But making multinational corporations with overseas production into a villain is misplaced. Research by Moran and Oldenski (2016) shows that U.S.-based MNCs create more American jobs, do more investment, sell more exports, and conduct more Research and Development (R&D) than their homebody counterparts.

³ More information about the 1972 Burke-Hartke tax bill: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v04/d264>.

Biden’s plan has two components: offshoring tax penalties and tax credits for bringing jobs home. Both have implications for Mexico and Canada.

7.4.1 Offshoring tax penalties

Unless modified, the offshoring penalties in Biden’s plan would directly target U.S.-based MNCs doing business in Canada and Mexico. The penalties reflect the tax doctrine known as “capital export neutrality” (CEN): namely, that a U.S.-based MNC should pay the same tax rate on profits earned abroad as on profits earned at home. CEN tax doctrine was widespread 50 years ago, not only in the United States but also other advanced countries. Since then, CEN has been abandoned by nearly all jurisdictions, including Canada, Mexico, and finally the United States in the 2017 Tax Cut and Jobs Act (TCJA).⁴ The core argument against CEN is that each country should gather tax on income clearly derived from production in that country, and that other countries should not tax that income.⁵ Biden’s plan would, in some respects, go beyond CEN and tax the foreign profits of MNCs at higher rates than their domestic profits.

Under Biden’s plan, the basic corporate tax rate would be lifted from the 21% TCJA rate to 28%. Biden’s new 28% rate would put U.S. corporations well above tax rates now prevailing in Ireland, the United Kingdom, Sweden, and other countries that have enacted lower rates to stimulate business and lure MNCs. Biden would also add a 10% tax penalty – an additional 2.8 percentage points – to the basic 28% rate if a U.S.-based MNC produced goods or services abroad and sold them back into the U.S. market. This provision would clearly discourage U.S. production in Canada and Mexico, as well as other foreign countries. Moreover, the Biden plan would establish a minimum 21% tax on all MNC profits earned abroad, no matter where the goods and services are sold, and without any of the existing or new tax credits sprinkled across the Internal Revenue Code.

The main problem with Biden’s plan is that it would disadvantage U.S.-based MNCs in competition with foreign-based MNCs. For example, multinationals based in France, Germany, or Japan, that produce competitive goods and services would be able to sell in the U.S. market unburdened by the Biden tax. Moreover, the Biden plan would deny otherwise allowable deductions for U.S. MNC production abroad if the overseas jobs could plausibly have been offered to American workers. For example, if an automobile transmission made in Mexico, or an electric car made in Canada, could have been made in the United States, deductions for U.S. R&D underlying the design of the transmission or the whole car would have been denied.

7.4.2 Tax credits for doing business in America

Biden’s plan proposes 10% “advanceable” credits (probably meaning refundable, even if the firm owes no tax) to encourage five enumerated modes of business behavior:

- Investing in a closed or closing facility;
- Retooling for advanced manufacturing;
- Incurring expenses for reshoring production;
- Expanding facilities to grow employment;
- Enlarging the manufacturing wage bill.

⁴ More information about the 2017 Tax Cut and Jobs Act: <https://www.congress.gov/115/bills/hr1/BILLS-115hr1enr.pdf>.

⁵ Current international tax debates largely focus on the right to tax “mobile income”, such as trademark, patent, and trade secret royalties, that have no strong connection to a particular jurisdiction.

Fitting a firm's outlays into one of the favored categories will attract high-paid legal and accounting talent. With taxpayer creativity, the new credits will offset a good portion of the revenue gain that might be anticipated from raising the basic corporate rate from 21% to 28%.

A more serious problem for the USMCA is that, if the Biden plan is enacted, with its obvious goal of luring foreign jobs back to American territory, Canada and Mexico will need to consider their own tax responses, given their close trade and investment ties to the United States and the prospective impact on North American integration. When the U.S. Congress debates the new tax law, Canada and Mexico should seek a "North American carveout", not only for the tax penalties mentioned above but also for some of the new tax credits. In particular, the reshoring credit should not be available for shutting down production in Canada or Mexico.

When the U.S. Congress has thrashed out details of Biden's tax plan, Canada and Mexico might sensibly choose to align their own business tax codes closer to U.S. practice. They might consider offering refundable business tax credits for activity that parallels some of the eligible categories in the new U.S. tax code. They should not enact new discriminatory taxes on U.S. digital firms such as Facebook or Google, as noted previously.

Biden's campaign declarations hinted at new industrial subsidies but did not spell out target activities – though likely candidates would be artificial intelligence, cyber, quantum computing, 5G communications, and other areas of Chinese technical prowess (Biden, 2020b). It is not certain those subsidies will be enacted nor whether they will impact industries, like electric autos, where Canada and Mexico might expect to compete. However, both countries should be watchful. If their firms cannot participate in new U.S. subsidies, Ottawa and Mexico City might consider launching their own programs.

7.4.3 Made in America

Biden repeated his "Made in America" promises 29 times in a campaign document. Moreover, he committed to close loopholes that allow foreign content to creep into American made goods purchased by the federal government. Like Trump, Biden holds a special affection for manufacturing jobs, for iron and steel melted and poured on American soil, and for the merchant marine as a carrier of goods between U.S. ports. The claim of generating well-paid employment is central to the argument for spending taxpayer dollars solely on American goods. None of this is good news for U.S. trade with Mexico and Canada. Nor is it good news for taxpayers and consumers. Unfortunately, three-quarters of Americans polled support the concept of "Buy America".

The Government Procurement Agreement (GPA), hosted in the World Trade Organization (WTO), and the erstwhile NAFTA, both promised reciprocal opening of national government procurement. The difference in government procurement between NAFTA and USMCA is that the government procurement chapter under USMCA does not apply to the United States and Canada like it did under NAFTA. In this area, North American integration has taken a step backwards and Canada and Mexico could see further retractions as U.S. legislation claws back rights to bid on U.S. federal contracts.

Table 2 illustrates the potential benefits of opening government procurement to foreign competition. The table summarizes federal, state/provincial, and local government procurement statistics for the United States, Canada, and Mexico. Import percentages for procurement in the year 2014 (latest available) are compared with overall import percentages. In percentage terms, imports for procurement are less than half overall imports – reflecting the widespread application of buy national requirements. The fourth row reports the observed level of

procurement imports and the fifth row calculates what procurement imports would have been in 2017 if they had exhibited the same percentage as overall imports. We take these calculations as rough estimates of procurement imports in the absence of nearly all buy national requirements – in other words, an almost free trade regime for procurement.

The final row in table 2 uses a computable partial equilibrium (CPE) model, explained elsewhere, to calculate the *ad valorem* equivalent (AVE) tariff of buy national requirements in each country (Hufbauer and Elliott, 1994). The calculation asks what tariff rate would reduce the hypothetical almost free trade level of procurement in 2017 to the observed level. As an example, U.S. hypothetical procurement would be USD 203.6 billion, while the observed level was just USD 135.9 billion. The CPE model suggests that Buy American requirements equate to a 26% *ad valorem* tariff which explains the U.S. import shortfall for government procurement. Parallel calculations suggest the *ad valorem* tariff equivalent of Canadian procurement restrictions is 36%, and of Mexican procurement restrictions 38%.

Table 2. Government procurement in six countries

		United States	Canada	European Union	Japan	South Korea	Mexico
Imports of goods and services as	% of government procurement (2014)	7.5	14.7	8.3	8.8	10.1	16.8
Imports of goods and services as	% of GDP (2017)	15	33.6	42.7	16.8	36.2	39.5
Total value of government procurement	USD billion (2017)	1809	227	2921	858	260	119
Observed level of procurement imports	USD billion (2017)	136	33	242	75	26	20
Free trade level of procurement imports	USD billion (2017)	204	57	935	108	71	35
Observed level of domestic procurement	USD billion (2017)	1674	193	2679	783	234	99
Estimated markup on domestic production	%	5.6	7.4	17.6	5	13.2	7.8
Estimated <i>ad valorem</i> equivalent tariff rate	%	26	36.2	116.8	22.8	75.9	38.1

Note: Figure 7 (page 35) in U.S. Government Accountability Office (2019); World Bank's World Development Indicator database; OECD Government at a Glance database (2019) and authors' calculation.

Arithmetic leads to the startling conclusion that the U.S. taxpayer cost was USD 250,000 for each job “saved” by Buy America in the domestic procurement industry. We put “saved” in quotation marks because buy national requirements essentially shuffle jobs from other sectors of the economy, including exports, to the procurement sector. The shuffling takes a toll on economic efficiency, which shows up in elevated price tags on everything from computers to bridges. On balance, Buy America creates no new jobs, but it preserves jobs in domestic firms that supply government needs, often at a high cost to taxpayers. Although Buy America may be political winner in U.S. elections, it is an economic loser. Canadian and Mexican buy national procurement rules no doubt impose similarly high costs on their taxpayers.

Given the popular resurgence of mercantilism, it would be too much to ask a Biden Administration to embrace broad free trade in government procurement. But it might not be too much to consider a “Made in North America” agenda for central government procurement, covering the United States, Canada, and Mexico. Judging from estimates in table 2, Canada and Mexico embrace buy national policies to a greater extent than the United States. In other words, each USMCA partner would expand its exports from more open procurement and as well benefit its taxpayers. A trial pact lasting six years should be negotiated for liberalization within North America, ambitiously covering almost all federal procurement. Actual cross-border procurement could then be closely monitored, and at the end of six years the pact could be extended if the three parties were satisfied.

8. Concluding Remarks

By no means is the USMCA a path-breaking agreement. In important ways, it retrogresses from the NAFTA. Yet, the new agreement paves the way for closer North American economic integration, thanks to ending 25 years of U.S. political antagonism to NAFTA. The USMCA also sets the stage for contentious disputes over Mexico’s labor and environmental policies – issues we do not discuss. The disputes will create political friction, a regrettable by-product. At the same time, the USMCA should prompt the three partners to adopt policies that reduce economic friction and spur trade and investment. As a starter, the partners should avoid new policies that do further harm to the auto sector, particularly large trucks and pickups.

Cooperation on energy, including renewables and carbon emission standards, should be a priority. Mexico and the United States should support infrastructure investment that encourages the growth of renewable energy production and its distribution in both countries and sustains the growth in natural gas trade. Ensuring coherent regulatory policies for wind and solar, and expanding interconnections between the electric grids, would boost both energy security and provide inducements for new investment in Mexico and the southwestern U.S. states.

Similarly, the North American partners should bolster the NADBank –at least tripling its capital and removing restrictions on its scope of operations. Canada should be encouraged to participate as well. Hard and soft infrastructure linking Mexico, Canada, and the United States all need upgrading. Hard infrastructure will cost hundreds of billions of dollars, mostly public money. Soft infrastructure – meaning digital links – will be developed with private funding, provided Mexico and Canada do not engage in data localization or overly strict privacy

requirements. Agreements will need to be forged that reconcile Mexican and Canadian fears of lost tax revenue and excessive dominance by U.S. tech firms with the promise of digital trade.

Mexico and Canada will need to devise creative economic and political policies to cope with what looks like an era of U.S. de-coupling from supply chains, investment, and technical flows with China.

The Biden Administration promises business tax and government procurement changes that could adversely but unintentionally impact Mexico and Canada. To avoid harmful sideswipes, both countries will need to work closely with the U.S. administration in the early months of 2021 to avoid new obstacles to North American economic integration.

References

- API. (2020). Letter from Michael J. Sommers, President of the American Petroleum Institute letter to Secretary of State, Mike Pompeo and Secretary of Energy, Dan Brouillette. https://www.api.org/~media/Files/News/Letters-Comments/2020/API_Comments_Mexico_061120
- Biden, J. (2020a). The Biden-Harris Plan to Fight for Workers by Delivering on Buy America and Make It in America. <https://joebiden.com/wp-content/uploads/2020/09/Buy-America-fact-sheet.pdf>
- Biden, J. (2020b). The Biden Plan to ensure the future is “Made in all of America” by all of America’s Workers. <https://joebiden.com/made-in-america/>
- Clemente, J. (2020, April 19). USMCA Solidifies The Best Oil And Natural Gas Alliance Ever. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/judeclemente/2020/04/19/usmca-solidifies-the-best-oil-and-natural-gas-alliance-ever/?sh=42ebd3ab28de>
- Hinojosa-Ojeda, R., Carlsen, L., Robinson, S., & Valenzuela, A. (Forthcoming 2021). *North American Development Bank and Community Adjustment and Investment Program: Historical Trajectory and Lessons Learned*. El Colegio De La Frontera Norte and Rice University Center for the United States and Mexico.
- Hufbauer, G. C. & Elliott, K. A. (1994). Measuring the costs of protection in the United States. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/bookstore/measuring-costs-protection-united-states>
- Hufbauer, G. C. & Schott, J. J. (2005). *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- Hufbauer, G. C. (2020.) How Congress Can Help Overturn the French Digital Tax. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/how-congress-can-help-overturn-french-digital-tax>
- InfoCURIA. (2020). Judgment of the Court of Justice of the European Union in Case C-311/18. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5DFBDDBFADA7E999D1CDDA41E6E72B7F?text=&docid=228677&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9872582>
- Kimani, A. (2020). Mexico’s Pemex Scrambles To Save Itself From Oil Price Crash. OilPrice.com. <https://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/Mexicos-Pemex-Scrambles-To-Save-Itself-From-Oil-Price-Crash.html>
- Legal Information Institute. (2020). 47 U.S. Code § 230 - Protection for private blocking and screening of offensive material. Section 230. U.S. Code. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/230>
- Leonard, J. & Wingrove, J. (2020, June 15). Trump Team Weighs \$1 Trillion for Infrastructure to Spur Economy. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-16/trump-team-weighs-1-trillion-for-infrastructure-to-spur-economy?sref=ATNOrNv3>
- Lovely, M. E. & Schott, J.J.. (2019). The USMCA: New, Modestly Improved, but Still Costly. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/usmca-new-modestly-improved-still-costly>
- Macchiarola, F. J. (2020). USMCA Is a Win, Now Let’s Focus on Successful Implementation. Real Clear Energy. <https://www.realcleaseenergy.org/articles/2020/07/07/usmca-is-a-win-now-lets-focus-on-successful-implementation-498372.html>
- Meana, S. (2020). Mexico not treating US fuel firms equally: API. Argus. <https://www.argusmedia.com/en/news/2114584-mexico-not-treating-us-fuel-firms-equally-api>
- Moran, T. H. & Oldenski, L. (2016). How Offshoring and Global Supply Chains Enhance the U.S. Economy. PIIE Policy Brief 16-5. Washington DC: Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/system/files/documents/pb16-5.pdf>
- Peterson, K. & Davidson, K. (2020, July 16). Senate Democrats Propose \$350 Billion in Aid for Minority Communities. The Washington Post. <https://www.wsj.com/articles/senate-democrats-propose-350-billion-in-aid-for-minority-communities-11594909800>
- Taxamo. (2020). Canada’s British Columbia confirms new date for tax on digital services. <https://blog.taxamo.com/insights/canada-british-columbia-tax-digital-services>
- U.S. Census Bureau. (2020). U.S. International Trade in Goods and Services, Annual Revision. FT900, Exhibit 17. https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2019pr/final_revisions/final.pdf
- U.S. Government Accountability Office. (2019). International Trade. Foreign Sourcing In Government Procurement. Report GAO-19-414. <https://www.gao.gov/assets/700/699393.pdf>
- U.S. International Trade Commission. (2019). U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors. Washington D.C. <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4889.pdf>

RESHORING, COVID-19, AND THE USMCA ENTRY INTO FORCE: AN OPPORTUNITY FOR MEXICO



[REGRESAR AL ÍNDICE](#)

Reshoring, COVID-19, and the USMCA Entry into Force: An Opportunity for Mexico

Maria Fernanda Bozmoski* and Jason Marczak** with Daniel Payares Montoya***

Abstract: Recent developments – like the ratification of the USMCA, coronavirus-fueled disruptions, and the ongoing U.S.-China trade dispute – will significantly affect trade, competitiveness, and supply chain configuration in North America. Implementing the USMCA presents challenges for North America, especially for the automotive industry. The new trade agreement includes significant modifications to rules of origin, labor provisions, intellectual property rights (IPR), and a new sunset clause requiring a renewal of the agreement after the first six years. Additionally, today's rapidly changing global economic landscape – grimmer and grimmer by the day – will test North American integration and competitiveness as the world

* Maria Fernanda Bozmoski is associate director at the Atlantic Council's Adrienne Arsht Latin America Center, where she leads the Center's work on Mexico, USMCA, and Central America. During her time at the Council, she has co-led the Center's Central America Task Force, and programmed events in Asia for U.S. policymakers. Prior to joining the Atlantic Council, Maria Fernanda worked at the Inter-American Dialogue, Cato Institute, and Council of the Americas. She speaks native Spanish, English, and French, fluent Italian, and near-fluent Portuguese. Originally from Costa Rica, Maria Fernanda earned a degree in European Studies from Sorbonne University in France, as well as a master's degree in Latin American Studies and Political Economy from Georgetown University's School of Foreign Service, and a master's in International Law and Human Rights from the United Nations University for Peace.

** Jason Marczak is director of the Atlantic Council's Adrienne Arsht Latin America Center. He joined the Council in October 2013 to launch the center and set the strategic direction for its Latin America work. Marczak has over twenty years of expertise in regional economics, politics, and development, working with high-level policymakers and private-sector leaders to shape public policy. Most recently, he has led the Center in its new efforts to map a post-COVID recovery for the region. Since 2016, Marczak is also an adjunct professor at The George Washington University's Elliott School of International Affairs. He was previously director of policy at Americas Society/Council of the Americas in New York City and co-founder of Americas Quarterly magazine, overseeing the magazine's launch and growth and development of its online presence. In 2003, he joined Partners of the Americas to help lead its work on Latin America-wide civil society engagement. Prior to that, Marczak held positions at the National Endowment for Democracy and in the office of then-Representative Sam Farr (CA) with a portfolio including trade and foreign affairs. Marczak frequently provides English- and Spanish-language commentary on political and economic issues in Latin America with appearances in hundreds of U.S. and regional press outlets. He is a frequent op-ed contributor to major media outlets, a sought-after speaker, and has testified before the U.S. Congress on key regional developments. Marczak received a bachelor's degree from Tufts University and a master's degree in international affairs and economics from the Johns Hopkins University Paul Nitze School of Advanced International Studies.

*** Daniel Payares Montoya is an intern at the Atlantic Council's Adrienne Arsht Latin American Center, and a research fellow at the University of California's Center for Latin American Studies at Berkeley, where he works on issues related to globalization and industrialization in the Americas, and their socio-economic and political impacts in the region. Daniel earned a master's degree in public policy from Universidad de Chile and a master's degree in development practice from UC Berkeley. He has extensive experience researching on issues related to public policy and international development in Latin America.

sees more protectionism and trade barriers emerge. At the same time, a re-organization of global supply chains could bring more manufacturing back to the region.

This chapter will identify challenges and timely opportunities for U.S.-Mexico supply chains as the countries work on legislation to implement the recently ratified USMCA. It will complement other chapters in the publication by doing a deep dive on the automotive industry and its network of supply chains. To do so, we will answer the following questions:

- What are the broader geopolitical implications of USMCA implementation in today's context?
- How did the Mexican economy change under NAFTA?
- What structural challenges must Mexico overcome in the next years?
- How interrelated are the U.S. and Mexico economies?
- How can U.S.-Mexico supply chains adapt to a reduced trade interaction with China and other regions?
- How has COVID-19 affected the implementation of the USMCA?

This paper complements the Atlantic Council's Adrienne Arsht Latin America Center efforts to bolster U.S.-Mexico relations, as well as to promote a prosperous North America.

1. Introduction: From NAFTA to the USMCA

After more than a year of negotiations between the three North American neighbors, the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) entered into force on July 1, 2020. The process, which began in May 2017 by the Donald J. Trump administration, was one of the quickest free trade agreement (FTA) negotiations in U.S. history and aimed to replace the 1994 North American Free Trade Agreement (NAFTA). Several factors led to the renegotiation of NAFTA, including the threat of withdrawal made by then-candidate Trump during his 2016 presidential campaign, as well as the urgent need to update the agreement for the twenty-first century.

When NAFTA came into force, it created the world's biggest free trade area (Government of Canada, 2020). Today, the United States, Canada, and Mexico represent almost a third of total global gross domestic product (GDP) (Villarreal, 2020), over 16% of total merchandizing trade,¹ and a market of over 490 million people (United Nations, 2020). Over the last twenty-five years, new – and sometimes bigger – trade blocs have emerged and consolidated. While North America is no longer the world's largest economic bloc, it remains an important and highly interdependent one.

The attractiveness and competitiveness of North America as a trade bloc has endured, and the upgrades to the agreement on labor, environment, digital trade, and small and medium-sized enterprises (SMEs), to name a few, have made the USMCA a blueprint for future trade agreements around the world. Moreover, the timing of the USMCA's entry into force – amid an ongoing U.S.-China trade conflict and the COVID-19 pandemic – is challenging for governments and businesses alike, but is also what makes North America a uniquely attractive destination for reshoring and nearshoring: “the process of returning domestic product manufacturing from a foreign country back to the home country of where the business's products are sold,” or at least closer to the home country (Reshoring Institute, 2020). As companies reevaluate their global supply footprint, and seek to mitigate risks from global disruptions, a trade agreement that is currently in implementation offers a concrete pathway for governments and companies to work together to create the conditions for investment and production in North America. However, the window is tight for North America to seize the opportunity.

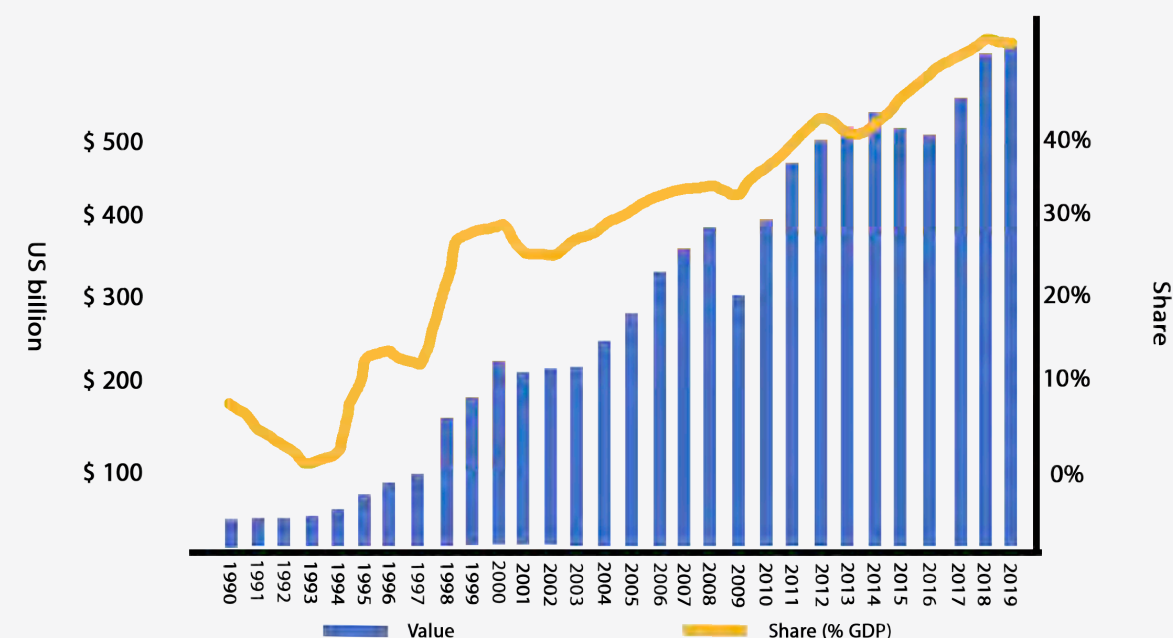
2. Mexico Under NAFTA: A Transformed, Diversified Economy

After experiencing low economic growth, high inflation, and an increase in poverty rates during the 1980s, Mexico signed NAFTA in 1992, with the expectation of boosting economic activity through foreign direct investment (FDI), increased exports, and the development of industrial sectors that would offer better jobs and wages (The Balance, 2020).

¹ Goods, including physical items such as automobiles, steel, food, clothing, appliances, and furniture. Merchandise trade does not include services or balance of payment adjustments.

Prior to NAFTA, Mexico was one of the hemisphere's most closed and protectionist economies (Chatzky et al., 2020). NAFTA was critical to introduce new technologies into the country, create quality jobs in different economic sectors, reduce poverty, and close some development gaps with the United States and Canada (Lederman et al., 2004). NAFTA was not solely responsible. Other factors such as increased human capital development (tertiary school enrollment jumped by nearly 25% since 1990) contributed to these positive developments (Monroy and Trines, 2019). In 1990, the country's trade in goods represented a little more than one-tenth of total GDP. By 2019, that number was close to 73%, greater than the share of any other major economy in Latin America.² Mexican exports increased by a factor of seventeen, from USD 27 billion in 1990 to 461 billion in 2019, equivalent to 36.7% of GDP (figure 1). Imports went from USD 31 billion in 1990 to USD 456 billion in 2019. NAFTA helped accelerate and solidify Mexico's presence in the global economy.

Figure 1. Export of Goods, Mexico, 1990-2019

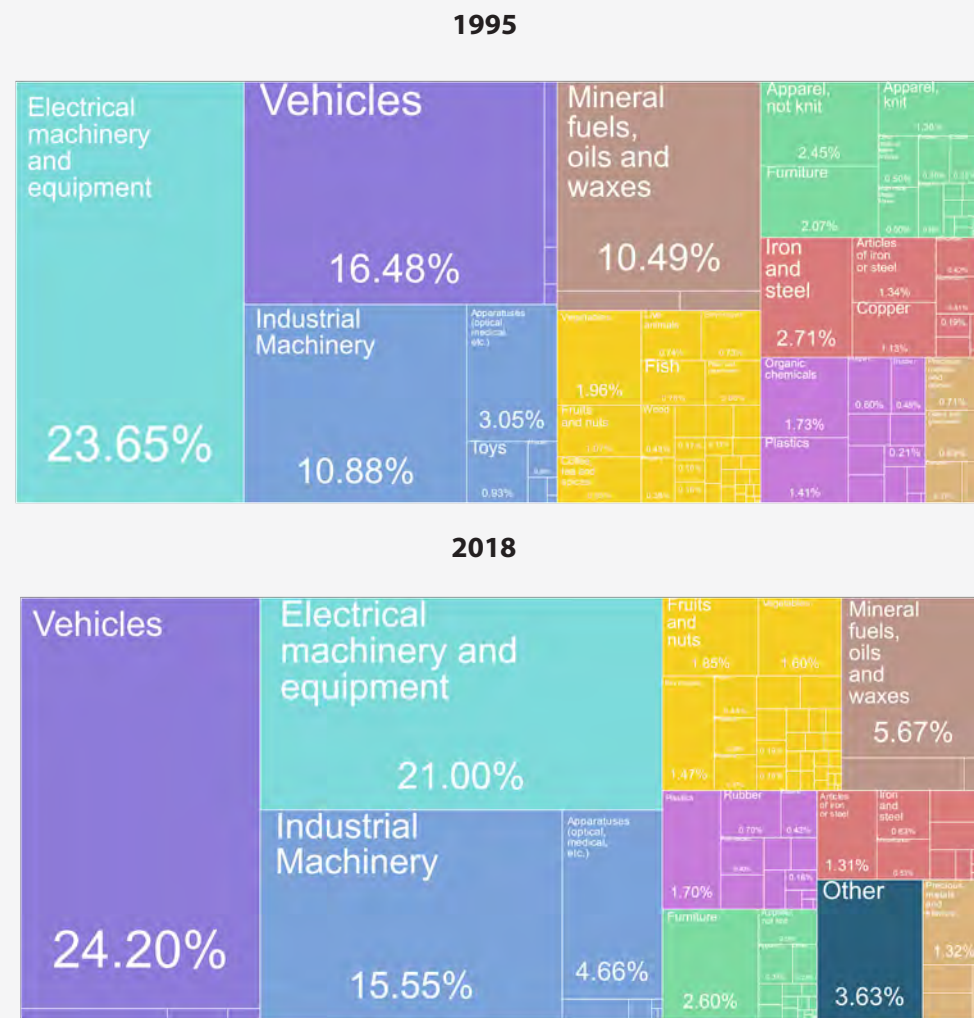


Note: Author's calculations based on World Bank (2020a).

As party to NAFTA, Mexico became an attractive potential partner to countries seeking preferential access to U.S. and Canadian markets. Since the agreement came into force, Mexico has signed another thirteen FTAs with 50 countries, 32 agreements for the promotion and reciprocal protection of investments with 33 countries, and nine economic complementation and partial scope agreements (Mexico Secretariat of the Economy, 2015). These agreements would not have been possible absent NAFTA and the agreement's preferential access to the U.S. market. During the NAFTA era, Mexico's export profile diversified as exports increased, reflecting a transition from selling commodities to selling value-added, labor-intensive products. Exports of vehicles, electrical machinery and equipment, and industrial machinery accounted for over 60% of total exports in 2018, while mineral and metal exports represented only 10.5% (figure 2).

² Author's calculations based on World Bank (2020a).

Figure 2. Mexican Exports, 1995 and 2018



Note: Atlas of Economic Complexity (2020)

Mexico has also increased FDI almost three-fold in two decades, from USD 13.9 billion in 1999 to USD 34 billion in 2019 (Mexico Secretariat of the Economy, 2020). Between 2013 and 2018, Mexico attracted 21% of all FDI directed to Latin America, second only to Brazil with 44% (Economic Commission for Latin America and the Caribbean [ECLAC], 2019). International investors have been drawn to the legal access and geographic proximity to the U.S. and Canadian markets as well as Mexico’s potential as an emerging economy with USD 128 million, which have contributed to the country’s attractiveness for international investors looking to invest in Latin America.

A closer look at the composition of FDI shows that almost flowed into the manufacturing sector; another 13.5% flowed into the transportation equipment subsector (figure 3). This has allowed Mexico to introduce new productivity-enhancing technologies, produce more value-added exports, become an industrial powerhouse, and overall, improve Mexico’s relevance in the global economy.

Figure 3. FDI in Mexico by Economic Sectors, 1990-2019

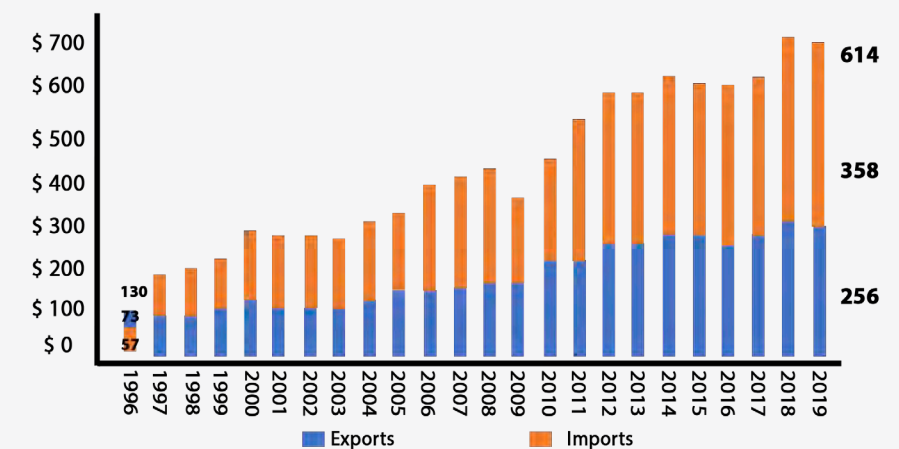


Note: Author’s elaboration based on Mexico Secretariat of the Economy (2020).

Perhaps the most consequential legacy of NAFTA, however, is U.S.-Mexico economic interdependence. At the time of writing, Mexico is the United States’ second-largest trading partner, trailing Canada by 0.1% in total trade, notwithstanding a contraction of 21% in bilateral U.S.-Mexico trade compared to the same period last year (U.S. Census Bureau, 2020a). Since 1996, U.S.-Mexico trade has increased by almost five-fold (figure 4).

Four of five goods exported from Mexico go to the United States (Cline et al., 2020), but components of these Mexican goods are often going back to the United States. For every dollar of Mexican exports to the United States, the equivalent of 40 cents of that export were made in the United States. With intertwined supply chains comes intertwined networks and knowledge. Mexico’s specialization in certain industries and sectors, including the auto and auto parts industry, has brought benefits to North America overall while also allowing the Mexican people to gain additional skills through technology transfers and knowledge spillovers (University of Pennsylvania, 2016). NAFTA has helped put Mexico on the map and facilitated the nation’s insertion into global value chains (GVC). This happened at a time when, as the Inter-American Development Bank notes, the “international fragmentation of production” has allowed mostly developing countries “to enter into a network of cross-border production sharing by specializing in just one or a few stages involved in making a final good” (Blyde, 2013).

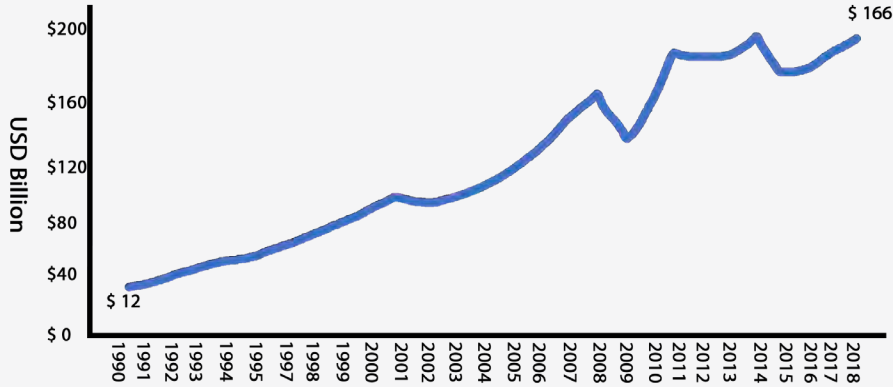
Figure 4. US Trade with Mexico, 1996-2019



Note: Author’s calculations based on United States International Trade Commission (2020).

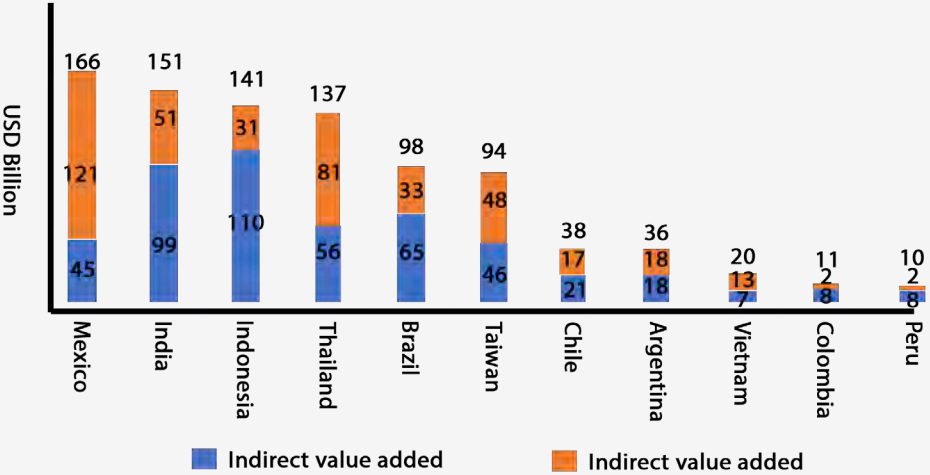
Mexico's value added in GVC has multiplied fourteen times since 1990, amounting to USD 166 billion in 2018 (figure 5). Other major economies in the region, like Argentina, Brazil, Chile, Colombia, and Peru are still far from that number. By this metric, Mexico has also outperformed competitors like India, Taiwan, and Vietnam (figure 6). An established infrastructure of suppliers, manufacturers, and transport connectors must accompany any successful global supply chain operation. Mexico's existing integration in the global economy bodes well for the country's continued insertion into global value chains.

Figure 5. Value Added in GVC, Mexico, 1990-2018



Note: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Eora Global Value Chain Database (2019).

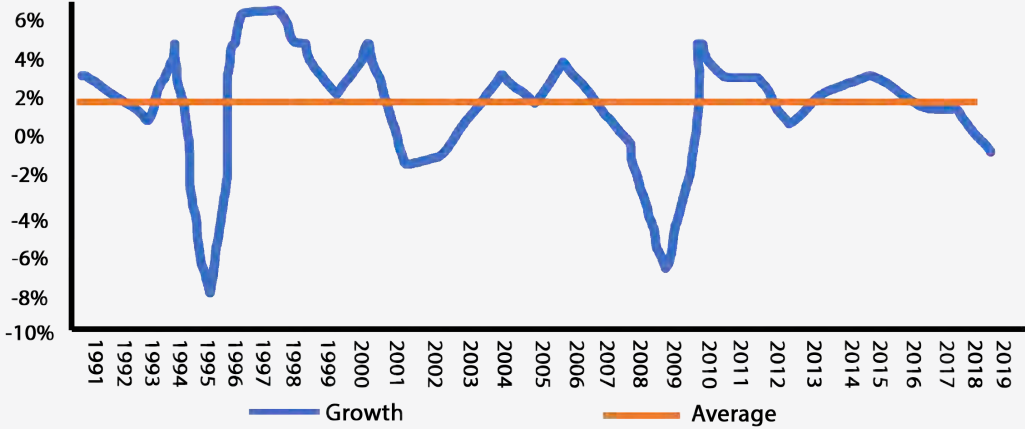
Figure 6. Value Added in GVC, Selected Countries, 2018



Note: UNCTAD (2019).

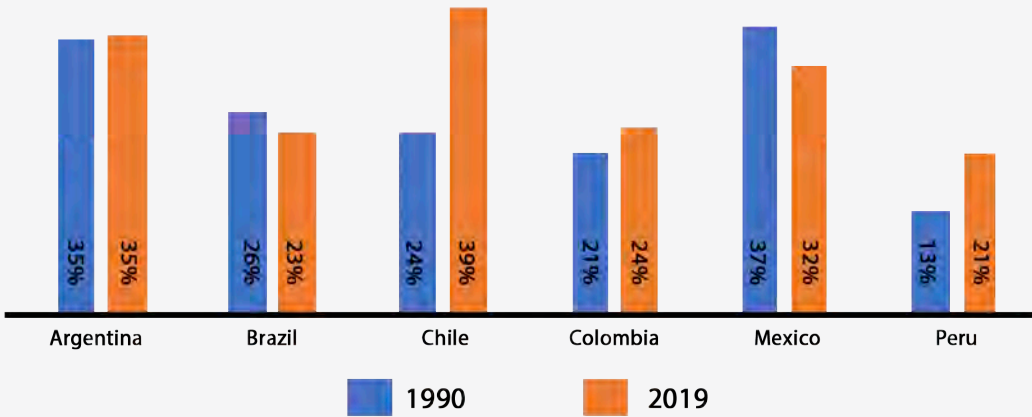
However, NAFTA did not live up to all its expectations. Mexico's per capita GDP has only grown by 1% on average since 1990 (figure 7), and per capita GDP convergence with high-income countries is yet to be achieved. Today, as the region begins to implement the USMCA, the country's per capita GDP is a little over a third that of the United States, compared with 37% in 1990, the worst decline among major Latin American economies, which have actually seen GDP per capita increase relative to the United States since 1990 (figure 8).

Figure 7. Per capita GDP growth (% Annual)



Note: Per capita GDP, PPP, constant 2011 USD. Author's elaboration based on World Bank (2020a).

Figure 8. Per capita GDP compared with that of the U.S., Major Latin American Economies, 1990 and 2019



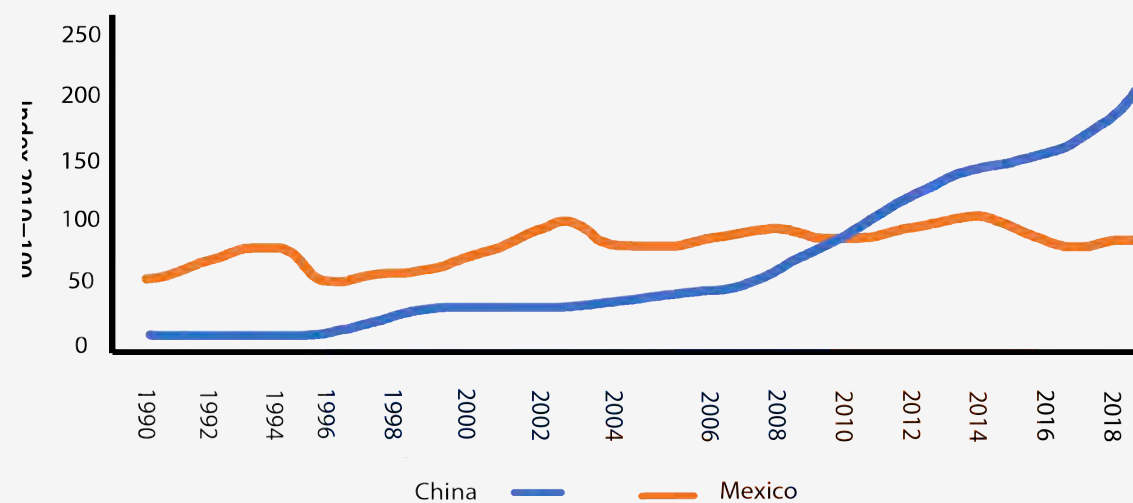
Note: Per capita GDP, PPP, constant 2011 USD. Author's elaboration based on World Bank (2020a).

In this context, progress toward poverty reduction has been modest. In 2018, the national poverty rate was 41.9% – only 3.5% lower than ten years prior and the highest among Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) countries. Southern states like Chiapas and Guerrero have the highest rates of poverty, respectively 76.4% and 66.5% in 2018. Northern states like Nuevo León and Baja California Sur, on the other hand, have poverty rates below 20% (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2019; OECD, 2020a).

According to the World Bank, while some Mexican states benefited from NAFTA in terms of FDI, employment, and wages, others were left behind (Chatzky et al., 2020). Income inequality and other developmental gaps within Mexico increased, as the benefits of trade liberalization were not distributed evenly across the country (Villarreal, 2010). Prior to NAFTA, southern states already lagged in terms of infrastructure, telecommunication, industrial development, and human capital, in comparison to the northern and central states, meaning that they were not positioned to take advantage of the agreement (Easterly et al., 2003). Even today, the development gaps between southern states and the rest of the country persist, and little has been done to close them. It is unlikely that the new USMCA will change this outlook, despite President López Obrador’s repeated interest in southern Mexico, where he is from.

Finally, real wages have remained stagnant in the last decades as the country deepened its economic integration with North America and the world. Today, Mexico has the lowest average wages among OECD countries (OECD, 2020b), and China’s labor costs outpace those of the country (figure 9).

Figure 9. Labor Cost per Employed Person (US dollars) in Manufacturing, Mexico and China, 1990-2018



Note: The Conference Board (2020a)

This has happened amid productivity improvements in some economic sectors, such as manufacturing, creating a less-than-desired comparative advantage based on suppressed wages to compete in regional and global markets (Munguía, 2019). In addition, the situation hurts Mexican workers who are unable to increase consumption of goods and services produced at home, or abroad, due to lack of purchasing power.

In sum, the Mexican economy has benefited from the economic integration that NAFTA provided in the last two and a half decades. Further deepening this integration – and further developing key industries in Mexico – are some of the imperatives and expectations of the revamped USMCA agreement. Nonetheless, a trade agreement will not be enough to guarantee broad, inclusive economic prosperity. As with NAFTA, USMCA is only part of the answer.

3. Spotlight on the Auto Industry in Mexico

As Mexico expanded trade with the world, attracted foreign investment, and integrated into global supply chains, the manufacturing sector started to clearly drive the economy (Rodrik, 2014) – the share of the manufacturing sector of total GDP was close to 16% in 2019, and represented close to 90% of total exports.³ The significant share and weight of industrial and manufacturing activities for Mexico’s GDP and exports, has also allowed the country to continue its transition to a more advanced, knowledge-based economy. The share of workers that have moved from low-productivity sectors, like agriculture, to modern activities in industry and services, where new technologies and organizational methods have helped increase efficiencies and productivity. The Mexican economy’s structural transformation has been an important consideration for companies looking to relocate operations.

Few industries and sectors reflect the country’s successful attraction of FDI and simultaneous integration into GVC more than its motor vehicle and parts industry. In 2019, Mexico was the sixth-largest producer and fourth-largest exporter of cars and commercial vehicles worldwide, above industrialized nations like Canada, France, and South Korea (OICA, 2019). Today, almost every leading automaker in the world is producing and exporting vehicles from North America. Moreover, leading U.S. and European transnational automotive corporations also depend on Mexico’s capacity to produce and deliver auto parts, which are primarily for export and shipped to assembly plants. International companies like Audi, BMW, and Toyota, and the United States’ big three – Fiat-Chrysler, Ford, and General Motors – have established a total of twenty-one light-vehicle plants in the country and have been heavily investing to expand their production in the last decades. Just last year, BMW opened a USD 1 billion auto assembly plant in San Luis Potosi, Mexico. The plant has production capacity of 175,000 vehicles per year of the BMW 3 Series sedan and employs 2500 workers (Karkaria, 2019).

All these developments are good news for Mexico and for the region, but they also bring great risks that North American countries are not yet prepared to address. For example, in October 2019, a month-long labor dispute between the United Auto Workers (UAW) and GM resulted in the walkout of 48,000 workers in around fifty plants in the United States and sent shock waves to Mexico, where GM was forced to idle plants, stop production, and furlough thousands of workers in Canada and Mexico (Dwner, 2019, October 25). Soon after, between March and June 2020, the COVID-19 pandemic paralyzed the auto supply chain as auto parts manufacturers in Mexico were shut down by the federal government. As factories remained closed in Mexico, auto plants in Canada and the United States dependent on imports had to reduce their output and temporarily furlough thousands of workers.

³ Author’s calculations based on INEGI (2020).

Eventually, after the dispute was resolved in 2019, production returned to normal, but the industry continues to struggle in the face of the pandemic. As the pandemic continues, effectively and efficiently addressing disruptions to supply chains will become more important and likely requiring an institutional mechanism as part of the USMCA.

It is hard to overstate the urgency of the need for a formal protocol to deal with supply chain disruptions. The sheer volume of trade in auto and auto parts between Mexico and the United States is sufficient reason. In 2019 alone, the United States imported USD 61.6 billion in auto parts from Mexico, 39.7% of the total auto parts imported that year (U.S. Census Bureau, 2020b). Of Mexico's 3.7 million produced vehicles in 2019, 3.2 million were exported. Nine of ten exported vehicles went to the United States and Canada (Machuca, 2020, October 26). Additionally, for some highly complicated labor-intensive auto parts, like wire harnesses and auto electronics assembly (Tetakawi, 2020, May 20), Mexican producers account for over 90% of the North American market share (Sturgeon and Van Biesebroeck, 2011).

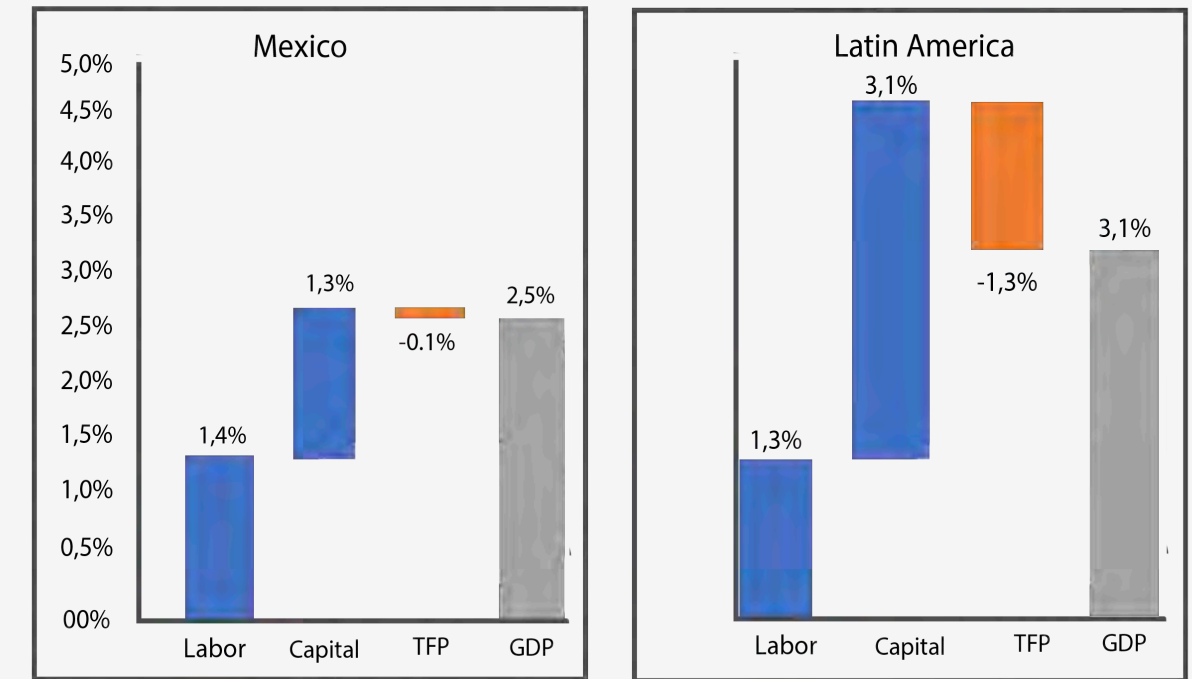
4. Mexico at a Crossroads

The USMCA undoubtedly represents an opportunity for Mexico and its North American neighbors. If properly implemented, the agreement could help Mexico recover faster from the current global economic crisis and, at the same time, establish the basis for a more inclusive society. In addition, spillover effects from the U.S.-China trade conflict that began in 2018 open new opportunities and pathways for Mexico and North America to play a more decisive role in the global economy as companies around the world realize the urgency of short, robust, and resilient supply chains. The COVID-19 pandemic has heightened the need to make progress on supply chains. However, despite the significant progress that has taken place in Mexico since NAFTA, and the possibilities offered by the trade conflict and the pandemic, important structural challenges remain for the country.

Low productivity continues to be one of the most critical bottlenecks for Latin American countries, including Mexico (OECD, 2020c). Societies with high levels of productivity can create more, and more efficiently, with the same levels of labor and capital. Productivity growth fosters per capita income growth, which in turn is a key source to reducing poverty and allows for the convergence between emerging and high-income countries (World Bank, 2020b).

One of the most comprehensive ways to measure productivity is total factor productivity (TFP), calculated as the residual after accounting for the contributions of different factors of production to growth in output (The Conference Board, 2020b). In other words, TFP is a way to measure the effectiveness of the use of multiple inputs in production. Between 1990 and 2019, TFP in Latin America was negative and destroyed economic value through an inefficient combination of labor and capital. Although this happened to a lesser extent in Mexico, the country had an economic growth rate lower than that of the region, which also meant less margin to improve wellbeing among the population (figure 10). Mexican advancement in the next decades hinges largely on improving productivity.

Figure 10. Total Factor Productivity in Mexico and Latin America, 1990-2019



Note: The Conference Board (2020b)

Different challenges explain low productivity levels in Mexico. According to the World Economic Forum's Global Competitiveness Index (2019) and the International Institute for Management Development's World Competitiveness Report (2020), the three areas that most hinder the country's productivity include institutional challenges related to the rule of law, education and human capital, and the business climate.

On the institutional front, investors have been reporting regulatory changes under the current administration that dampen confidence from the private sector. An example of this are the reforms made in the last two years in the energy sector to favor state-owned companies like *Petróleos Mexicanos* (Pemex) and the Federal Electricity Commission. In late October 2020, a bipartisan, bicameral letter was sent to President Donald Trump complaining about Mexico's alleged preferential treatment of its state-owned energy enterprises and urging the president to rectify the situation directly with President Andrés Manuel López Obrador's government.⁴

Other factors that raise the cost of doing business include uncertainty of contract enforcement, insecurity, corruption, and informality (U.S. Department of State, 2020). Without certainty about the rules of the game at the national level, international investors may decide to avoid the country and look for more secure places to do business. If this happens, Mexico would lose access to new production and managerial technologies that have the potential to boost productivity.

A second productivity bottleneck is related to education and skills. This refers specifically to the availability of digital skills among the active workforce, the extent of staff training in private companies, and the share of youth population with no education, employment, or training. Over the past decades, Mexico has increased its investment

⁴ Letter to President Trump on Barriers to Market Access for U.S. Energy Companies in Mexico. (Gonzalez, 2020).

in education, raised the quality and coverage of early childhood education, improved student's acquisition of knowledge and skills as measured by the Program for International Student Assessment (PISA), reduced the share of young adults without upper secondary education, and increased average educational attainment (OECD, 2019a; OCDE, 2019b). The education reforms of 2016 and 2019 could continue to expand access, quality, and relevance of education. In the next years, the country needs to continue improving its public education and the technical and vocational education training imparted to present and future workers. The consolidation of the Fourth Industrial Revolution (4IR) technologies (such as robotics, artificial intelligence, nanotechnology, 3D printing) is affecting industrial and manufacturing production worldwide as companies in these economic sectors are shifting from an intense use of labor in production to less labor-intensive methods (World Bank, 2020c). To increase Mexico's competitive advantage vis-a-vis other developing nations that compete with lower wages, the country will need to ensure that its workforce has the technical skills required to satisfy the needs of international investors and global value chains (GVC).

In addition, more skilled workers could participate in what has been called the "servicification of manufacturing" – the intersection and dependence between services and manufacturing activities (Haven and Van Der Marel, 2018; Hallward-Driemeier and Nayyar, 2018). This could create low-skill employments and increase productivity as synergies arise with the use of 4IR technologies in traditional manufacturing activities, something that stand-alone services are unlikely to do (Otaviano, 2018).

Finally, a third challenge is market inefficiencies associated with labor and business legislation, like redundancy costs, hiring and firing practices, protectionism, and the ease of starting a business. Some of these inefficiencies are behind a phenomenon that has been called Mexico's dualism; that is, the existence of few large, modern firms that can compete globally and an expanding informal sector that employs most of the Mexicans and that has low productivity levels (Rodrik and Levy, 2017). This rift is one of the main obstacles to increase productivity in the country.

Part of the explanation for the rift is that some labor and business laws penalize formal activities and job creation by imposing high costs. The World Bank's Doing Business 2020 report ranked Mexico 60th among 190 economies. The report pointed out critical areas where the country underperforms, like the number of procedures to start a business, the reliability of electricity, registering property, and taxation (World Bank, 2020d).

Although tax, labor, and social insurance policies enacted prior to 2018 are believed to have increased social inclusion, they have also resulted the misallocation of resources. Informal firms have been capturing a larger share of investment and employment in the last decades (IDB, 2018). The bottlenecks mentioned are not going to diminish or disappear with USMCA. However, if Mexico is to take full advantage of the agreement and position itself as an attractive country for international investors, not only in the short run, but in the long run, it must take decisive actions to address them. The path to economic prosperity must be based on sustained productivity growth.

5. USMCA Implementation Amid COVID-19

On February 28, 2020, the Mexican federal government reported the first case of COVID-19 in the country. On March 31, a health emergency was declared and nonessential economic activities were shut down for a month, until April 30, 2020 (Butzel Long, 2020, November 3). Among the sectors most severely impacted by the shutdown and lack of alignment around "essential industries" were the auto industry, defense/aerospace, electronics, and semiconductors – the bulk of which make up Mexico's biggest exports to its main trading partners. These industries were not considered essential in Mexico but were deemed essential in the United States (Herrington, 2020).

The disconnect between Canada, Mexico, and the United States on essential and nonessential services in the spring highlighted a powerful message for the region: closer and more prompt coordination on essential services and supply chains is necessary. In fact, the U.S. list of essential industries was drafted prior to the pandemic, and without consultation with its neighbors. While it is understandable that essential industries differ by country, a process of consultation and sharing could have helped the region better prepare for the pandemic. To add to the complexity, every individual state also has a list of essential industries. According to current Mexico Ambassador to the United States Martha Bárcena, today's global context provides an opportunity to regionalize trade within North America in a post-COVID world (Gutierrez and Swanson, 2020, April 30), and to institutionalize a mechanism for the three parties to agree on such a list in case of future global crises (Alegría, 2020, April 29).

The lag in coronavirus infection times between the United States and Mexico, but also internally in the two countries, added an extra layer of complexity to companies' openings and closures back in the spring of 2020. In both countries, political and policy differences between the federal guidelines and the governors' positions with respect to pandemic response added complications for businesses and workers. As the world struggles to contain the COVID-19 health crisis, there may be renewed tensions around the right balance between protecting lives and keeping the economy running.

According to the International Monetary Fund's (2020) October projections, Mexico will experience a 9% decline in GDP in 2020, the third-worst yearly performance in the last century (ECLAC, 2020a). In addition, ECLAC (2020b) projects that the economy could fully recover in 2025 at the earliest, and that poverty and extreme poverty could increase by 6.3 and 7.6 percentage points, respectively, by the end of 2020. The International Labor Organization (ILO), on the other hand, projects that up to 44% of jobs in Mexico could be affected by the pandemic (González, 2020, October 9). Additionally, because of the COVID-19-induced economic contraction, FDI in Mexico has declined during the first two quarters of 2020 to USD 18 billion, a 13.6% reduction compared with the previous year.⁵ As the world grapples with subsequent waves of COVID-19, and as countries re-impose partial lockdowns for the second time in 2020, it is unlikely that FDI flows to Mexico will reverse course in the next quarters (John and Otto, 2020).

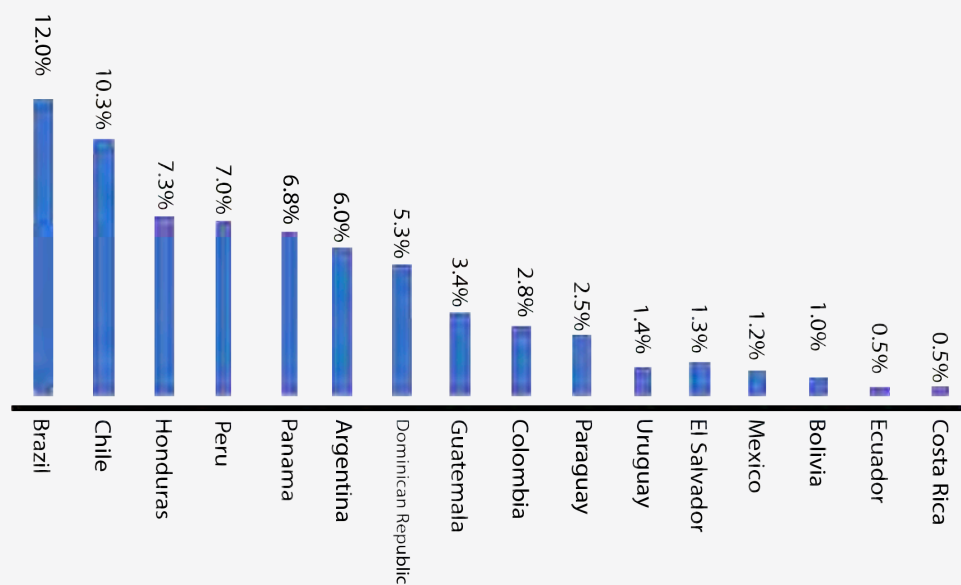
Navigating the situation will be even more difficult in a context of fiscal austerity and tight spending limits imposed by the Mexican government. A regionally small fiscal stimulus package, equivalent to 1.2% of GDP, which does not consider including new debt, is being implemented at the time of writing (figure 11) (ECLAC, 2020c). The package

⁵ Author's calculations based on Mexico Secretariat of the Economy (2020).

is in line with Mexican President López Obrador's vision of an economic policy based on "morality, austerity and development with justice" (Muñoz and Urrutia, 2020, September 2) and includes the reduction of bureaucracy, public debt reduction and the budget cuts for governmental programs deemed as unnecessary (Rios, 2020, April 14).

But even with this backdrop, implementation of the USMCA is happening, and so is oversight of Mexico's obligations under the agreement, particularly about the labor reform. At the beginning of October 2020, U.S. Ambassador to Mexico Christopher Landau signed a memorandum of understanding (MOU) between the Mexican Confederation of Chambers (CONCAMIN in Spanish) and the American Society of Mexico (EFE, 2020, October 1) to further strengthen U.S.-Mexico commercial ties and seize the moment around supply chain reconfiguration (Gloria, 2020, September 29). To date, there have been two letters from the U.S. House of Representatives complaining of lack of Mexican advancement on labor rights, one which came out after USMCA.

Figura 11. Covid-19 fiscal stimulus (%GDP)



Note: Elgin et al. (2020).

Implementation also comes at a time when trade tensions between the United States and China continue – the expectation is that the new USMCA will accelerate existing trends of companies seeking to relocate and shorten their supply chains. A June 2020 UBS Evidence Lab survey of companies located in China, 44% of the respondents said that COVID-19 increased their intention to relocate production capacity (UBS, 2020). Of those, 29% mentioned Mexico as a potential destination. Surveys show that prior to COVID-induced disruptions, companies had already started to bring production closer to customers in big markets to avoid tariffs and headaches of navigating the trade conflict. Under these circumstances, the USMCA can help kickstart Mexico's much-needed economic recovery but as mentioned previously, important structural factors in-country must be advanced to incentivize companies to move back.

While reshoring and nearshoring, viewed by many as a correction of globalization, could accelerate as a result of the USMCA's new provisions, including updated rules of origin (ROO), the COVID-19 pandemic will not result in an overnight shift of global supply chains. In fact, important factors like costs of production and access to large markets are likely to remain unchanged for the foreseeable future. Projecting the results of changing economic conditions and incentives is further complicated by new USMCA requirements that stipulate 75% of content for autos must originate in North America; that at least 70% of a vehicle's steel and aluminum must come from the region; and that between 40% and 45% of auto content must be made by workers in the region earning at least USD 16 per hour.

Earlier in the summer, the three countries worked on the USMCA's uniform regulations, or "instruction manual" to help "interpret, apply and administer several USMCA Chapters, namely 4 (Rules of Origin), 5 (Origin Procedures), 6 (Textiles and Apparel Goods), and 7 (Customs Administration and Trade Facilitation)" (Nemo-Gómez, 2020, June 16). This promulgation work took place despite concerns that companies would not have time before July 1, 2020, to review and ensure compliance with changes, particularly ROO. Questions remain as to how to appropriately calculate content origin and supply chain compliance with the new USMCA rules, but the guidelines are not yet fully in force. On April 30, 2020, Mexico published an Alternative Transition Regime (ATR) for the auto industry under USMCA in its official gazette. The ATR allowed auto manufacturers to apply for an extension of up to five years on the compliance period for the new ROO requirements (González, 2020, May 20). While the higher ROOs could incentivize the production of vehicles in the region and attract automakers from all over the world that want to have preferential access to North America, companies could also consider the USMCA rules of origins standards too high. For this reason, the ATR is a welcome regulation as the auto industry can work on expanding its local supply chains in Mexico and elsewhere in North America, potentially producing auto parts at lower costs (instead of importing them), and as the industry works to introduce technologies that could help with efficiencies (Machuca, 2020, March 31).

The agreement could help unleash private national and international investment, attract additional global supply chains, create new jobs in dynamic economic sectors and regions, sustain the economy, and foster shared prosperity in the years to come, something López Obrador has repeatedly emphasized (Expansion, 2020, March 31). For the last few years, several multinational corporations have been increasing their investment in Mexico. At the beginning of 2020, Microsoft announced a USD 1.1 billion investment plan for Mexico that includes the establishment of a regional data center and increase the availability of cloud computing services (News Center Latinoamerica, 2020, February 20). Last year, GoPro, a U.S. camera maker, moved some of its production from China to Guadalajara, Mexico (GoPro, 2019). More recently, Foxconn, the Taiwanese electronic manufacturing giant and Apple's top iPhone assembler, announced its intention to expand operations in Mexico, where the company already has five factories. Their ultimate goal would be to produce the iPhone in Mexico (Haslam, 2020, August 24). Pegatron, another Taiwan-based company, is expected to start assembling chips and electronic components in Mexico (Chatterjee et al. 2020, August 4).

Under the USMCA, a modernized legal framework sets the new rules of the game. Besides modernizing 24 of the original NAFTA chapters, the new trade agreement includes new chapters on digital trade, currency misalignment, and state-owned enterprises and monopolies. A new chapter on SMEs will help translate into more opportunities for Mexican entrepreneurs to increase exports, facilitate their participation in global supply chains, and create jobs (Figueroa, 2020, July 12).

However, there is also worry that the USMCA provides less certainty to investors especially if certain Mexican industries are deemed to be non-compliant with new enforcement provisions. The USMCA includes a chapter

on labor that moves beyond the North American Agreement on Labor Cooperation, an annex to the NAFTA agreement dealing with labor standards overwhelmingly considered to have done little to improve labor rights and worker protections in Mexico in the last 25 years. Under the new agreement, the Mexican government must implement internationally recognized labor rights, address violence against workers when exercising labor rights, expand prohibitions against child labor, and ensure protection of migrant workers, among others. Failure to comply with the labor provisions could result in tariffs on the specific company or facility that is in breach, or a complete ban of the company's goods from entering the U.S. market (DLA Piper, 2020). The treaty also includes a novel rapid response mechanism for worker rights complaints at covered facilities between the United States and Mexico, Annex 31-A, and between Canada and Mexico, Annex 31-B. This mechanism can be activated if there is suspicion that exporting companies are not abiding by the upgraded labor standards and allows for independent panel investigations (the so-called labor panels) whose judgements can result in companies' loss of preferential access that USMCA gives to goods manufactured in North America. The potential to abuse the rapid response mechanism, and potential of disruptions as a result of nonlabor compliance are all question marks for investors and governments alike.

The agreement's labor annexes related to worker representation in collective bargaining, Annex 23-A, and the rapid-response mechanism, Annexes 31-A/B, require efficient institutions in Mexico that are able to advance the implementation of the Federal Labor Law Reform approved in May 2019 (Meade et al., 2020, August 5). Annex 23-A establishes a set of commitments to ensure workers' freedom of association and representation in collective bargaining in workplaces throughout Mexico and the implementation of the 2019 Federal Labor Reform (Congressional Research Service, 2020). The three pillars of the reform – rapid and impartial justice system, union democracy and collective bargaining, and the Federal Center for Conciliation and Labor Registration – are necessary to improve workers' rights and living standards in Mexico, and a key concern for U.S. Congress. The implementation of the pillars relies on an independent judiciary able to impart expedite justice and noncorrupt labor authorities able to identify and remediate labor rights denials. Per the USMCA, Mexico has until 2023 to review all the country's labor contracts. Some estimate that over 90% of all contracts have been imposed on workers (Kahn, 2020, June 29).

This chapter was key in securing bipartisan approval for the agreement, especially from the Democrats in the U.S. Congress, and gained support from unions across the country. As time goes on, labor will remain a major issue for Democrats. Even the American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), the biggest federation of unions in the United States, decided to support USMCA, making it the first trade agreement the AFL-CIO has supported in almost twenty years (Rainey, 2019, December 11). If properly enforced, the new labor provisions could pave the way to better jobs and wages in Mexico but can also create disruptions to business-as-usual in the case (or even suspicion) of noncompliance, as described above. Until now, weak federal and state institutions in Mexico have not been able to fully monitor and enforce labor standards. There is a concern that certain unions, corporations, and even governors have been taking advantage of this to suppress wages and deny freedom of association and collective bargaining. For example, the arrest in early June 2020 of Susana Prieto, Mexican activist and labor lawyer, has further raised concerns about the federal government's ability to enforce USMCA's labor provisions (Kahn, 2020, June 29). Prieto was charged for inciting riots and violence in Tamaulipas, after she led a group of workers to demand better pay – in accordance with the USMCA – and better sanitary protections (Gruenberg, 2020, July 6)

6. Conclusion

The USMCA offers an opportunity to further strengthen the U.S.-Mexico relationship by solidifying bilateral commercial ties. The past four years – when the possibility of renegotiating NAFTA first emerged – have been shaped by a rapidly changing political landscapes in both countries, shared security threats, a migration crisis stemming from Central America, the U.S.-China trade conflict, and the COVID-19 pandemic. An increased purchasing power of millions of workers and their families in Mexico could propel the demand for goods and services at both sides of the border, thus benefiting both economies and societies. While it is true that internal, structural hurdles remain, the USMCA can help usher in a new era of regional prosperity and integration. The updated agreement has been considered the blueprint for future trade agreements across the world (Zumbrun, 2019, December 14).

If properly implemented, enforced, and improved, Mexico could effectively use the USMCA to increase the country's attractiveness as a destination for investment and global supply chains, and improve its economy and the wellbeing of its citizens. The new chapters of the USMCA are an onramp for Mexico's emergence as a global rule maker.

References

- Alegria, A. (2020, April 29). Necesario mecanismo para reactivar industria en Norteamérica: Bárcena. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/04/29/hay-que-crear-un-mecanismo-para-reactivar-la-industria-en-an-barcelona-3760.html>
- Atlas of Economic Complexity. (2020). Mexico. Harvard University. <https://atlas.cid.harvard.edu/explore>
- Blyde, J. (2013). The Participation of Mexico in Global Supply Chains: The Challenge of Adding Mexican Value. *Inter-American Development Bank Technical Note No. IDB-TN-596*. www.publications.iadb.org/publications/english/document/The-Participation-of-Mexico-in-Global-Supply-Chains-The-Challenge-of-Adding-Mexican-Value.pdf
- Butzel Long. (2020, November 3). Mexico's Stop Order for Non-Essential Business. Resources. <https://www.butzel.com/resources-alerts-Mexico-Stop-Order-for-Non-Essential-Business.html>
- Kahn, C. (2020, June 29). Jailing of Labor Activist Raises Concerns About Mexico's Readiness For USMCA. *NPR*. www.npr.org/2020/06/29/884958652/jailing-of-labor-activist-raises-concerns-about-mexicos-readiness-for-usmca
- Chatterjee, S., Lee, Y., & Esposito, A. (2020, August 4). Exclusive: Foxconn, other Asian firms consider Mexico factories as China risks grow. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-mexico-china-factories-exclusive/exclusive-foxconn-other-asian-firms-consider-mexico-factories-as-china-risks-grow-idUSKBN25K17X>
- Chatzky, A., McBride, J. & Sergie, M.A. (2020). NAFTA and the USMCA: Weighing the Impact of North American Trade. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/backgrounder/naftas-economic-impact>
- Britannica (2020). Mexico – Trade. Britannica. Encyclopedia Britannica. www.britannica.com/place/Mexico/Trade
- Congressional Research Service (2020, June 10). USMCA: Labor Provisions. <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11308.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). Pobreza en México. Medición de la Pobreza. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalicio.aspx>
- DLA Piper. (2020, June 24). The US-Mexico-Canada Agreement (USMCA) Becomes Effective July 1, 2020. DLA Piper Global Law Firm. www.dlapiper.com/de/oman/insights/events/2020/06/us-mexico-canada-agreement-usmca-becomes-effective-july-1-2020/24-june-2020/
- Dwner, C. (2019, October 25). The Strike is Over: UAW Members Ratify Deal With General Motors. *NPR*. <https://www.npr.org/2019/10/25/773427051/the-strike-is-over-uaw-members-ratify-deal-with-general-motors>
- Easterly, W., Fiess, N., Lederman, D., Loayza, N.V., & Meller, P. (2003). NAFTA and Convergence in North America: High Expectations, Big Events, Little Time. *Economía*. Vol. 4, No. 1: pp. 1-53. <https://www.jstor.org/stable/20065449>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2019). Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2019. United Nations. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44698/10/S1900447_en.pdf
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2020a). Estudio Económico para América Latina y el Caribe 2020. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pos-pandemia de COVID- 19. Santiago, Chile: United Nations. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46070/89/S2000371_es.pdf
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2020b). Addressing the growing impact of COVID-19 with a view to reactivation with equality: New projections. Santiago, Chile: United Nations. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45784/4/S2000470_en.pdf
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2020c). Estudio Económico Para América Latina y El Caribe 2020. México. Santiago, Chile: United Nations. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46070/10/EE2020_Mexico_es.pdf
- EFE. (2020, October 1). EU Espera que México cumpla con el TMEC. *NTR Guadalajara*. www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=155600
- Elgin, C., Basbug, G., & Yalaman, A. (2020). Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the COVID-19 Economic Stimulus Index. *Covid Economics Vetted and Real-Time Papers*. Vol. 3. pp. 40-53. <https://cepr.org/file/9011/download?token=OYF-efkM>
- Expansión. (2020, March 31). AMLO: El TMEC es clave para reactivación de la economía. www.expansion.mx/economia/2020/03/31/amlo-el-tmec-es-clave-para-reactivacion-de-la-economia
- Figuroa, H. (2020, July 12). Integrará Secretaría de Economía a Pequeñas Empresas al T-MEC. *Excélsior*. www.excelsior.com.mx/nacional/integrara-secretaria-de-economia-a-pequenas-empresas-al-t-mec/1393455
- Gloria, E. (2020, September 29). Firman Concamin y la American Society of México, convenio de colaboración para potencializar el intercambio comercial. *Enfoque Noticias*. www.enfoquenoticias.com.mx/noticias/firman-concamin-y-la-american-society-m-xico-convenio-de-colaboracion-para-potencializar-el-tmec
- González, A. (2020, May 20) Mexico Publishes Alternative Transition Regime for Auto Industry under USMCA/T-MEC/CUSMA. *Info Expeditors* www.info.expeditors.com/newsflash/mexico-publishes-alternative-transition-regime-for-auto-industry-under-usmca/t-mec/cusma#:~:text=Expeditors%20Newsflash-
- González, D. (2020, October 9). ILO: 44 Percent of Mexican Jobs at Risk. *Mexico Business*. <https://mexicobusiness.news/professional-services/news/ilo-44-percent-mexican-jobs-risk>
- Gonzalez, V. (2020). Congressman Gonzalez Leads Letter to President Trump on Barriers to Market Access for U.S. Energy Companies in Mexico. <https://gonzalez.house.gov/media/press-releases/congressman-gonzalez-leads-letter-president-trump-barriers-market-access-us>
- GoPro (2020, September 16). GoPro Reiterates Plans to Move U.S. Bound Camera Production to Mexico. Gopro. www.investor.gopro.com/press-releases/press-release-details/2019/GoPro-Reiterates-Plans-to-Move-US-Bound-Camera-Production-to-Mexico/default.aspx
- Government of Canada. (2020). North American Free Trade Agreement (NAFTA) - Fast Facts. <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/facts.aspx?lang=eng>
- Gruenberg, M. (2020, July 6). Mexican Labor Lawyer Susana Prieto Terrazas Arrested, Raising USMCA Enforcement Doubts. *People's World*. www.peoplesworld.org/article/mexican-labor-lawyer-susana-prieto-terrazas-arrested-raising-usmca-enforcement-doubts/. Accessed November 1, 2020.
- Gutierrez Fedowitz, M. & Swanson, S.A. (2020, April 30). Mexico and COVID-19. *The National Law Review*. <https://www.natlawreview.com/article/mexico-and-covid-19>
- Hallward-Driemeier, M. & Nayyar, G. (2018). Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development. World Bank. Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27946>

Haslam, O. (2020, September 16). Foxconn Is Reportedly Looking to Mexico for Its New iPhone Factory. *IMore*. www.imore.com/foxconn-reportedly-looking-mexico-its-new-iphone-factory.

Haven, T. & van Der Mare, E. (2018). Servicing of Manufacturing and Boosting Productivity Through Services Sector Reform in Turkey. Policy Research Working Paper, No. 8643. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30849>

Herrington, N. (2020). Success in Fighting COVID-19 Depends on U.S.-Mexico Cooperation on Essential Industries. U.S. Chamber of Commerce. <https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/success-fighting-covid-19-depends-us-mexico-cooperation-essential-industries>

Institute for Management Development (2020). World Competitiveness Yearbook 2020. Lausanne, Switzerland. <https://www.imd.org/research-knowledge/books/world-competitiveness-yearbook-2020/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Banco de Información Económica. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Inter-American Development Bank. (2018). Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico. Washington, DC. [https://publications.iadb.org/publications/english/document/Under-Rewarded Efforts The Elusive Quest for Prosperity in Mexico.pdf](https://publications.iadb.org/publications/english/document/Under-Rewarded_Efforts_The_Elusive_Quest_for_Prosperty_in_Mexico.pdf)

International Monetary Fund. (2020). Mexico. Country News. <https://www.imf.org/en/Countries/MEX>

International Organization of Motor Vehicle Manufacturers. (2019). 2019 Production Statistics. <http://www.oica.net/category/production-statistics/2019-statistics/>

John, T. & Otto, C. (2020, October 29). Two of Europe's Biggest Economies Announce Partial Lockdowns. *CNN*. www.cnn.com/2020/10/28/europe/europe-new-lockdowns-announced-intl/index.html

Kahn, C. (2020, June 29). Jailing of Labor Activist Raises Concerns About Mexico's Readiness For USMCA. *NPR*. www.npr.org/2020/06/29/884958652/jailing-of-labor-activist-raises-concerns-about-mexicos-readiness-for-usmca

Karkaria, U. (2019, June 10). BMW opens Mexico plant without flinching. *Automotive News* <https://www.autonews.com/manufacturing/bmw-opens-mexico-plant-without-flinching>

Meade, K. D., Simonian, N., Hawes, C. B., & Pai, J. (2020, August 5). Labor Provisions of the USMCA: What Multinational Employers Should Know. *Retail & Consumer Products Law Observer*. www.retailconsumerproductslaw.com/2020/08/labor-provisions-of-the-usmca-what-multinational-employers-should-know/

Lederman, D., Maloney, W. F. & Servén, L. (2004). Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean. World Bank. Palo Alto, CA: Stanford University Press. Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14457>

Machuca, E. (2020, October 26). Mexican Auto Sector Needs USMCA Phase-In. *WardsAuto*. www.wardsauto.com/industry-news/mexican-auto-sector-needs-usmca-phase

Mexico Secretariat of the Economy. (2015). Comercio Exterior / Países con Tratados y Acuerdos firmados con México. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>

Mexico Secretariat of the Economy. (2020). Información estadística de la Inversión Extranjera Directa. Gobierno de México. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-estadistica-de-la-inversion-extranjera-directa>

Monroy, C. & Trines, S. (2019). Education in Mexico. *World Education News + Reviews*. <https://wenr.wes.org/2019/05/education-in-mexico-2>

Munguía, L. F. (2019). Productividad, Salarios y Trabajo Digno en México. Fundación Friedrich Ebert-México. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15508.pdf>

Muñoz, A. E. & Urrutia, A. (2020, September 2), AMLO: con austeridad se logró un ahorro de 560 mil mdp. *La Jornada*. www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/09/02/amlo-con-austeridad-se-logro-un-ahorro-de-560-mil-mdp-941.html

NemoGomez, A. (2020). USMCA Uniform Regulations Issued. *Foley*. June 16. www.foley.com/en/insights/publications/2020/06/usmca-uniform-regulations-issued.

News Center Latinoamérica (2020, February 20). Microsoft Announces a \$1.1 Billion Investment Plan to Drive Digital Transformation in Country Including Its First Cloud Datacenter Region. *News Center Latinoamérica*. www.news.microsoft.com/es-xl/microsoft-announces-a-1-1-billion-investment-plan-to-drive-digital-transformation-in-country-including-its-first-cloud-datacenter-region/.

Organization for Economic Cooperation and Development. (2019a). Programme for International Student Assessment Results from PISA 2018. Country Note: Mexico. Paris, France. https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_MEX.pdf

Organization for Economic Cooperation and Development. (2019b). Education at Glance 2019. Country Note: Mexico. Paris, France. https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_MEX.pdf

Organization for Economic Cooperation and Development. (2020a). Income inequality (indicator). <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>

Organization for Economic Cooperation and Development. (2020b). Average wages (indicator). <https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm>

Organization for Economic Cooperation and Development. (2020c). Boosting Productivity and Inclusive Growth in Latin America. https://www.oecd.org/latin-america/Boosting_Productivity_Inclusive_Growth.pdf

Otaviano, C. (2018). The Future of Manufacturing in the Global South. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/manufacturing-transition-in-developing-economies-byotaviano-canuto-2018-04>

Rainey, R. (2019, December 11). USMCA Wins AFL-CIO Endorsement. *POLITICO*. www.politico.com/newsletters/morning-shift/2019/12/11/usmca-wins-afl-cio-endorsement-783569

Reshoring Institute. (2020). What is Reshoring. <https://reshoringinstitute.org/what-is-reshoring/>

Rios, V. (2020, April 14). La obsesiva austeridad de López Obrador perjudica más a los pobres. *The New York Times*. www.nytimes.com/es/2020/04/14/espanol/opinion/coronavirus-plan-economico-mexico-amlo.html

Rodrik, D. (2014, November 13). Mexico's Growth Problem. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/mexico-growth-problem-by-dani-rodrik-2014-11>

Rodrik, D. & Levy, S. (2017). The Mexican Paradox. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/mexican-paradox-economic-orthodoxy-low-productivity-by-santiago-levy-and-dani-rodrik-2017-08?barrier=accesspay>

Sturgeon, T. J. & Van Biesebroeck, J. (2011). Global value chains in the automotive industry: an enhanced role for developing countries? *Int. J. Technological Learning, Innovation and Development*, Vol. 4, p. 181–205. https://www.researchgate.net/profile/Timothy_Sturgeon/publication/227357344_Global_value_chains_in_the_automotive_industry_An_enhanced_role_for_developing_countries/links/0f317532c689e2843e000000/Global-value-chains-in-the-automotive-industry-An-enhanced-role-for-developing-countries.pdf

Tetakawi. (2020, May 20). The Future of Wire Harness Manufacturing in Mexico. <https://insights.tetakawi.com/the-future-of-wire-harness-manufacturing-in-mexico>

The Balance. (2020). *History of NAFTA and Its Purpose*. <https://www.thebalance.com/history-of-nafta-3306272#:~:text=Negotiations%20began%20in%201986%20and,force%20until%20NAFTA%20replaced%20it>

The Conference Board. (2020a). Manufacturing Productivity & Unit Labor Cost. International Labor Comparisons program. <https://www.conference-board.org/ilcprogram/productivityandulc/datatables>

The Conference Board. (2020b). Total Economy Database. A detailed guide to its sources and methods. <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>

UBS. (2020, June 15). Supply Chains Are Shifting: How Much and Where? UBS Evidence Lab Inside. UBS. www.ubs.com/global/en/investment-bank/in-focus/covid-19/2020/supply-chains-are-shifting.html#:~:text=44%25%20of%20respondents%20in%20the

United Nations Conference on Trade and Development. (2019). UNCTAD-Eora Global Value Chain Database. <https://worldmrio.com/unctadgvc/>

United Nations. (2020). Data Query. Department of Economic and Social Affairs Population Dynamics. <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>

United States Census Bureau. (2020a). U.S. International Trade in Goods and Services, 2019 Annual Revision. Washington, DC. https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2019pr/final_revisions/final.pdf

United States Census Bureau. (2020b). U.S. FT 900: U.S. International Trade in Goods and Services – 2019 Annual Revision, Exhibit 17. U.S. Trade in Motor Vehicles and Parts by Selected Countries. Washington, DC. https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2019pr/final_revisions/exh17.pdf

United States Department of State. (2020). 2020 Investment Climate Statements: Mexico. Report Overview. <https://www.state.gov/reports/2020-investment-climate-statements/mexico/>

United States International Trade Commission. (2020). Data. <https://dataweb.usitc.gov>

University of Pennsylvania. (2016). NAFTA's Impact on the U.S. Economy: What Are the Facts?. Knowledge@Wharton. <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/naftas-impact-u-s-economy-facts/>

Villarreal, M. A. (2010). NAFTA and the Mexican Economy. Congressional Research Service. <https://fas.org/sqp/crs/row/RL34733.pdf>

Villarreal, M. A. (2020). U.S.-Mexico Economic Relations: Trends, Issues, and Implications. Congressional Research Service. <https://fas.org/sqp/crs/row/RL32934.pdf>

World Bank. (2020a). Data. <https://data.worldbank.org/indicator>

World Bank. (2020b). Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34015/9781464816086.pdf>

World Bank (2020c). Trading for Development in the Age of Global Value Chains. Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32437/9781464814570.pdf>

World Bank (2020d). Doing Business 2020. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>

World Economic Forum. (2019). The Global Competitiveness Report 2019. Geneva, Switzerland. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Zumbrun, J. (2019). New North American Trade Deal Seen as Template for Deals to Come. *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/new-north-america-trade-deal-seen-as-template-for-deals-to-come-11576319401>

DOCUMENTOS TRADUCIDOS

TRANSLATED DOCUMENTS



[REGRESAR AL ÍNDICE](#)

FOREWORD

by Senator Ricardo Monreal Ávila,
President of the Political Coordination Board

In extraordinary times like the one related to the COVID-19 pandemic, firm steps must be taken with a long-term vision to move forward. It was under this idea that this publication, *The USMCA Implementation: A Test for North America*, was conceived. It is a joint effort that brings together a group of prominent experts from the three North American countries, whose objective is to analyze the different scenarios of the implementation of the Treaty between Mexico, the United States and Canada (USMCA) based on the pressures the three nations will have to face during the post-pandemic recovery, and which—I would dare to say—were not conceived by any of the parties involved in the negotiation and conclusion of the agreement before 2020.

The entry into force of the USMCA on July 1, 2020 marked the beginning of a new era in the economic and trade integration of North America, a region that is home to a combined population of more than 490 million people, or just under seven percent of the world's population, but accounts for 30 percent of global gross domestic product. It is considered a production center for the rest of the world and, consequently, a pole of investment and innovation given the integration of global value chains in different sectors.

Based on the deep level of standardization, largely brought about by the North American Free Trade Agreement (NAFTA), and now by the USMCA, the U.S. market has positioned itself as highly competitive and integrated, creating an increasingly robust work ecosystem that supports millions of jobs.

Without a doubt, the ratification and entry into force of the Treaty represents the conclusion of a long and intense process to modernize the main trade framework in the region. However, these milestones trigger an even greater challenge: the materialization of all the opportunities included in the USMCA; moreover, the first months of its operation will be in the midst of an unprecedented economic crisis, growing protectionism, and ongoing trade wars. This implies challenges and opportunities that must be worked together with all stakeholders involved in the regional market, to take advantage of the potential of the agreement as an instrument of regional economic recovery, especially since its first review is expected for 2026. That is why we need to go from celebration to permanent reflection and review.

Mexico's Ministry of Economy and Senate agree on this approach, and that is why we thought of this publication as part of that process. We want to take up the expert reflections of the three countries, to move our own convictions and ensure that the conditions that depend on us, the Executive and Legislative branches, are favorable to materialize the USMCA vision. This critical reflection will allow us to rectify paths, identify new challenges and integrate new variables and factors that, as in the case of the pandemic, we are potentially not anticipating now.

To that end, Gustavo Vega Cánovas and Francisco Campos Ortiz make a specific analysis of the USMCA negotiation process and the changes it has incorporated into the North American trade regime in two key sectors for Mexico: the automotive industry and labor policy. After an assessment of the differences between NAFTA and the USMCA in these sectors and the implications of these changes, the researchers offer a series of public policy recommendations that the Mexican government could implement to maximize the benefits and mitigate the risks presented by the new trade agreement.

From this comparative review between treaties we move on to a vision of the future in which Dan Ciuriak and Robert Fay make an analysis of the potential impact that the agreement will have in Mexico. They delve into its implications for the country's economic development in light of the evolution of the data and knowledge-based economy, the restructuring of global supply chains in response to the risks highlighted by the pandemic-related economic crisis, as well as the changes in global trade and investment patterns driven by trade and technological friction between the United States and China.

Gisela Bolívar Villagómez also examines in detail the different legal instruments provided in the USMCA, especially the investor-State dispute settlement mechanism, considering the importance of their use by different economic sectors, particularly in view of the effects of COVID-19, the protectionist trade policies in force, and those expected due to the economic crisis.

On the other hand, given the change in the integration model entailed by the USMCA, Jeffrey Schott, Gary Hufbauer, Sherman Robinson, Raul Hinojosa-Ojeda and Euijin Jung reflect on the steps that NAFTA modernization took in different directions with respect to trade liberalization and the way in which the USMCA internalized the echoes of domestic politics, particularly from the United States, and from the participation of Canada and Mexico in the Trans-Pacific Partnership Agreement (TIPAT or CPTPP).

They also review the opportunities presented by the new, more cooperative political atmosphere based on the USMCA in the areas of automobiles, energy, climate, and infrastructure and present an innovative reflection on the potential for reform and even expansion of the North American Development Bank.

Certainly, the attractiveness and competitiveness of North America as a trading block has endured, and updates to the agreement in different sectors have made USMCA a model for future trade agreements around the world. Maria Fernanda Bozmoski and Jason Marczak with Daniel Payares Montoya assess the implications of the entry into force of the USMCA, including the review that many companies are making of the supply chain footprints and the effect of the ongoing trade dispute between the United States and China. The complex context of the pandemic clearly represents a challenge for governments and businesses alike, especially to maintain the region as an exceptionally attractive destination in the coming years.

I am confident that this publication will be the first of many spaces for the discussion and reflection that we will jointly promote with the academia of the North American region, in order to maximize the benefits of the USMCA, taking advantage of the lessons left by the pandemic, to promote an economic recovery and a more fair and equitable development.

FOREWORD

by Tatiana Clouthier Carrillo

Minister of Economy

The entry into force of the Treaty between Mexico, the United States, and Canada (USMCA) on July 1, 2020 marks the beginning of a new phase in economic relations between the three North American countries.

The USMCA replaced NAFTA, which remained in force for 26 years. NAFTA brought significant benefits to all three countries and forged a highly competitive region with a 16% share of trade, over 18% of GDP and over 23% of FDI globally. Its disciplines were included on bilateral Free Trade Agreements negotiated by the three countries. Its renegotiation responded to the demand of the President of the United States, Donald Trump, in order to reflect his priorities.

This publication contains the analysis of renowned researchers and experts from the three countries on the potential effects of USMCA on Mexico's economic development from different perspectives. Thus, it analyzes the impact of the new controversial rules of origin and regulations issued by the United States in the automotive sector; the impact of the commitments adopted in the areas of energy, environment, labor, and trade facilitation; and the benefit of the development and recapitalization of the NADBANK that can foster poverty reduction and the elimination of inequities.

The challenges faced by the North American region in implementing the USMCA are presented in a context characterized by protectionist policies, the disruption of value chains and the acceleration of the digitization of the economy resulting from the COVID-19 pandemic and friction between the United States and China. All of which have substantially modified global economy.

On the other hand, it is foreseen that the Treaty will allow to position the region to the vanguard in international trade because of the disciplines it includes in subject matters that at the moment are the engine for global economic growth, such as e-commerce, competitiveness, entrepreneurship, Small and Medium Enterprises, anti-corruption, labor aspects, and the environment.

For Mexico, the USMCA is a fundamental element of trade policy, an instrument that will strengthen our country's relationship with the United States and Canada; and will deepen productive regional integration by modernizing and expanding trade rules for goods and services in the region and establishing an institutional framework to provide legal certainty for investments in North America.

After the COVID-19 pandemic, the world will return to the path of economic recovery with new tools, such as digital commerce, telecommuting, reorganization and relocation of production chains, and economic regions will be very important in this process. Thus, the USMCA will play a fundamental role for economic recovery in North America.

The USMCA is the next step in the process of regional productive integration and should be used to its maximum capacity by the governments and economic sectors of the three countries to compete together at the global level. In this new stage, the cooperation framework provided by the USMCA is necessary to work together for the benefit of the entire population of North America.

This publication on the USMCA, co-produced by the Mexican Senate and Ministry of Economy, available to all sectors of the country, contains the vision of renowned researchers from prestigious institutions in Mexico, the United States, and Canada to understand the in depth scope of the new Treaty and the future of North American economic integration.

Lastly, I would like to recognize Dr. Graciela Márquez for all of her hard work in the first phase of implementation of this important instrument of North American integration, which is essential for Mexico's economy.



[REGRESAR AL ÍNDICE](#)

THE UNITED STATES-MEXICO-CANADA AGREEMENT (USMCA) CHALLENGES AND OPPORTUNITIES IN THE GLOBAL ENVIRONMENT OF THE CORONAVIRUS

Gustavo Vega Cánovas* and Francisco Campos Ortiz**

Summary: This paper presents an analysis of the changes incorporated by the USMCA into the North American trade regime in two key sectors for Mexico: the automotive industry and the labor policy. The questions to answer are: What are the main differences between NAFTA and the USMCA in the automotive sector and the labor field? What are the main implications of these changes, especially for Mexico? What public policy measures could be implemented to enhance the benefits of the USMCA and mitigate its risks? In this paper, we argue that the execution of the USMCA is a fundamental step in North American economic integration given that NAFTA required modernizing in accordance with the realities of the 21st century; however, it came at a time when the U.S. government opted for a nationalistic trade and managed trade policy, which left its mark on the new treaty. The USMCA offers benefits that Mexico will have to take advantage of; however, it also poses challenges for its automotive industry and for the implementation of its labor policy.

*Secretary General of El Colegio de México.

** Postgraduate student at Georgetown University.

1 Introduction

On April 24, 2020, the United States government notified its Congress of the completion of all internal procedures required for the entry into force of the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA). This same action was carried out a few days before, on April 2, by the governments of Mexico and Canada, thus fulfilling the necessary requirements for the USMCA to enter into force on July 1 replacing the North American Free Trade Agreement (NAFTA).

The USMCA is a historic agreement—as was NAFTA at the time—that will mark the North American integration project and will have an impact on the content of other trade agreements to be negotiated in the future. The USMCA includes changes in various disciplines and incorporates new issues, which will have an impact on the trilateral economic relationship. These changes imply significant challenges for the three countries and the industries that have operated under NAFTA, since they will have to adjust their production and supply chains to meet the new requirements prescribed by the USMCA. Any transformation of an international trade regime of the magnitude of NAFTA presents challenges and requires an adaptation process for the parties.

In addition, the USMCA came into force in an adverse global context. The pandemic of the new coronavirus has had enormous repercussions in the entire world, with decreases in global production as a result of the contingency and social distancing measures imposed that have distorted practically all areas of human life. Thus, the challenge is twofold, to adapt to the new USMCA guidelines and to adapt the supply and production chains to a reality dictated by the new coronavirus pandemic.

So as to fully appreciate the historical value of the USMCA and gauge the dilemmas faced by the three countries, it is worth remembering that from the beginning the negotiation was carried out under the constant threat of President Donald Trump to have his government abandon NAFTA unless the renegotiation resulted in an agreement that primarily benefited his country. The renegotiation of NAFTA and the final outcome was marked by President Donald Trump's vision which has also become an essential part of U.S. trade policy, at least until the end of 2020.

According to this vision, international trade is a zero-sum process in which the gains of one country are the losses of another. The trade deficit represents losses as a result of actions performed by third countries to gain advantage. This view has led the Trump administration to employ protectionist measures, such as the abuse of antidumping and countervailing measures, under the guise of defending national security (United States Trade Representative [USTR], 2020). This nationalistic managed trade view has left its mark on the USMCA.

Still, the conclusion of the USMCA should be celebrated, as it managed to avert President Trump's threats to derail the trade integration process in North America. The period of uncertainty that the long and hazardous negotiation process inflicted on the region ended with the treaty's entry into force and greater certainty is generated for economic actors.

The purpose of this paper is to present an analysis of the changes that the USMCA has incorporated into the North American trade regime in two key sectors for Mexico: the automotive industry and the labor policy. This paper incorporates an assessment of the differences between NAFTA and the USMCA in these sectors and the implications of these changes, mainly for Mexico. It also provides public policy recommendations that the Mexican government could implement to maximize the benefits and mitigate the risks presented by the USMCA.

The following questions need to be answered: What are the main differences between NAFTA and USMCA in the automotive sector and the labor field? What are the main implications of these changes, especially for Mexico? What public policy measures could be implemented to enhance the benefits of USMCA in the short and medium term, and to mitigate its risks in these areas?

In this paper we argue that the conclusion of the USMCA is a fundamental step in North American economic integration given that NAFTA required modernizing in accordance with the realities of the 21st century; however, it came at a time when the U.S. government opted for a nationalistic trade and managed trade policy, which left its mark on the new treaty. The treaty undoubtedly offers benefits that Mexico will have to take advantage of; however, it also poses challenges for its automotive industry and labor policy. The results of the USMCA for Mexico in these areas will depend in large part on the country's ability to adapt to a new trade regime, including the implementation of public policies that can enhance benefits and mitigate risks.

The first section presents a brief account of NAFTA renegotiation, emphasizing the major trends that explain both the renegotiation itself and the final content of the USMCA, which is marked by the vision of the current government in the United States.

The second section presents an assessment of the context in which the USMCA came into effect. The purpose is to identify the economic challenges created by the new coronavirus pandemic and to put into perspective the policies of the current government in Mexico in response to the implementation of the USMCA.

The third section offers an analysis of each of the mentioned sectors—automotive and labor—, evaluating the final content of the USMCA, the innovations of the agreement with respect to NAFTA and the challenges that the new requirements imply for Mexico. This section also presents public policy proposals to enhance the benefits and minimize the difficulties that have been generated for Mexico as a result of the new treaty.

2 A Brief Review of the NAFTA Renegotiation Process

The purpose of this section is to emphasize the macro trends that influenced the negotiation process, not to provide a detailed chronology or narrative, particularly with regard to the realignment in U.S. economic policy that led to it, as well as the reactions, mainly from Mexico but also from Canada.

The economies of North American countries have undergone a long process of economic integration that intensified with the signing of NAFTA in 1994 (Pastor, 2011). NAFTA aimed to increase trade and investment flows in order to improve competitiveness in the three countries and promote the integration of a regional market. These objectives were undoubtedly achieved. The main impact of NAFTA is that it allowed for the consolidation of an important group of regional value chains that have generated trade and investment flows, which have led to net aggregated gains for the three countries.

For Mexico, NAFTA meant much more than just an agreement to boost trade and investment; it was the culmination of a radical change in the country's economic strategy towards a project with main objectives to promote investment in the production of tradable goods to exploit Mexico's capacity as an export platform and to ensure a process of macroeconomic reforms (Moreno-Brid et al., 2005).

Despite the enormous benefits of NAFTA, which were expressed mainly in its first years of existence and made North America the most dynamic trade region in the world, the regional integration project was undermined from the first year of the 21st century due to various factors, among which three stand out due to the magnitude of their scope: the terrorist attacks in the United States in 2001, China's entry into the World Trade Organization (WTO) in the same year, and the Great Recession (see Vega, 2010; Vega and Campos, 2017).

In addition, the fact that NAFTA was negotiated with the 20th century trade and integration patterns in mind meant that over time the treaty would no longer be an appropriate instrument to govern 21st century economic exchanges. This not only relates to issues that have recently acquired pre-eminence as e-commerce, but also to the intensification of certain needs, such as integrating small and medium-sized enterprises (SMEs) into global value chains with greater fervor or deepening regulatory coherence and trade facilitation.

In light of the above scenario, the countries of North America made efforts starting in 2002 to reinvigorate the economic integration process through the "smart border" programs, designed to promote trade while addressing U.S. national security concerns arising from the 2001 terrorist attacks; the Security and Prosperity Partnership of North America (SPP), negotiated in 2005 to mitigate barriers to trade and investment flows; and the Council for Regulatory Cooperation, created in 2012 to boost the region's competitiveness. The results of these initiatives, however, were modest.

At this juncture, the United States decided to participate in the negotiation of the Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) and invite its NAFTA partners to do the same. Mexico and Canada joined this process, recognizing that their participation in the TPP would allow them to achieve two fundamental purposes. On the one hand, to gain access to new markets in Asia; on the other hand, to modernize NAFTA.

The three countries reached agreements in the negotiation of the TPP that would have allowed them to deepen their relations in some very important areas, such as investment, financial services, telecommunications, intellectual property, environment, labor, and state enterprises. The TPP includes areas that were not part of NAFTA, such as regulation of electronic commerce, SMEs, competitiveness, regulatory coherence, fighting corruption and customs management.

However, the environment changed dramatically with the election of Donald Trump as president of the United States in 2016. During a presidential debate, Donald Trump claimed that NAFTA was "the worst trade agreement ever approved by the United States" (see Severns, 2016; Hendrix, 2016). During his inaugural speech, President Trump said that the United States had to protect itself from "the havoc caused by other countries on our products, stealing our businesses and destroying our jobs." He assured that trade protectionism "would lead to greater prosperity" and that his administration would "create fair and economically beneficial trade agreements" for American workers (Trump, 2017).

In the first days of his presidency, Donald Trump officially withdrew the United States from the TPP (The White House, 2017). The president indicated that he would do the same with respect to NAFTA unless it was renegotiated, as he felt that the agreement did not benefit his country (Parker et al., 2017; Gramer, 2017). Faced with this situation, Canada and Mexico announced their willingness to renegotiate NAFTA (Forbes, 2016; Tamkin, 2016).¹ The effort to modernize the treaty would take place in a complex global context due to a reduced growth of global trade and a tendency towards protectionism (see WTO, 2016a, September 27; International Monetary Fund [IMF], 2016; WTO, 2016b, June 21).

The Donald Trump administration officially notified the U.S. Congress of the beginning of NAFTA renegotiation in May 2017 (USTR, 2017a). The first round of negotiations took place in August of that year (USTR, 2017b), a trilateral agreement was announced in September 2018 (USTR, 2018a), the new treaty was signed in November of that same year and entered into force on July 1, 2020 (USTR, 2018b).

¹ At the CEOs meeting of the Asia-Pacific Economic Cooperation Forum in Lima, Peru, on November 18, 2016, Mexico's President Enrique Peña Nieto stated: "... we have learned that NAFTA [sic] can be modernized, it can incorporate elements that were not considered when this agreement was signed. I would say (...) rather than renegotiation, let's modernize NAFTA [sic], let's make it a much more powerful vehicle. (Presidency of Mexico, 2016).

Despite the relatively short renegotiation period of USMCA, the process was strenuous and had some controversy. For example, in the second round of negotiations, September 2017, the United States presented a series of demands that were unacceptable to Mexico, including a clause to review the treaty every five years, eliminate dispute resolution mechanisms and raise the regional content of the automotive sector to favor the production of automobiles in the United States (Morales, 2018). In March 2018, the U.S. government imposed a 25% tariff on steel imports and a 10% tariff on aluminum imports from Mexico, Canada, and the European Union based on section 232 of the Trade Expansion Act of 1962.² In practice, the Trump administration resorted to this little-used mechanism to put pressure on Mexico and Canada to renegotiate NAFTA—and to do so on its terms (Noland, 2018).³ Mexico responded by imposing countermeasures, with tariffs of between 7% and 25% on various products (Crowell Moring, 2018).

The strategy of the governments of Mexico and Canada was to contain U.S. demands. Mexico also followed the strategy it had previously used in the NAFTA negotiation, namely, to maintain a permanent dialogue with the private sector, connect with sympathetic groups in the United States, and promote progress in less controversial areas, including intellectual property, e-commerce and telecommunications (Bahri and Lugo, 2020).

As the three governments renegotiated NAFTA, Andrés Manuel López Obrador was elected President of Mexico in July 2018. After being elected, he communicated to the United States government his willingness to conclude the renegotiation of NAFTA and appointed a representative, Jesús Seade, to accompany the negotiations (Expansión, 2018). This measure allowed an important coordination between the administration of President Enrique Peña Nieto and the President-elect's team that mitigated uncertainty and facilitated the conclusion of the negotiations.

Meanwhile, the Democratic majority in the U.S. House of Representatives obtained during the 2018 mid-term elections led to the need to negotiate a last-minute adjustment to the treaty, as this group announced that they would not approve the USMCA unless certain modifications were agreed upon, particularly in the labor and pharmaceutical fields (Rodríguez, 2019). After several months of negotiations, the three countries reached an agreement that was expressed in an amendment protocol signed on December 10, 2019 (Presidency of Mexico, 2019).

As previously mentioned, the importance of the USMCA lies in the fact that it managed to avert the constant threats by President Trump to derail the trade integration process in North America and put an end to the long period of uncertainty that the renegotiation inflicted. Likewise, USMCA signifies a recognition by the Trump administration of the support to trade integration with Mexico in broad sectors and regions of the United States, especially in the context of the economic confrontation with China.

The USMCA is an agreement that preserves the benefits of NAFTA in terms of openness and market access. It also makes important advances in various sectors, including agriculture and financial services. The USMCA also implies an expansion of NAFTA in issues such as digital trade, transparency, regulatory practices, state-owned companies, environment, SMEs, competition, anti-corruption, and exchange rate management.

However, it is important to recognize that economic and political pressures, as well as the Trump administration's view of international trade, which have left their mark on the final agreement. The USMCA is a direct result of the realignment of U.S. trade policy during the Trump administration, incorporating features that align with its tendency to place great emphasis on *trade enforcement*, trade management, and the goal of achieving relocating production and supply chains in the United States.

² Section 232 gives the Executive Branch the power to conduct an investigation to determine whether the import of a particular product presents a risk to the United States national security and, if so, to apply safeguard measures.

³ Prior to 2016, Section 232 had only been used twice.

The Trump Administration's stamp is evident in the final text of the USMCA, especially with regard to rules of origin in key sectors, mainly the automotive sector. Similarly, it can be seen in the labor obligations in the agreement, which were substantially strengthened, detailed and placed under the jurisdiction of the treaty's dispute resolution mechanism. Changes in these sectors have important implications for Mexico, which are discussed in detail in section three. However, before doing so, it is essential to conduct an analysis of the scenario under which the USMCA has come into force.

3 The Context of the Entry Into Force of the USMCA

The new coronavirus pandemic has impacted virtually every area of the global economy, including international trade. Hence, it is relevant to evaluate how these circumstances are affecting Mexico and the implementation of the USMCA. The pandemic has been devastating, both at the human and economic levels. The virus has affected more than 67 million individuals and has been responsible for more than 1.5 million deaths around the world. According to Johns Hopkins University, North America has been heavily affected, with more than 14 million cases and 283,000 deaths in the United States, one million cases and 110,000 deaths in Mexico, and more than 426,000 cases and 12,000 deaths in Canada (Johns Hopkins University, 2020).

The economic effects of the pandemic have been equally devastating. For the World Bank (2020), "it represents the biggest shock the global economy has experienced in recent decades, causing global activity to collapse." According to the International Monetary Fund (IMF) (2020a), the global economy will suffer a 4.4% contraction in 2020 as a result of what it has called the Great Lockdown. All regions of the world have seen a deterioration in their economic growth and the medium and long term effects remain to be seen. Without any doubt, the pandemic will have serious repercussions on production potential and labor productivity, which could lead to a long recession that would exacerbate a trend of slow growth in these factors (World Bank, 2020).

The economies of the three North American countries have suffered from the pandemic. It is estimated that the United States, Mexico, and Canada will see year-over-year declines in gross domestic product (GDP) of 8%, 10.5%, and 8.4%, respectively (IMF, 2020b). The International Labor Organization (ILO) estimates that 94% of the world's workers live in places where some form of workplace closure has been established (ILO, 2020). In a period of 26 weeks between mid-May and mid-September 2020, 61 million Americans applied for state unemployment insurance benefits and the unemployment rate currently exceeds 8% (Jackson, 2020, September 21). The unemployment rate in Canada in September 2020 was 9%, an increase of 3.5% compared to the same month last year (Statistics Canada, 2020a). In Mexico, the unemployment rate in September 2020 was 3.7%, although this indicator does not reflect the full impact of the economic crisis given the rate of informal labor (55.1%), which has increased in recent months (National Institute of Statistics, Geography and Informatics [INEGI in Spanish], 2020a).

The three North American countries have responded differently to the economic consequences of the pandemic. The United States implemented a USD 8.3 billion program as a first response, and has added additional programs, including USD 2.3 trillion as part of an economic stimulus bill, coupled with a USD 483 billion job protection program and an additional USD 44 billion from the Disaster Assistance Fund to provide additional unemployment benefits (IMF, 2020c). Canada implemented an emergency program equivalent to 16.4% of GDP that includes health care subsidies, direct transfers to households and businesses, payment deferrals, and tax exemptions (IMF, 2020d). Mexico, in contrast to the United States and Canada, has adopted measures equivalent to 0.2% of GDP in public spending and reduction of tax revenues, as well as measures equivalent to 0.5% of GDP in loans to workers in the formal sector and recently fired workers (IMF, 2020e).

Central banks around the world have been forced to react, implementing mainly two types of measures. On the one hand, stimuli through monetary policy as a tool to stabilize the economy; on the other hand, acting as a “market maker of last resort” to ensure the functioning of markets and avoid paralysis in the economy (Carstens, 2020). The Bank of Mexico has lowered its interest rate, now 4.25%, by 275 basis points between March and September 2020; the Federal Reserve reduced the reference interest rate by 150 basis points, to a margin of between 0 and 0.25%; and the Bank of Canada lowered the monetary policy rate by 150 basis points to 0.25% (Bank of Mexico, 2020). In other words, the three central banks have taken measures to stimulate the economy in the face of the current difficult situation.

While the Bank of Mexico has taken steps to counter the pandemic, the response on the fiscal side in Mexico has left something to be desired, especially in comparison to the response of other countries, leading to harsh criticism from the current government (see Webber, 2020). While a large number of Latin American countries have chosen to increase public debt to strengthen fiscal spending during the pandemic, the Mexican government has taken another path, opting only for a reallocation of public resources and even austerity measures (see Hoyos, 2020). The National Council for the Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL in Spanish) has established that income poverty could increase in the absence of “public policies that attend to the population with average income” and has estimated that between 8.9 and 9.8 million Mexicans could fall into poverty due to the economic effects of the pandemic (CONEVAL, 2020).

The pandemic has had major impacts on world trade. The WTO estimates that the volume of world merchandise trade will fall by 9.2% in 2020 and, although growth of 7.2% is projected for 2021, the level of trade in the medium term will remain below pre-crisis levels. Trade in North America has been seriously affected, with estimates of a 14.7% drop in exports and 8.7% in imports in the same year (WTO, 2020).

Exports from the United States to Mexico and Canada between January and August 2020 were 20% lower than in the same period in 2019, while imports decreased by 17% (U.S. Census, 2020). In August 2020, in year-on-year terms, Canada’s exports to Mexico fell 22% and imports fell 10%; Canada’s exports to the United States decreased 10% while imports decreased 8% in the same period (Statistics Canada, 2020b). Between January and June 2020, Mexico’s total trade with the United States fell 20% compared to the same period the previous year, with a 17% drop in exports and 25% in imports; Mexico’s trade with Canada contracted 26%, with a 29% drop in exports and 23% in imports.⁴

According to a recent survey, 98% of senior executives in the United States stated that the pandemic represents a disruption to their supply chains (Interos, 2020). Another study concludes that more than half of the companies surveyed reported at least a 25% reduction in their supply chains due to the pandemic (Thompson et al., 2020). These findings are consistent with those of an expert survey conducted by the Atlantic Council (Little and Scott, 2020) showing that 49% of respondents believe that supply chains have been disrupted due to the pandemic.

This is the difficult context in which the USMCA was launched. Because of the disruptions caused by the pandemic, even members of the U.S. Senate Finance Committee sought, without success, to delay the entry into force of the agreement (Chuck, 2020). Others believe the USMCA could serve as an element that can help Mexico and the rest of the North American countries to navigate the harmful effects of the pandemic and revive the regional economy (Gutiérrez and Sepúlveda, 2020). Meanwhile, the business sector in the three countries has commended the entry into force of the treaty, although it has also highlighted the difficulties involved in adapting their operations to the new rules, especially given the health and economic crisis (Reuters, 2020, July 1).

⁴ Authors’ calculation with statistics from the Ministry of the Economy (2020a).

Now that the agreement has entered into force, stakeholders seeking to operate under the new treaty will not only have to adapt to the new regulations—for example, the various national contents established in the rules of origin—but will also have to deal with the adversities created by the pandemic that, as we have seen, have significantly affected supply chains. This is particularly important in the case of North America, where there is an integration of value chains between the three countries, which has led to large-scale shared production (see Wilson, 2011; Wilson, 2017).

Having considered the implementation challenges caused by the pandemic, the following section presents an assessment of two sectors that will be critical to the future of the USMCA.

4 An Analysis of Two Key Sectors in the USMCA

The renegotiation of NAFTA and final content of the USMCA have been the subject of endless discussions and debates in which two issues have stood out: the automotive sector and the labor chapter. The following is an analysis of each of these.

4.1. *The automotive sector*

Modern history of automotive and auto parts integration in North America dates back to the 1960s. The industry has been very successful since then, often facilitated by public policy decisions. The automotive and auto parts industry in North America has been shaped by three agreements: the U.S.-Canada Automotive Agreement, the U.S.-Canada Free Trade Agreement and NAFTA. The great contribution of the latter was to integrate Mexico into the production chains developed in Canada and the United States (Schott, 2017).

NAFTA was instrumental in the creation of a continental automotive and auto parts industry. The automotive industry – probably the industry with the greatest regional integration – reflects how trilateral trade is very different to that with other countries. Mexico, the United States and Canada not only trade final products, but also build products together in a process called shared production or vertical specialization. Thus, companies in North America send parts and materials back and forth across borders, often more than once, during the production process in order to take advantage of scale economies and the competitive advantages of each country. Parts used in North American automotive manufacturing cross some borders up to eight times (Auto Alliance, 2017). To put this in perspective, a vehicle assembled in the United States has more than 10,000 parts originating from various producers in different countries that travel across borders several times (Canis et al., 2017).

Over the past 25 years, vast regional production chains have been created in North America. The United States, Mexico and Canada are, respectively, the third, fourth, and sixth largest exporters of the automotive industry worldwide. In the United States, 40% of the automobiles in the market are imported, mainly from Mexico, Canada, Japan, and South Korea. In turn, Mexico has become the largest export market for auto parts to the United States, almost tripling the value of the second largest exporter to the Mexican market, Canada (International Trade Administration, 2016). Likewise, in Mexico, the automotive industry employs 728,356 individuals, which represents 20% of the employment in the country’s manufacturing industry (Government of Mexico, 2016). More than 80% of Mexico’s light vehicle production is for export. Mexico exports 79% of its light vehicles to the United States and 6% to Canada; it imports 31% of its light vehicles from the United States and 16% from Japan. With respect to auto parts, 91% of Mexico’s exports are destined to the U.S. market and 2% to the Canadian market; 59% of Mexico’s imports in this area come from the United States and 6% from Japan (INEGI and the Mexican Automotive Industry Association [AMIA by its Spanish acronym], 2016).

The fact that Mexico has such close ties with its North American neighbors is associated with the construction of supply chains that have been promoted by NAFTA. According to figures from the National Institute of Statistics and Geography (INEGI by its Spanish acronym), 62% of the auto parts used to assemble an automobile in Mexico come from local firms and 38% are imported from the United States, Canada or some other country (Sánchez, 2016). Many of these imports are assembled into final products that are subsequently exported. This is significant, since it has been calculated that an increase of 10% in exports by the automotive industry creates 25,945 direct jobs and 46,485 indirect jobs in Mexico (INEGI and AMIA, 2016).

This brief review makes it clear that the automotive sector is of enormous importance to Mexico and North America as a whole. Nevertheless, in the prelude to the NAFTA renegotiation, the U.S. government expressed dissatisfaction with the rules governing the automotive sector in the agreement. U.S. Secretary of Commerce Wilbur Ross stated that these rules were a “loophole” that allowed materials from outside the region to qualify as originating in North America, “a subterfuge” for non-original goods to take advantage of NAFTA (CNBC, 2017, March 30). From this standpoint, to use an example used by Ross himself, NAFTA allowed a Japanese automotive producer with a factory in China to use Chinese components, export them to Mexico, assemble them into an automobile, and then export it to the United States without paying a tariff (The Wall Street Journal, 2017, April 25).

Throughout the negotiations, the United States exerted pressure to tighten the rules of origin in the automotive sector. Thus, it proposed to modify the rules of origin by increasing the value of regional content from the 62.5% established in NAFTA to 85%. The United States also suggested including a 50% U.S. content requirement in automobiles and a 40% labor content requirement. Mexico rejected the 85% regional content proposal and the demands to include a U.S. content requirement.⁵

The final outcome of the negotiations was a mid-point where the rules of origin were tightened, but not to the extent that the United States sought. The rules of origin for the automotive sector in the USMCA are complex. The treaty determines that, in order to be considered a product originating in North America, the following general requirements must be met:⁶

1. Passenger vehicles and light trucks must have 75% regional content by July 2023 (NAFTA determined a percentage of 62.5%).
2. At least 40% of the contents of passenger vehicles and 45% of light and heavy trucks must be produced in facilities where assembly workers earn, on average, at least \$16 per hour by July 2023 (NAFTA did not include a similar requirement).⁷
3. At least 70% of annual steel purchases for production inputs for passenger vehicles, light and heavy trucks must come from North America (NAFTA did not include a similar requirement).

In addition, the treaty includes two complementary notes called *side letters* by former Secretary of Economy Ildefonso Guajardo (2018), which offer exemptions in case the United States imposes tariffs for motor vehicles or auto parts in the future. This instrument defines that, if tariffs are imposed under section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, the United States must exclude 2.6 million passenger vehicles originating in Mexico per year; all light vehicles originating in Mexico; and the equivalent of auto parts with a value of USD 108 billion per year (USTR, 2018c). The quota represents 140% of Mexico’s total passenger vehicle exports to the United States (SAI, 2018).

⁵ In-person interview with official from the Trade and NAFTA Office of the Embassy of Mexico in the United States, October 30, 2018, Washington, D.C., United States.

⁶ These requirements are found in Annex 4B of Appendix 1 to Chapter IV (Rules of Origin) of the USMCA.

⁷ The treaty (Article 7 of Annex B of the Appendix to Chapter IV) determines a specific methodology and percentage distribution for the calculation of this wage value (40% for passenger vehicles and 45% for light and heavy trucks) divided into three categories: high wage in material and manufacturing expenses (at least 25% for passenger vehicles and at least 30% for light and heavy trucks), high wage in technology expenses (no more than 10% for passenger vehicles and light and heavy trucks) and high wage in assembly expenses (no more than 5% for passenger vehicles and light and heavy trucks). The United States has already implemented an interim final standard for the implementation of this regulation (see Department of Labor, 2020).

The side letters also explicitly recognize Mexico’s right to take action with “commercially equivalent effects in response” to any U.S. action under section 232 that is inconsistent with the USMCA or WTO agreements. This provision was included to eliminate the risk a panel might determine that by accepting duties under section 232 Mexico would tacitly recognize the legitimacy of such action in any future trade dispute. The letter adds that “for greater certainty, Mexico preserves the right to challenge” under section 232 at the WTO (USTR, 2018d, November 30).

The new rules of origin were promoted by the United States with the purpose of relocating a greater part of the automotive production from Mexico and Canada to that country. These measures are restrictive and difficult to implement, especially for new or recently established companies in the region; however, it is very likely that producers will adapt their production over time. There will be discrepancies between large and small producers, as well as between automotive and auto parts producers. In general, automotive producers have better tools to adapt to change, while adaptation will be more complex for auto parts producers. Large companies will be able to adapt more easily if we consider the automotive sector as a whole.

It should be noted that in 2017 almost all imported vehicles into the United States from Canada (97%) and Mexico (99%) were traded under NAFTA rules. The ratio is lower in the case of auto parts: in 2017, approximately 80% of U.S. auto part imports from Canada and Mexico were traded under NAFTA. This implies that most companies in the sector will have to adjust their production to continue enjoying the benefits of the USMCA. The alternative is for these companies to operate under a most-favored-nation scheme. In this case, for example, imports of passenger vehicles into the United States would have to pay a 2.5% tariff (25% in the case of light trucks) instead of enjoying duty-free access. This alternative would be detrimental to regional competitiveness, increasing production costs and therefore the final price, which would put the industry under pressure especially in comparison with its competitors, such as Japan, South Korea, or China.

One point to note is the implementation periods of the USMCA in the automotive sector. In general, the USMCA establishes a transition period ending in 2023 during which exporters must comply with incremental requirements of the regional content value to operate under the agreement. The Center for Automotive Research, among others, criticized this transition period, calling it “completely inadequate” (Dziczek et al., 2018), because it considered that the industry will need more flexibility to adapt (see AAPC et al., 2020, March 13). The AMIA expressed itself in the same vein, calling for an extension of the entry into force of the new rules of origin, partly because of the pandemic but also because of what they call a “lack of clarity” in the implementation of the agreement that has made it difficult to adapt to the new regime (Angulo, 2020).

These concerns are being addressed through a clause in the USMCA that determines an alternative transition period. The USMCA establishes a five year period (instead of three) as of the treaty’s entry into force during which passenger vehicles and light trucks may be considered as originating in North America under an alternative transition regime that offers greater flexibility.⁸ This gives producers the opportunity to have more time to adapt to the new rules of origin. After this alternative five-year transition period, producers must comply with the standard regime.

In the case of passenger vehicles, the alternative transition regime determines that they must comply with NAFTA (62.5% regional content) immediately and reach the new regional content of the USMCA (75%) by July 2025 at the latest.⁹ It is determined that the regional content for essential passenger vehicle and light truck parts must be no less than 62.5% under the net cost method (or 72.5% under the transaction value method if the treaty so permits) during the transition period, reaching 75% under the net cost method (or 85% under the transaction value method if the treaty so permits) no later than July 2025.¹⁰ The steel and aluminum requirement must be met as determined

⁸ Article 8, Appendix to Annex 4-B, Chapter 4 of the USMCA.

⁹ Article 8.2(a), Appendix to Annex 4-B, Chapter 4 of the USMCA.

¹⁰ Article 8.2(b), Appendix to Annex 4-B, Chapter 4 of the USMCA.

by the USMCA “unless the Parties agree to modify that requirement for vehicles subject” to the transition regime.¹¹ The labor-content value requirement may not be reduced by more than 5% in terms of high material and freight costs (i.e., a minimum of 20% for passenger vehicles and 25% for light trucks) “unless the Parties agree to modify that requirement for vehicles subject” to the alternative transition regime.

However, the USMCA also specifies that no more than 10% of the total production of passenger vehicles or light trucks from a producer—calculated during a twelve-month period prior to the entry into force of the treaty or the average during a 36-month period prior to the entry into force of the treaty, whichever is greater—may be subject to the alternative transitional regime.¹² That said, producers may request that more than 10% of their production be subject to the alternative transition regime if they demonstrate “a detailed and credible plan to the satisfaction of the Parties to ensure” that the vehicles will comply with the USMCA by July 2025, that is, five years after its entry into force.¹³

Mexico’s Ministry of Economy has published an agreement that discloses the procedures for passenger vehicles and light trucks manufacturers to submit their applications to operate under the alternative transition regime. This document details, among other things, the characteristics of a “detailed and credible plan” that must be submitted by manufacturers interested in having more than 10% of their production subject to the alternative transition regime. Among other things, they must provide the Ministry of Economy information on “the changes the company plans to make in its operations” to comply with the USMCA rules, as well as details on “investments, changes in supply, jobs and other acquisition or operational changes2 that demonstrate that the plan is “detailed and credible2 (Mexico’s Official Gazette, 2020, April 30).¹⁴

The inclusion of the alternative transition regime in the USMCA is positive, as it gives producers more time to adjust their complex operations to adhere to the new requirements, something they had requested. However, this transition mechanism may well not be sufficient since the production volume it covers is limited, barely 10% of a manufacturer’s production unless the manufacturer can convince the authorities that it requires more time to adjust and that it will comply with the specifications in the USMCA within five years. This determination process is ambiguous and is not strictly defined in the treaty or in domestic legislation, which hurts certainty and complicates the process for manufacturers, especially small and medium sized ones. However, how many manufacturers will be part of the alternative transition regime and the effect this period will have on participating companies remains to be seen and will need to be studied in depth.

The implementation of the new rules of origin established in the USMCA implies several challenges for Mexico, mainly related to the labor content requirement, the steel content requirement and the side letters. As to labor content, it will be especially challenging for Mexico, which has become an attractive site for automotive production in part due to comparative production costs. According to Kelley Blue Book, an automotive valuation and analysis firm, the average labor cost per automobile produced in Mexico (USD 970) is 60% lower than that in the United States (USD 2,425). Likewise, while in the U.S. market the labor cost is 7% of the final price of a vehicle on average, in Mexico it is 3% (Sanchez, 2016, December 12). The average hourly wage for automotive production in Mexico is USD 6, while in Canada and the United States it is USD 39 and 30, respectively (SAI, 2018). Notwithstanding the above, the average salary offered by the automotive industry to its employees in Mexico is higher than that of the manufacturing industries in the country (see INEGI and AMIA, 2016).¹⁵

¹¹ Article 8.2(d), Appendix to Annex 4-B, Chapter 4 of the USMCA.

¹² Article 8.2(d), Appendix to Annex 4-B, Chapter 4 of the USMCA.

¹³ Article 8.3, Appendix to Annex 4-B, Chapter 4 of the USMCA.

¹⁴ Subsection I, Section III, Annex.

¹⁵ It is important to mention that the average compensation per person of the automotive industry aggregate is higher than that of the manufacturing industries; however, when considering the average compensation in the manufacturing of auto parts in isolation, we find that it is lower in the manufacturing industries.

The change established by the USMCA is aimed at increasing wages in Mexico and motivating companies to relocate their production to the United States. While it is true that the measure could indeed increase wages in Mexico—which would undoubtedly be positive—it will be difficult for companies to sustain this adjustment, especially given the current economic circumstances. It is very likely that the measure will divert investment and production from Mexico to the United States and Canada, at least in the short and medium term.

This measure has raised some concern in the industry. For example, the American International Automobile Dealers Association has said that rules of origin create “great uncertainty”, which affects the ability to do business. One of their main concerns has been the labor content requirement, which they have called “burdensome”. This group, like others, is concerned with the ability of companies to properly calculate labor value and preserve records that allow them to verify that they are complying with the requirement (Hoagland, 2018). This is a requirement not found in other free trade agreements to which Mexico is a party and will undoubtedly be a challenge for companies.

The second issue relates to the provisions of the side letters, specifically the limit on annual exports of passenger vehicles from Mexico if the United States imposes tariffs under section 232. While it is true that the side letter protects Mexico in the event the United States imposes tariffs, it is also a fact that it may establish a limit, a quota in practice, for Mexican exports.

This is a case where the USMCA is more than a free trade agreement, it is a managed trade agreement. There could be a scenario where even when producers in Mexico comply with the rules of origin, their export potential is limited. Mexico could exceed the export limit of 2.6 million passenger vehicles in the near future. Mexico’s average annual export of new passenger vehicles to the U.S. market between 2013 and 2018 was 1.9 million and it is estimated that the annual total could reach 2.1 million in 2025 (Fitch Solutions, 2018a). This implies a risk in case the United States imposes restrictions on imports of passenger vehicles using section 232.

The third factor relates to the requirement on the use of steel in automotive production. The effect will depend on each manufacturer supply chain, but ideally each company should be given flexibility to determine its input chain rather than opting for a managed trade scheme, as the USMCA does. This measure, however, is in line with the current strategy of the U.S. government, which in the past has imposed tariffs on steel in order to increase prices in that country. The requirement implemented by the USMCA could contribute to an increase in the price of steel in the United States through an increase in the demand for steel in North America. This, in turn, could lead to an increase in production costs in the automotive industry and, therefore, in the cost of final products.

When the U.S. government applied a section 232 steel import investigation, the price of U.S. steel increased 11%, while the price of competing countries fell 4.8%. U.S. producers paid nearly 16% more than their competitors in the rest of the world to purchase hot-rolled and cold-rolled steel (Business Forward Foundation, 2018). If the U.S. government were to re-impose tariffs on steel from Mexico, it would benefit local producers of such product, but would affect the regional automotive industry and end consumers. This was demonstrated in the past, for example, in the cases of Harley-Davidson and General Motors, which had to make adjustments to their production in order to stay afloat (Fitch Solutions, 2018b).

Three other factors of a general nature must be added to the three previous factors. The new measures in the USMCA could generate three effects: a loss of competitiveness in Mexico-based producers, a deceleration in foreign direct investment (FDI) in the country’s automotive sector, and a reduction in investments already announced for the Mexican automotive sector. An increase in the import cost of inputs and the production cost for automotive producers in Mexico could lead to a significant loss of competitiveness. This, in turn, could affect the ability of automotive producers that depend on production in Mexico to maintain their share of the U.S. market. If this effect were to occur,

Mexico would lose some of its appeal as a location for automotive production destined for export, primarily to the United States and Canada.

The changes implemented by the USMCA could also result in a slowdown in investment in the automotive sector in Mexico, at least in the short and medium term, something that already seems imminent at least in 2020, in part due to the new coronavirus pandemic, which has also affected exports.¹⁶ This would be the result of a combination of variables, including the uncertainty generated by the new regulation, a reassessment of conditions in Mexico and the effects of the new rules by manufacturing companies, a delay or reallocation of production due to the changes, or a determination that production or adaptation costs do not justify a new investment.

Similarly, the new regulations could lead companies operating in Mexican territory to decide to reduce their investment, both existing and planned, at least in the short term. However, it is also feasible that the new rules will not necessarily have an adverse effect, especially in the case of new projects, since in this scenario manufacturing companies could adjust their production processes and input chains to comply with USMCA regulations from the outset.

Finally, two elements should be highlighted. The first is that Mexico—and the automotive and auto parts industry in the country—has much more to gain from the USMCA than it would without a trade agreement. At a time when the alternative seemed to be renouncing NAFTA, the new treaty is undoubtedly a favorable scenario. The second element is that the automotive and auto parts industry in Mexico and North America has demonstrated its capacity and competitiveness in the past. This leads us to believe that the industry will have the capacity to adapt to the new regulations and continue competing at a global level.

Having said that, it will be essential for Mexico to continue providing certainty to investors given the importance of FDI in the automotive sector. Between 1999 and the second quarter of 2020, FDI in the automotive sector was U.S. 77 billion, equivalent to 13% of the total received in the country, of which more than half (53%) came from North America, mainly from the United States (49%) (Secretaría de Economía, 2020c). The manufacture of transportation equipment represents the main source of FDI for nine states in Mexico.¹⁷

Given its importance to economic performance and job creation, it is essential that the country continue to offer certainty and create attractive scenarios for investors in the automotive sector. This is an indispensable condition for the future of the industry in Mexico, especially at a time when uncertainty has increased not only because of the incorporation of a new trade framework but also because of the effects on supply chains throughout the world and the adverse economic effects generated by the pandemic.

The automotive industry was one of the main sectors in the renegotiation of the USMCA due to its importance in the production chains and employment generation in North America. This is why negotiations in this sector were complicated and controversial, in addition to the nationalist stance and trends towards U.S. managed trade. It is a fact that the final result has been the creation of more complex and restrictive rules of origin, which will complicate the operations of companies in the sector and impose new adaptation challenges. Despite this, it is also a reality that the current scenario, in which there is certainty about the rules and a trade agreement is preserved, is much better than the alternative of not having a treaty that provides a framework for the future of the automotive and auto parts industry in North America.

¹⁶ According to the most recent report by the Ministry of Economy (2020), FDI in the transportation equipment manufacturing sector would not reach the level of recent years: Table 5.3 “FDI in Mexico by Economic Subsector”. Between January and September 2019, Mexico exported 2.5 million light vehicles while in the same period in 2020 it only exported 1.7 million (INEGI, 2020b).

¹⁷ The states are: Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí and Nuevo León (Ministry of Economy, 2020d).

4.2. The labor policy

NAFTA did not include a chapter on labor; instead, a parallel agreement was incorporated to ensure that the agreement would be approved by the U.S. Congress, which was signed in the final stages of approval of the treaty. Despite this, it is possible to say that the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) was a historic achievement in creating the first labor obligations in a free trade agreement and establishing sanctions in the case of certain violations to these obligations (Addo, 2015). The NAALC was described by some of its supporters as “a crucial departure” from other trade regimes as it bridged the gap between the process of trade liberalization and labor reconversion (Finbow, 2016). While far from perfect, the NAALC was a major innovation in terms of the future of trade agreements. One of its great contributions was setting a precedent—the number of trade agreements with labor requirements has exploded since.

The NAALC, like most of the labor requirements in the USMCA, was designed with a special emphasis on Mexico. The agreement was a response to concerns in certain sectors that labor conditions in Mexico offer unfair productive and economic advantages compared to the United States and Canada. Some feared that Mexican governments would dilute labor conditions, even with the help of large corporations and official unions, as a means to attract more foreign investment. The concern has been that investment in the country could come at the expense of U.S. workers.

This concern has not dissipated over time, and the Trump administration has put it at the center of its trade policy, as the renegotiation of NAFTA has shown. Two and a half decades after NAFTA took effect, concerns about the labor environment remain “the focus of opposition” not only to the deepening of the trade agreement “but also to new free trade agreements” (Hufbauer and Schott, 2005). Thus, the negotiation of labor requirements in the USMCA was highly complex.

Despite the great difficulties that the negotiation of the labor policy represented in the USMCA, becoming in fact the last issue to be successfully negotiated, as in the case of NAFTA at the time, the content of the new treaty is state-of-the-art in the sense that it offers the most extensive labor provisions in any trade agreement signed so far. The content of the labor chapter of the USMCA will undoubtedly be the starting point for future trade agreements, at least those incorporating the United States.

It has been said that the NAALC “was only a small step towards the adoption of common rights in North America” (Hufbauer and Schott, 2005). This criticism is valid because the NAALC did not enforce uniform labor standards. The agreement was dependent on each country enforcing its own laws, emphasizing cooperation and consultation, with very limited sanctions. Economic sanctions could only be imposed in cases involving child labor, minimum wage, and workplace health and safety, and provided that a consistent pattern of failure to effectively enforce each country’s national laws could be demonstrated.¹⁸

The NAALC incorporated references to the fundamental principles of the ILO, including freedom of association, the right to collective negotiations, the elimination of all forms of forced or compulsory labor, the abolition of child labor, and the elimination of employment discrimination. The NAALC also recognized the right to strike, minimum employment standards, equal pay for men and women, compensation for injuries at work or occupational diseases, and protection for migrant workers.¹⁹ However, any violation of these “basic principles” did not result in the suspension of trade benefits or financial compensation.²⁰

¹⁸ NAALC, art. 39.1.

¹⁹ NAALC, annex I.

²⁰ NAALC, art. 41.

The most relevant contribution of the NAALC is probably the establishment of institutional cooperation.²¹ The agreement determines that the Member States should create a National Administrative Office at the level of the federal government to serve as a point of contact, source of information, and entry point for initiating consultations related to labor laws, their administration, or working conditions in any of the member countries.²² Furthermore, the NAALC created a ministerial-level Labor Council to oversee the implementation of the agreement and direct cooperative efforts in a number of areas.²³

The NAALC provides that the Parties may enter into consultations at the ministerial level on any subject within the scope of the agreement.²⁴ If the ministerial consultations are not successful, the Parties may request the establishment of a committee of experts to assess the behavioral pattern in the application of technical labor standards, provided that these are trade-related and within the scope of the agreement.²⁵ If the committee of experts does not reach a solution, an arbitration panel is established whenever a case of child labor, minimum wage or health and safety is involved.²⁶ The panel can order fines for offending governments in cases of a persistent pattern of failure to effectively enforce a country's technical labor standards. If said fine is not paid, the panel may authorize the suspension of trade benefits.²⁷

The NAALC excludes many of the major concerns of trade unions, such as freedom of association, the right to collective negotiation, and the prohibition of dismissal of union organizers from the power of a committee of experts and does not provide for the establishment of economic sanctions. Its formal complaint mechanism reflects "primarily a system of soft law that includes investigations, public hearings, reports, consultations, assessments, recommendations and other similar measures" (Alberston and Compa, 2015). In other words, the NAALC did not establish a supranational tribunal to judge possible violations, nor did it establish remedies for the violation of workers' rights.

The main question then is how has the USMCA modified the labor provisions of NAFTA? The answer is that the USMCA substantially expands and strengthens the labor provisions of the NAALC. The USMCA requires the parties to uphold the fundamental principles of the ILO in law and practice, effectively enforcing their labor laws, and waiving or otherwise repealing from those laws "through a sustained or recurring course of action or inaction in a manner that affects trade or investment."²⁸ In addition, all labor provisions in the USMCA are subject to the dispute settlement mechanism of the treaty.

The USMCA follows the principles determined in the May 10 agreement. It is a bipartisan agreement reached in the United States in 2007 which requires that any free trade agreement signed by the U.S. government include three obligations: the adoption and maintenance in law and practice of the five fundamental principles in the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, the effective implementation of those principles, and the establishment of a dispute settlement mechanism capable of establishing trade sanctions in case of violations (USTR, 2017c). As recognized by the U.S. Advisory Committee on Trade Negotiations and Policy, the USMCA meets and in some areas exceeds the labor standards determined in the May 10 Agreement (USTR, 2018e).

It also expands obligations in the NAALC regarding migrant workers, employment discrimination, and wage related benefit payments. It also clarifies that the principle of freedom of association includes the right to strike²⁹; specifies that minimum wage benefits include profit sharing, bonuses, retirement, and health care payments³⁰; prohibits the

21 For an analysis of the institutional model on labor issues introduced in the NAALC, mainly compliance mechanisms (see Claussen, 2020).

22 NAALC, art. 21.

23 NAALC, art. 10.

24 NAALC, art. 22.

25 NAALC, art. 23.

26 NAALC, art. 27.1.

27 NAALC, art. 41.

28 USMCA, articles 23.3, 23.9, 23.4 and 23.

29 USMCA, chapter 23, footnote 5.

30 USMCA, chapter 23, footnote 1.

import of goods produced through forced or compulsory child labor³¹; and determines that no party shall fail to address cases of violence or threats of violence against workers "in a sustained or recurring course of action in a manner affecting trade between the Parties."³²

In addition, it preserves and enhances the institutional cooperation created by NAFTA by maintaining the Labor Council and defining a new consultation process for dispute resolution.³³ Most importantly, the labor chapter of the USMCA is subject to the treaty's dispute resolution mechanism if the consultations fail—a violation of the labor chapter can lead to the suspension of benefits with "effect equivalent to dissatisfaction or nullification or impairment" until a solution is agreed upon.³⁴ This implies a significant strengthening of the NAALC, which also responds to what has perhaps been the main criticism of this agreement.

USMCA also addresses issues at the heart of a prominent labor dispute – the first one about a labor clause in a free trade agreement between the United States and Guatemala under the United States-Central America-Dominican Republic Free Trade Agreement (CAFTA-DR). A panel concluded in this dispute that, although Guatemala had not effectively enforced its own labor laws, it had not done so in a manner that affected trade, and thus was not in violation of its obligations under the agreement. The USMCA clarifies the meaning of "course of action or inaction," "sustained or recurring course of action or inaction," and "in a manner affecting trade or investment between the Parties."³⁵ While the language included in the treaty still leaves room for panel interpretation, this clarification was of particular importance to the United States given that the ambiguity in the language in CAFTA-DR led to a panel decision in favor of Guatemala in the dispute (CAFTA-DR, 2017, June 14).

Another aspect to be highlighted in relation to the clarification associated with the CAFTA-DR dispute relates to the interpretation that a panel would give in the event of a potential labor dispute under the USMCA. The amending protocol specifies that, in the case of the article on labor law enforcement³⁶ and violence against workers³⁷, "for purposes of dispute settlement, a panel shall presume that a breach exists in a way that it affects trade or investment between the Parties, unless the defending Party proves otherwise."³⁸ This change is important for two reasons. First, it places the burden of proof on the defending Party. Second, it has the potential to place Mexico in a disadvantage, since it is likely to receive the largest number of labor-related complaints under the USMCA.

Chapter 23-A contains an annex of special importance for Mexico, since it determines specific obligations for the country in terms of union membership and collective negotiation.³⁹ Mexico is committed to ensuring that its labor laws establish the right of workers to negotiate collectively, organize and form unions of their choice; prohibit employers from interfering in union agreements; prohibit discrimination or coercion against workers who are members of a union; mandate a mechanism to verify that union elections are conducted in a personal, free and secret manner; and ensure transparency in collective negotiation agreements between a union and union by-laws.

As part of the complying process with the new obligations detailed in the USMCA, in April 2019 Mexico approved a reform on labor justice, freedom of association and collective negotiation (Mexico's Senate, 2019). The reform included changes to Articles 107 and 123 of the Constitution, as well as amendments to the Federal Labor Law, the Federal Law of Workers at the Service of the State and the Social Security Law, among others. Other specific changes

31 USMCA, article 23.6.

32 USMCA, article 23.7.

33 USMCA, article 23.17.

34 USMCA, article 31.19.

35 USMCA, chapter 23, footnotes 8, 11 and 12.

36 Article 23.5 of USMCA.

37 Article 23.7 of USMCA.

38 Annex 20-A, Annex to Article 20.50, 4A(iii); Annex 20-A, Annex to Article 23.7, E(iv).

39 USMCA, chapter 23, Annex A.

established by the labor reform to align Mexico with USMCA requirements include the creation of the Federal Center for Labor Conciliation and Registration which will be in charge of conciliation, registration of union organizations, collective negotiation agreements, and union regulations; protection of the right of free association to labor unions and the democratic, free, and secret election of union leaders; establishment of procedures so that workers know and approve the content of agreements negotiated by unions and request of collective negotiation of contracts, and establishment of measures to protect workers from forced labor (see Government of Mexico, 2020).

As part of the implementation of the USMCA, the U.S. government created an Interagency Monitoring and Enforcement Committee that, among other issues, will be responsible for evaluating the “extent to which Mexico has implemented” its labor reform, including the establishment of labor courts and conciliation boards at state and federal levels, as well as the provision of adequate funding for their implementation.⁴⁰ If this committee determines that Mexico has not complied with its labor reform provisions as set forth in the USMCA, it may then recommend to the Trade Representative to take actions, including request a dialogue with Mexico, establish consultations, request the establishment of a dispute resolution panel, or the establishment of a fast track labor panel.⁴¹

The USMCA implementation in the United States also mandates the creation of an Independent Committee of Experts on the Implementation of Labor Reform in Mexico whose mission will be to “monitor and evaluate the implementation of labor reform in Mexico and compliance with its labor obligations” in accordance with the USMCA.⁴² This committee of experts will report to the Interagency Monitoring and Enforcement Committee on “efforts” to implement labor reform and “the extent to which labor laws are enforced” in Mexico.⁴³

A very important new feature in the agreement that has attracted a lot of attention is precisely the Fast Track Labor Mechanism in specific facilities between Mexico and the United States and between Mexico and Canada.⁴⁴ This agreement is the product of negotiations between the Trade Representative and the U.S. Congress, primarily the Democratic Party faction, to secure ratification of the USMCA.⁴⁵ Thus, naturally Mexico was involved in the negotiations and finally gave its consent to its content.

This agreement has been described as a “revolutionary oversight mechanism”, first included in a trade agreement, that “allows the United States to take action against specific factories [in Mexico] if they fail to comply with national laws on freedom of association and collective negotiation” (United States Department of Labor, 2020). The agreement also provides that Mexico may take such action for facilities located in the United States, although with the limitation that the facility must be covered by an enforcement order from the U.S. National Labor Relations Board, which generally does not exceed 65 cases per year (see National Labor Relations Board, 2020). Hence, although the mechanism covers both countries, Mexico has been left more exposed, as the mechanism has a broader scope in the case of facilities in its territory.

The fast track mechanism can be invoked when a party to the treaty believes, in good faith, that a “denial of rights” is occurring at any “facility covered”⁴⁶ by the agreement, specifically, denying workers the right to free association or collective negotiation.⁴⁷ The mechanism is limited to “priority sectors”, defined as a sector that produces manufactured

40 The law establishes specific amounts for the period 2021-2023 to which Mexico has committed, respectively, \$176 million, \$325 million and \$328 million dollars (see Government Information, 2020).

41 United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, Pub.L. 116-113, 2019, section 715(a).

42 United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, Pub.L. 116-113, 2019, sub-title C.

43 United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, Pub.L. 116-113, 2019, section 734.

44 Annex 31-A of USMCA and Annex 31-B of USMCA. These mechanisms apply, respectively, between Mexico and the United States and between Mexico and Canada, but not between the United States and Canada.

45 The agreement takes up a proposal by U.S. Senators Ron Wyden and Sherrod Brown, which was created to ensure that Mexico would comply with the agreement in the USMCA regarding the labor environment. See: (Inside U.S. Trade, 2019, April 5).

46 A covered facility is one in the territory of a Party that produces a good or provides a service traded between the Parties, or produces a good or provides a service that competes in the territory of a Party with a good or service of another Party. See Article 31-A.15 of the USMCA.

47 The process described in this paragraph is specified in Article 31-A.2 of the USMCA.

goods, provides services, or involves mining,⁴⁸ which implies that the focus of an investigation under this mechanism is much more specific than in the case of compliance with other labor rules in the treaty, since its purpose is to check whether workers’ rights to freedom of association and collective negotiation have been violated in a specific facility, in contrast to an investigation of whether Mexico or the United States (as countries) have violated the trade agreement, particularly the chapter on labor issues.

The USMCA states that the fast track mechanism can be activated based on a complaint presented for example from a union, regarding denial of rights submitted to the government of the country in which the complaint originated.⁴⁹ That government determines, in good faith, whether there is evidence to indicate that a denial of rights has occurred.⁵⁰ If so, this government may request the party where the alleged denial of rights occurred to conduct a review of the case and determine, no later than 45 days, whether a denial of rights has in fact occurred. During this period, the claimant party may “delay the final settlement of the customs accounts related to the entry of goods” from the facility in question.⁵¹ If a denial of rights is found, the parties would agree to a remediation action to be implemented within a mutually agreed upon period of time. If the parties are unable to agree on a final remediation action or said remediation action does not satisfy the claimant party, the latter may request the creation of a rapid response labor panel.

In requesting the creation of a rapid response labor panel, the claimant party may simply request that a determination be made as to whether there has been a denial of rights or request that the panel—consisting of three members, one from the claimant party, one from the respondent, and one from a list previously agreed to by both parties—conduct a visit to the covered facility for the purpose of making such a determination.⁵² The panel has the authority to request the respondent to be permitted to visit the facility in question and to determine whether a denial of rights does in fact exist and, if so, whether steps have been taken to remedy it. If the respondent accepts the verification, the panel shall conduct the verification within 30 days; if the verification is not approved, the claimant may request that the panel make a final determination based on the evidence available. If the panel finds that verification is necessary to make a determination, then it may request verification at its own expense.⁵³

The panel must make a public, written determination no later than 30 days after the *on-site* verification or the establishment of the panel if no verification is conducted.⁵⁴ Both parties have the right to present arguments and evidence for the consideration of the panel and the respondent may request the panel to make recommendations on a remediation action if there is a denial of rights.⁵⁵ Five days after a panel determination on the existence of a denial of rights, the claimant may establish remedial actions proportional to the “seriousness” of the denial of rights, taking into account “the panel’s views on the seriousness” of the denial of rights, provided that it has first notified the other party, unless the respondent requests consultations, in which case the application of remedies must be temporarily postponed.⁵⁶

Remedial measures may include the suspension of preferential tariffs under the USMCA for goods manufactured at the facility or “the imposition of penalties on goods manufactured at, or services provided by” the facility if it has received a prior determination of denial of rights.⁵⁷ If any facility receives two or more determinations of denial of

48 Article 31-A.15 of the USMCA. The list of priority sectors will be reviewed annually and sectors may be added to the list if the Parties so agree. Article 31-A.13 of the USMCA.

49 Article 31-A.4 of the USMCA.

50 In the case of the United States, an Interagency for Monitoring and Enforcement Committee has been established. United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, Pub.L. 116-113, 2019, section 711.

51 Article 31-A.4.3 of the USMCA.

52 Article 31-A.5 of the USMCA.

53 Article 31-A.7.10 of the USMCA.

54 Article 31-A.8.1 of the USMCA.

55 Article 31-A.8.2, Article 31-A.8.4 and Article 31-A.8.5 of the USMCA.

56 Article 31-A.10.1 of the USMCA.

57 Article 31-A.10.3 of the USMCA.

rights, the claimant may also provide for “refusal of entry” of goods produced at that facility.⁵⁸ The parties agree to hold consultations following the imposition of either of these sanctions and, if they determine that the denial of rights has been remedied, the claimant will eliminate the remedial measures; if the parties disagree, the respondent may request a panel decision.⁵⁹

One of the risks of including this mechanism in the USMCA is that the parties will abuse it. Therefore, the agreement includes a clause on the “good faith use of the mechanism”, which determines that if either party considers that the other party has not acted in good faith “with respect to an invocation of the Mechanism itself”, the latter party may resort to the dispute resolution chapter of the agreement. The same is true if either party believes that the other party has imposed remedial actions “that are excessive in light” of a panel’s denial of rights. In either case, if the panel determines that a party did not act in good faith in using the mechanism, the parties will “endeavor” to agree on a resolution of the dispute. If this is not possible, the claimant may “opt out” of the respondent’s use of the mechanism “for a period of two years” or pursue some other remedial action under the dispute resolution chapter.⁶⁰

The inclusion of the good faith clause is welcomed, but Mexico will receive a large number of requests for review under this mechanism. The U.S. Trade Representative has said that he is ready to “vigorously enforce” what has been agreed in the fast-track mechanism and that they will do so as “soon and often” as in 2020 (Inside U.S. Trade, 2020a, July 17, 2020b, July 21). The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) has already said it is preparing the first review requests (Inside U.S. Trade, 2020c, September 3). The U.S. Department of Labor has confirmed it has already received a review request under the fast track mechanism (Inside U.S. Trade, 2020e, August 18).

As mentioned above, this mechanism is a response to concerns in the United States about labor conditions in Mexico. It is also a reflection of the Trump administration’s approach to trade, with greater willingness to include unprecedented measures aimed at ensuring that the requirements in the agreement are enforceable, including the possibility of sanctions.

The government of Mexico has stated that it is taking preparatory steps to comply with the USMCA and to address review requests under the fast track mechanism (Inside U.S. Trade, 2020e, September 29). However, this is a difficult task that will surely bring difficulties not only for the government but also for the private sector, since the production facilities themselves will have a role to play. These facilities will have to pay greater attention to the preservation of records and documentation that will eventually allow them to prove that they comply with the requirements of the Mexican legal framework and the provisions of the USMCA.

The internal process the U.S. government will follow to process complaints about potential labor violations by third party organizations and civil society (see USTR, 2020b)⁶¹ remains to be seen, specifically the Interagency Monitoring and Enforcement Committee. The U.S. government has published an interim process and has requested public comments as part of the process to define a final mechanism.

In comments submitted following the application, the National Foreign Trade Council has requested that an “appropriate threshold for request approvals” be established under the fast-track mechanism. The Council believes that the interim standard—which determines that a request must provide “sufficient and credible evidence” that a violation or denial of rights has occurred—is ambiguous, which may invite “frivolous, fraudulent or malicious”

⁵⁸ Article 31-A.10.4 of the USMCA.

⁵⁹ Article 31-A.10.6. Once the panel determines that the situation has not been remedied, the respondent must wait at least 180 days before making another request. During this period, the claimant may maintain the remedial actions. Article 31-A.10.7.

⁶⁰ Article 31-A.11 of the USMCA.

⁶¹ The U.S. Trade Representative requested civil society organizations to comment on this issue.

petitions (Inside U.S. Trade, 2020f). The U.S. Chamber of Commerce (2020) has made a similar statement, requesting that language be included to ensure the “truthfulness” and “good faith” of petitions submitted to the committee.

Determining appropriate standards in the U.S. domestic process for evaluating requests to activate the fast track mechanism, specifically the adoption of clear legal criteria to distinguish between frivolous and legitimate requests, will be essential in the implementation of the USMCA and the future of North American integration. Therefore, both the public and private sectors in Mexico should closely follow this process in the United States.

Changes in the labor sector included in the USMCA are positive and largely respond to the criticisms made of the NAALC over the years, mainly because it is a limited parallel agreement with limited implementation tools. The labor chapter is now an integral part of the USMCA, has been deepened, and includes robust implementation measures, not only because the labor chapter is subject to dispute settlement, but also because of the innovation of the fast track mechanism that, as noted, was included for the first time in a trade agreement.

When considered globally, we conclude that the labor chapter and the annexes on labor matters in the USMCA represent a step forward in North American integration in that they respond to the criticisms that have been made of the NAALC for 25 years. This step will undoubtedly imply significant difficulties for Mexico, both in terms of implementing its own labor reform and in complying with the rules of the USMCA, especially with regard to the fast track mechanism. The implementation of the agreement will be complex both for government authorities and for production facilities that may be subject to a review in due course. Nevertheless, the USMCA offers an opportunity to accelerate the implementation of labor reform and ensure compliance with it with greater transparency, which has the potential to improve labor conditions in the country.

5 Conclusion

Over the past 25 years, the countries of North America have been involved in a regional integration process that has yielded positive results for each of them, creating regional production chains and positioning the region as one of the most competitive in the world, which has become especially important given the economic growth in Asia.

NAFTA brought great benefits to Mexico, the United States, and Canada. At the time it was a revolutionary regional agreement and over time it has influenced the development of trade agreements around the world. For Mexico, the agreement was a key piece in a process of economic opening and modernizing that has transformed the country. Despite this, it is a fact that economic activity under the treaty lost its drive as a result of the 2001 terrorist attacks on the United States, China’s entry into the WTO that same year and the Great Recession. In addition, since the entry into force of NAFTA, there have been important readjustments in global economy, making it clear that NAFTA was a mechanism designed for the 20th century and that it needed to be updated following the realities of the 21st century. Hence, the three countries focused their efforts on modernizing the treaty through the negotiation of the TPP; however, the change in political reality in the United States after the election of Donald Trump forced a change in strategy.

The renegotiation of NAFTA took place in a context of enormous pressure for Mexico and Canada due to the protectionist, nationalist, and managed trade vision of the Trump administration. If we consider President Trump’s willingness to abandon NAFTA, then the renegotiation of NAFTA and the conclusion of the USMCA is a major achievement. Lastly, the Trump administration recognized the importance of the North American integration process to the United States. Likewise, Mexico preserved preferential access to the U.S. market and achieved the modernizing of NAFTA, something it had sought even before the arrival of Donald Trump.

However, it is important to recognize that the vision of the Trump administration, which embraced protectionism and managed trade, left its mark on the USMCA, as our review of the agreement has made clear with respect to the automotive and labor sectors, two areas that were prioritized in the negotiations. That said, the end result is also the product of a concerted effort by Mexico and Canada to mitigate the Trump administration's most recalcitrant demands, which were successfully evaded.

The USMCA implies substantial changes in the rules of origin requirements of the automotive and auto parts sector, particularly due to its toughening and the inclusion of labor content and steel supply requirements. These provisions establish additional, more complex requirements for automotive and auto parts producers. These requirements were pushed by the United States to achieve a relocation of manufacturing to its territory. The final effects are yet to be seen, but the evidence seems to indicate that a middle ground was reached where the worst effects that could have been brought about by the United States' protectionist inclinations were avoided while the rules of origin were tightened.

The automotive industry will have to go through a period of adaptation in coming years. In that sense, the inclusion of an alternate transition regime that offers flexibilities for producers to adapt to the new requirements established in the USMCA is positive. This has been a request that the industry has made repeatedly, so its inclusion in the agreement and the implementation that is currently taking place are welcome.

For Mexico, it will be crucial to establish national policies to preserve competitiveness in the automotive sector, particularly with respect to attracting FDI. The conclusion of the USMCA has put an end to a process of uncertainty that caused concern among producers and investors, both domestic and international. However, it is now indispensable for the government to take the necessary steps, through domestic policies, to reinforce such certainty and generate attractive conditions for the industry. This has become even more important if we consider the adverse international economic context generated by the new coronavirus pandemic.

The labor sector is probably the area where the most substantial changes have been incorporated into the USMCA, especially for Mexico. The integration of the labor chapter into the treaty, the submission of the treaty to the dispute settlement mechanism, the inclusion of an annex specifically addressed to Mexico, and the innovation of the fast track mechanism are essential factors that cannot be ignored. Mexico has a long way to go in implementing its labor obligations in accordance with the requirements of the USMCA. The implementation of the treaty in the labor area will be essential and the authorities must pay special attention in this area.

The United States has made it clear that this is a priority area, so it should come as no surprise that requests to activate the fast track mechanism or labor disputes based on the requirements of the USMCA will begin to be filed in the near future. This means that Mexico will have to take the necessary steps to continue implementing the labor reform and abide by the requirements of the treaty. Likewise, it is important to develop close coordination between the public and private sectors, especially with regard to the fast track mechanism, since this innovation can have an impact on specific productive facilities. The implementation of the USMCA with respect to labor and the steps taken by the public and private sectors to comply with their obligations will have to be closely monitored.

It is still too early to make an assessment on whether the labor clauses in the USMCA will lead to better working conditions in Mexico. What is a fact is that the treaty has attracted great attention to this sector, encouraging the implementation of programs that could benefit the Mexican population, including the labor reform itself, which, although it is an initiative that begun prior to the negotiation of the USMCA, has been accelerated by the negotiation and implementation of the instrument. Once again, attention should be focused on the implementation of these rules and their alignment with what is established in the trade agreement.

In the final analysis, the USMCA is a step in the right direction for the three North American countries, especially if one considers that the alternative was to forgo a trade agreement and that it was imperative to modernize the agreement based on the realities of the 21st century. The implementation of the USMCA and the adaptation of the economic stakeholders to the new reality will be fundamental. It is not enough to have concluded a new treaty; it is essential that there be a coordinated effort to ensure proper implementation for the benefit of the three countries. It is too early to make an analysis of the impact of the USMCA, but it is possible to say that the national policies adopted by Mexico will play a decisive role in the success of this new trade agreement and the integration project in North America.

References

- Addo, K. (2015). *Core Labor Standards and International Trade: Lessons from the Regional Context*. Berlin. Springer: p. 217.
- Albertson, P. C. and L. Compa. (2015). *Labor Rights and Trade Agreements in the Americas. Cap. 33 en Research Handbook of Transnational Labor Law*. Adelle Blackett and Anne Trebilcock (eds.). United Kingdom: Edward Elgar Publishing: pp. 474 – 497.
- Alliance of Automobile Manufacturers. (2017). Letter to Ambassador Robert Lighthizer, Trade Representative of the United States. https://autoalliance.org/wp-content/uploads/2017/07/AutoAllianceNAFTAComments_Final_061217.pdf
- American Automotive Policy Council, Motor & Equipment Manufacturers Association, National Automobile Dealers Association, Here for America, y American International Automobile Dealers Association. (2020, March 13). Auto Industry Urges Administration to Reconsider USMCA Implementation Date. Press Bulletin. <https://www.mema.org/sites/default/files/Ext.%20Comm.%20-%20Press%20Release%20-%202020%20-%20Joint%20USMCA%20ROO%20Statement%203%2013%2020%20FINAL.pdf>
- Angulo, S. (2020, March 26). Mexico's automakers want to delay USMCA rules, cite coronavirus, lack of time. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-usmca-mexico/mexicos-automakers-want-to-delay-usmca-rules-cite-coronavirus-lack-of-time-idUSKBN21E03N>
- Bahri, A. and Lugo, M. (2020). Trumping Capacity Gap with Negotiation Strategies: the Mexican USMCA Negotiation Experience. *Journal of International Economic Law* 23, no. 1: pp. 1 – 23.
- Banco de México. (2020). Anuncios de las decisiones de política monetaria. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/anuncios-de-las-decisiones-de-politica-monetaria/anuncios-politica-monetaria-t.html>
- BusinessForwardFoundation(2018).AmericanSteelIndex–Update.<https://www.businessfwd.org/wp-content/uploads/2018/10/October-Steel-Index.pdf>
- Canis, B., Villareal, A. and Jones., V. C. (2017). NAFTA and Motor Vehicle Trade. Congressional Research Service, R44907: p. 11. <https://fas.org/sgp/crs/row/R44907.pdf>
- Carstens, M, A. (2020, October 7). Rebuilding better: Banks, central banks and governments in a Covid economy. Speech for the International Banking Conference 2020. <https://www.bis.org/speeches/sp201007.htm>
- Central America-Dominican Republic Free Trade Agreement. (2017, June 14). In the Matter of Guatemala – Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR. [https://legacy.trade.gov/industry/tas/Guatemala%20%20-%20Obligations%20Under%20Article%2016-2-1\(a\)%20of%20the%20CAFTA-DR%20%20June%2014%202017.pdf](https://legacy.trade.gov/industry/tas/Guatemala%20%20-%20Obligations%20Under%20Article%2016-2-1(a)%20of%20the%20CAFTA-DR%20%20June%2014%202017.pdf)
- Claussen, K. (2020). Reimagining Trade-Plus Compliance: The Labor Story. *Journal of International Economic Law* 23. No. 1: pp. 25 – 43.
- CNBC. (2017, March 30). U.S. Commerce Secretary Ross on NAFTA renegotiation. <http://www.cnn.com/video/2017/03/30/us-commerce-secretary-ross-on-nafta-renegotiation.html>
- National Council for the Evaluation of Social Development Policy. (2020). La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México. P. 12.
- Crowell Moring. (2018). Retaliatory Measures on Goods Originating in the U.S. <https://www.crowell.com/files/Mexican-Retaliatory-measures-on-goods-originating-in-the-US.pdf>

- Dziczek, K., Schultz, M., Swiecki, B. & Chen, Y. (2018). NAFTA Briefing: Review of Current NAFTA Proposals and Potential Impacts on the North American Automotive Industry. Center for Automotive Research: p. 5. https://www.cargroup.org/wp-content/uploads/2018/04/nafta_briefing_april_2018_public_version-final.pdf
- Excélsior. (2018, August 30). Ildefonso Guajardo rechaza riesgo para la industria automotriz. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/ildefonso-guajardo-rechaza-riesgo-en-el-sector-automotriz/1261778>
- Expansión. (2018). Complete letter López Obrador sent to Trump. <https://expansion.mx/economia/2018/07/25/esta-es-la-carta-completa-que-envio-lopez-obrador-a-trump>
- Finbow, R. G. (2016). *The Limits of Regionalism: NAFTA's Labour Accord*, U.S. Routledge: p. 4.
- Fitch Solutions. (2018a). Mexico Autos Report Q4: p. 6.
- Fitch Solutions. (2018b). U.S. Tariffs on Steel and Aluminum: Winners and Losers so Far.
- FOA Consultores e Instituto del Transporte de la Universidad Texas A&M, *Análisis de Proyectos de Puertos de Entrada Internacionales en la Frontera México – Estados Unidos* (prepared for the North American Development Bank), 2015, p. 17, https://www.nadb.org/uploads/files/december_2019_port_of_entry_study_final_report_spanish_version_clean.pdf
- Forbes. (2016). Enrique Peña Nieto está abierto a renegociar el TLC, como exige Trump. <https://www.forbes.com.mx/enrique-pena-nieto-esta-abierto-a-renegociar-el-tlc-como-exige-trump/#gs.H61rmxc>
- Government Information. (2020). United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, Pub.L. 116-113, 2019, section 714(c)(1). <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116hr5430enr/pdf/BILLS-116hr5430enr.pdf>
- Government of Mexico. (2016). Industria Automotriz. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/75545/150213_DS_Automotriz_ESP.pdf
- Government of Mexico. (2020). Reforma Laboral. <https://reformalaboral.stps.gob.mx/#documentos>
- Gramer, R. (2017). Trump Pulls Back from the Brink of NAFTA Withdrawal—For Now. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2017/04/27/trump-pulls-back-from-the-brink-of-nafta-withdrawal-for-now-canada-mexico-trudeau-trade-protectionism/>
- Grassley, C. (2020). Bipartisan Finance Committee Members Push for Delay in USMCA Entry Into Force. <https://www.grassley.senate.gov/news/news-releases/bipartisan-finance-committee-members-push-delay-usmca-entry-force>
- Gutiérrez, G. and Sepúlveda, B. (2020). The Great Opportunity for the Economic Reactivation of Mexico. The Expert Take. Wilson Center. <https://www.wilsoncenter.org/article/great-opportunity-economic-reactivation-mexico>
- Hendrix, C. S. (2016). Protectionism in the 2016 Elections: Causes and Consequences, Truths and Fictions. Peterson Institute for International Economics, PB 16-20. <https://piie.com/system/files/documents/pb16-20.pdf>
- Hoagland, I. (2018). Stakeholders ask ITC to carefully consider impacts of USMCA's auto rules. Inside U.S. Trade.
- Hoyos, M. L. (2020). The Mexican government's economic response to the COVID-19 pandemic. Yale School of Management. <https://som.yale.edu/blog/the-mexican-government-s-economic-response-to-the-covid-19-pandemic>
- [https://legacy.trade.gov/industry/tas/Guatemala%20%20-%20Obligations%20Under%20Article%2016-2-1\(a\)%20of%20the%20CAFTA-DR%20%20June%2014%202017.pdf](https://legacy.trade.gov/industry/tas/Guatemala%20%20-%20Obligations%20Under%20Article%2016-2-1(a)%20of%20the%20CAFTA-DR%20%20June%2014%202017.pdf)
- Hufbauer, G. C. and Schott, J. (2005). Labor. Cap. 2 en NAFTA Revisited: Achievements and Challenges, Washington, D.C. Institute for International Economics: p. 80. https://www.piie.com/publications/chapters_preview/332/02iie3349.pdf

Inside U.S. Trade. (2019, April 5). Wyden, Brown pitch USMCA 'labor cooperation' mechanism. <https://insidetrade.com/daily-news/wyden-brown-pitch-usmca-labor-cooperation-mechanism>

Inside U.S. Trade. (2020a, July 17). USTR ready to take labor enforcement action "early and often". <https://insidetrade.com/daily-news/ustr-ready-take-labor-enforcement-action-early-and-often-usmca>

Inside U.S. Trade. (2020b, July 21). Deputy USTR nominee says U.S. could bring USMCA enforcement cases by fall. <https://insidetrade.com/daily-news/deputy-ustr-nominee-says-us-could-bring-usmca-enforcement-cases-fall>

Inside U.S. Trade. (2020c, September 3). Trumka: AFL-CIO to file USMCA labor challenge against Mexico this month. <https://insidetrade.com/daily-news/trumka-afl-cio-file-usmca-labor-challenge-against-mexico-month>

Inside U.S. Trade. (2020d, August 18). Industry groups pitch tweaks to USMCA labor complaint process. <https://insidetrade.com/daily-news/industry-groups-pitch-tweaks-usmca-labor-complaint-process>

Inside U.S. Trade. (2020e, September 29). Mexican economy secretary: Country preparing for USMCA labor disputes. <https://insidetrade.com/daily-news/mexican-economy-secretary-country-preparing-usmca-labor-disputes>

Inside U.S. Trade. (2020f, August 14). National Foreign Trade Council, Comments Regarding the Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement Procedural Guidelines for Petitions Pursuant to USMCA. Docket no. USTR-2020-0028.

National Institute of Statistics, Geography and Informatics & Asociación Mexicana de la Industria Automotriz. (2016). Estadísticas a propósito de la industria automotriz. <https://www.scribd.com/document/316410388/Estadisticas-a-Proposito-de-La-Industria-Automotriz>

National Institute of Statistics, Geography and Informatics. (2020a, September 28). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición). Press Bulletin 439/20. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/iooe/enoeNvaEdcion2020_09_28.pdf

National Institute of Statistics, Geography and Informatics. (2020b). Registro administrativo de la industria automotriz: Exportación de vehículos ligeros por marca, modelo, país y destino en el periodo 2005 Ene – 2020 Sept. <https://www.inegi.org.mx/datosprimarios/iavl/>

Inter-American Development Bank & International Centre for Trade and Sustainable Development. (2020). Agreement Text Tool. RTA Exchange. <https://www.rtaexchange.org/>

International Labor Organization. (2020, September 23). ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Sixth edition Updated estimates and analysis. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_755910.pdf

International Monetary Fund. (2016). Global Trade: What is behind the Slowdown. Cap. 2 at World Economic Outlook: Subdued Demand: Symptoms and Remedies. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/>

International Monetary Fund. (2020a). World Economic Outlook, p. xv, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020#Full%20Report%20and%20Executive%20Summary>

International Monetary Fund. (2020b). Latest World Economic Outlook Growth Projections. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020#Full%20Report%20and%20Executive%20Summary>

International Monetary Fund. (2020c). Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker: United States. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

International Monetary Fund. (2020d). Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker: Canada. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

International Monetary Fund. (2020e). Policy Responses to COVID-19: Policy Tracker: Mexico. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

International Trade Administration. (2016). Top Markets Report Automotive Parts Country Case Study: Mexico, 2016. P. 2. http://trade.gov/topmarkets/pdf/autoparts_mexico.pdf

Interos. (2020). COVID Resilience Report: The Impact of COVID-19 on Supply Chains and How Businesses are Preparing for the Next Shock. <https://www.interos.ai/project/interos-2020-survey/>

Jackson, J. K. (coord.) (2020, September 21). Global Economic Effects of COVID-19. Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos. pp. 2-3. <https://fas.org/sgp/crs/row/R46270.pdf>

Johns Hopkins University. (2020, October 13). COVID-19 Dashboard. Center for Systems Science and Engineering. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

Little Limbago, A. & Stewart, S. (2020). Expert survey series: Supply chains and the effects of COVID-19, geopolitics, and technological innovation. Geotech Cues. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/geotech-cues/supply-chains-and-the-effects-of-covid-19-geopolitics-and-technological-innovation/>

Mars Incorporated. 2017. Comments on North American Free Trade Agreement (NAFTA) Negotiations. File USTR-2017-0006: p. 4. <https://www.regulations.gov/document?D=USTR-2017-0006-1051>

Mexican Senate. (2019, April 29.) Aprobada, sin cambios, la reforma laboral. Press Bulletin. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44721-aprobada-sin-cambios-la-reforma-laboral.html>

Ministry of Economy. (2020a). Balanza Comercial Mensual. Sistema de Consulta de Información Estadística por País 2020. http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas/

Ministry of Economy. (2020b). Informe Estadístico del Comportamiento de la Inversión Extranjera en México. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574259/Informe_Congreso_2020-2T.pdf

Ministry of Economy. (2020c). IED en el Sector Automotriz (1999-2020-2T). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/575339/Automotriz_2020-2T.pdf

Ministry of Economy. (2020d). Inversión Extranjera Directa en México y el Mundo: Carpeta de Información Estadística: p. 8. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/529180/Carpeta_IED_2019-3TF.pdf

Ministry of the Interior. (2020, April 30). Acuerdo por el que la Secretaría de Economía da a conocer a los productores de vehículos de pasajeros o camiones ligeros de América del Norte los procedimientos para la presentación de solicitudes para utilizar un Régimen de Transición Alternativo establecido en el Apéndice al Anexo 4-B del Capítulo 4 del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá. *Diario Oficial de la Federación*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592543&fecha=30/04/2020

Morales, R. (2018, September 14). Trump propone ratificar TCAN cada cinco años. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Trump-propone-ratificar-TLCAN-cada-cinco-anos-20170915-0035.html>

Moreno-Brid, J. C., Santamaría, J. & Rivas Valdivia, J.C. (2005). Industrialization and Economic Growth in Mexico after NAFTA: The Road Travelled. *Development and Change* 36, no. 6, pp. 1095 – 1119.

National Labor Relations Board. (2020). Enforce Orders. <https://www.nlr.gov/about-nlr/what-we-do/enforce-orders>

Noland, M. (2018). U.S. Trade Policy in the Trump Administration. *Asian Economic Policy Review*. 12, pp. 264.

Parker, A., Rucker, P., Paletta, D. & DeYoung K. (2017, April 27). I was all set to terminate: Inside Trump's sudden shift on NAFTA. *Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/politics/i-was-all-set-to-terminate-inside-trumps-sudden-shift-on-nafta/2017/04/27/0452a3fa-2b65-11e7-b605-33413c691853_story.html

Pastor, R. (2011). *The North American Idea: A Vision of a Continental Future*. New York: Oxford University Press.

Presidencia de la República. (2016). Participaciones del Presidente, licenciado Enrique Peña Nieto, en la Sesión No. 10: Rediseñando el Comercio de la Cumbre de CEO's de APEC. <https://www.gob.mx/epn/prensa/participaciones-del-presidente-licenciado-enrique-pena-nieto-en-la-sesion-no-10-redisenando-el-comercio-de-la-cumbre-de-ceo-s-de-apec?idiom=es>

Presidencia de la República. (2019). En Palacio Nacional, presidente López Obrador celebra firma de protocolo modificatorio al T-MEC. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/en-palacio-nacional-presidente-lopez-obrador-celebra-firma-de-protocolo-modificadorio-al-t-mec>

Reuters. (2020, July 1). Business groups say flexibility needed to implement new North American trade deal. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-usmca-business/business-groups-say-flexibility-needed-to-implement-new-north-american-trade-deal-idUSKBN24268F>

Rodriguez, S. (2019). Pelosi: No vote on new NAFTA until Mexico changes labor laws. <https://www.politico.com/story/2019/04/02/pelosi-new-nafta-mexico-1311482>

SAI Economía. (2018). *The SAI Report: Mexico and NAFTA*. Reporte privado compartido con los autores.

Sánchez, A. (2016, December 12). México le ahorra 2 mil 368 mdd a armadoras en EU. *El Financiero*. <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/mexico-le-ahorra-mil-368-mdd-a-armadoras-de-eu.html>

Schott, J. (2017). NAFTA and Autos, Testimony at the Oversight Hearing on Trade Policy and the U.S. Automobile Industry Senate Democratic Policy Committee. Testimonies. <https://piie.com/commentary/testimonies/nafta-and-autos>

Severns, M. (2016). Trump pins NAFTA, 'worst trade deal ever', on Clinton. *Politico*. <http://www.politico.com/story/2016/09/trump-clinton-come-out-swinging-over-nafta-228712>

Statistics Canada. (2020a). Labour force characteristics by province, monthly, seasonally adjusted. Data. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1410028703>

Statistics Canada. (2020b). Table 1 Merchandise trade: Canada's top 10 principal trading partners. Balance of payments basis, seasonally adjusted, current dollars. *The Daily*. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/201006/t001a-eng.htm>

Tamkin, E. (2016). Trudeau Tells Trump He's Ready to Renegotiate NAFTA. *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2016/11/10/trudeau-tells-trump-hes-ready-to-renegotiate-nafta/>

The Wall Street Journal. (2017, April 25). Renegotiating NAFTA's Rules of Origin. <http://www.wsj.com/video/renegotiating-nafta-rules-of-origin/CD898145-42FD-480B-86A5-67D13B0644FA.html>

The White House (2017). Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>

Thompson, S., Thomas, M., Kajioka, B. and Hartman, R. (2020). COVID-19 Supply Chain Impact Survey. Infosys Consulting: p.3. <https://www.infosysconsultinginsights.com/wp-content/uploads/2020/08/covid-19-supply-chain-impact-survey-infosys-consulting.pdf>

Trump, D. (2017). Inaugural Address. The White House. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>

United States Census Bureau. (2020). Monthly U.S. International Trade in Goods and Services, August 2020: pp. 16-17. https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current_press_release/ft900.pdf

United States Chamber of Commerce. (2020). Statement of the U.S. Chamber of Commerce on Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement Procedural Guidelines for Petitions Pursuant to the USMCA. Docket no. USTR-2020-0028. <https://www.regulations.gov/document?D=USTR-2020-0028-0009>

United States Department of Labor. (2020). Labor Rights and the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA). <https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work/trade/labor-rights-usmca>

United States Department of Labour. (2020). High Value Components of the Labor Value Content Requirement under the United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act. *Federal Register*. Vol. 85, no. 127. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2020-07-01/pdf/2020-14014.pdf>

United States Government. (2019b). United States-Mexico-Canada Agreement Implementation Act, Pub.L. 116-113, sub-title C, section 547. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116hr5430enr/pdf/BILLS-116hr5430enr.pdf>

United States Trade Representative. (2017a). Trump Administration Announces Intent to Renegotiate the North American Free Trade Agreement. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/may/ustr-trump-administration-announces>

United States Trade Representative. (2017b). USTR Announces First Round of NAFTA Negotiations. http://www.sice.oas.org/tpd/USMCA/Modernization/NAFTA_Mod_Round_1_e.pdf

United States Trade Representative. (2017c). Bipartisan Trade Deal. https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset_upload_file127_11319.pdf

United States Trade Representative. (2018a, September 30). Joint Statement from United States Trade Representative Robert Lighthizer and Canadian Foreign Affairs Minister Chrystia Freeland. *Press Bulletin*. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-united-states>

United States Trade Representative. (2018b, November 30). Government of Canada, Canada signs new trade agreement with United States and Mexico. *Press Bulletin*. http://www.sice.oas.org/tpd/USMCA/Modernization/USMCA_signed_e.pdf

United States Trade Representative. (2018c). U.S. – Mexico 232 Side Letter. https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/MX-US_Side_Letter_on_232.pdf

United States Trade Representative. (2018d, November 30). U.S.– Mexico 232 Side Letter. https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/MX-US_Side_Letter_on_232_Process.pdf

United States Trade Representative. (2018e). Report on the Impacts of the Renegotiated North American Free Trade Agreement. *Labor Advisory Committee on Trade Negotiations and Trade Policy*: p. 26. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/AdvisoryCommitteeReports/Labor%20Advisory%20Committee%20on%20Trade%20Negotiations%20and%20Trade%20Policy%20%28LAC%29.pdf>

United States Trade Representative. (2020a). Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report. February 2020. https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Trade_Policy_Agenda_and_2019_Annual_Report.pdf

- United States Trade Representative. (2020b). Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement Procedural Guidelines for Petitions Pursuant to the USMCA. Federal Register. Vol. 85. No. 126: p. 39257. <https://www.federalregister.gov/documents/2020/06/30/2020-14086/interagency-labor-committee-for-monitoring-and-enforcement-procedural-guidelines-for-petitions>
- Vega, G. (2010). *El Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Visión retrospectiva y retos a futuro*. México: El Colegio de México.
- Vega, G. y Campos Ortiz, F. E. (2017). *La integración económica en América del Norte ante la elección de Donald Trump: un análisis prospectivo sobre el futuro del TLCAN*. Foro Internacional LVII, núm. 4 (230): pp. 781-836
- Webber, J. (2020). Mexico limits stimulus despite millions falling into poverty. Financial Times. <https://www.ft.com/content/29050246-581b-4f03-92d5-a65309338bea>
- Wilson, C. (2017). Growing Together: Economic Ties between the United States and Mexico. Mexico Institute del Wilson Center, Washington, DC. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/growing_together_economic_ties_between_the_united_states_and_mexico.pdf
- World Bank. (2020a). Global Economic Outlook: Pandemic, Recession: The Global Economy in Crisis. p. 3. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33748/211553-Ch01.pdf>
- World Bank. (2020b). The Global Economic Outlook During the COVID-19 Pandemic: A Changed World. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world>
- World Trade Organization. (2016a, September 27). El comercio crecerá en 2016 al ritmo más lento desde la crisis financiera. Press Bulletin 779. https://www.wto.org/spanish/news_s/pres16_s/pr779_s.htm
- World Trade Organization. (2016b, June 21). Report on G20 Trade Measures. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/g20_wto_report_june16_e.pdf
- World Trade Organization. (2020, October 6). Trade shows signs of rebound from COVID-19, recovery still uncertain. Press Bulletin Press/862. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm

EL T-MEC Y LAS PERSPECTIVAS DE MÉXICO BAJO EL NUEVO RÉGIMEN COMERCIAL DE AMÉRICA DEL NORTE

Dan Ciuriak* y Robert Fay**

Resumen: Después de 26 años de comercio en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México y sus socios de América del Norte entran en una nueva fase con la entrada en vigor del Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (T-MEC) el 1.º de julio de 2020. Esta nota cuantifica el impacto potencial del acuerdo sobre México y evalúa sus implicaciones para el desarrollo económico de México en el contexto de la evolución de la economía basada en el conocimiento e impulsada por los datos, la reestructuración de las cadenas de suministro mundiales en respuesta a los riesgos que se agravaron por la crisis económica motivada por la pandemia, y los cambios en los patrones de comercio e inversión mundiales impulsados por la fricción del comercio y la tecnología entre los Estados Unidos y China. El T-MEC proporciona una revisión importante del TLCAN con base en gran medida en el texto del Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP). Introduce algunas pequeñas mejoras en el acceso a los mercados, pero su principal efecto para los sectores industriales de la economía es intensificar el comercio y el desvío de las inversiones a través de normas de origen más restrictivas, incluyendo nuevos requisitos gravosos para el contenido de valor de mano de obra en el sector automotriz que imponen ajustes significativos a los productores del sector automotriz de México. El acuerdo se basa en el marco institucional del TLCAN, y mantiene intacto el mecanismo binacional de revisión por un panel para los recursos comerciales – ahora Capítulo 30 –, preserva el mecanismo de resolución de controversias entre inversionistas y Estado (ISDS) para las inversiones entre México y Estados Unidos solamente, mejora el mecanismo de resolución de controversias entre Estados al abordar las debilidades de procedimiento en la versión del TLCAN que socavaron su uso, e introduce un nuevo mecanismo de respuesta rápida para enfrentar los desafíos al cumplimiento por

* Dan Ciuriak es miembro senior del Centro para la Innovación de la Gobernanza Internacional (CIGI), donde está explorando la relación entre la innovación interna de Canadá y el comercio y la inversión internacionales, incluyendo el desarrollo de mejores métricas para evaluar el impacto de los acuerdos comerciales de Canadá en los resultados de la innovación. Con sede en Ottawa, Dan es el director y presidente de Ciuriak Consulting, Inc. Dan también es miembro residente del Instituto C. D. Howe, distinguido miembro de la Fundación Asia Pacífico de Canadá y asociado de BKP Economic Advisors GmbH de Munich, Alemania. Anteriormente, hizo carrera durante 31 años en la administración pública de Canadá, retirándose como economista jefe adjunto en el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (ahora Global Affairs Canada).

** Robert (Bob) Fay es el director gerente de economía digital en CIGI. La investigación bajo su dirección evalúa y proporciona recomendaciones de política para las complejas cuestiones de gobernanza mundial que surgen de las tecnologías digitales. Aporta a esta posición una amplia experiencia en investigación macroeconómica y microeconómica, además de análisis de políticas. También es miembro del Comité Asesor Estratégico Ad Hoc del Comisionado de Información y Privacidad de Ontario (IPC) para 2020–2021, que proporciona información sobre las prioridades en las que se centrará el IPC durante los próximos cinco años. Antes de unirse a CIGI, Bob ocupó varios cargos de alto nivel en el Banco de Canadá (BoC), más recientemente como director senior a cargo de supervisar el trabajo para evaluar los desarrollos y las implicaciones derivadas de la digitalización de la economía canadiense. Como subdirector del Departamento Internacional en el BoC, evaluó la evolución económica mundial y sus implicaciones para Canadá e investigó una amplia variedad de cuestiones, incluyendo las relacionadas con el sistema monetario internacional y la arquitectura financiera mundial. También ha dirigido el equipo canadiense de pronóstico a corto plazo del BoC y estableció y dirigió su primera división de investigación relacionada con el análisis estructural, centrándose en los mercados laborales, la productividad y el análisis de los tipos de cambio. Bob también fue asistente especial del gobernador del BoC, Mark Carney, quien fungió como jefe de gabinete del gobernador. Antes de unirse al BoC, Bob era economista en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y trabajó en una serie de asuntos económicos y del mercado laboral. Bob tiene una maestría en economía por la Universidad de Queen's y una licenciatura en estudios aplicados (economía) por la Universidad de Waterloo.

parte de México de las medidas del mercado laboral recientemente incorporadas en el T-MEC. El acuerdo, sin embargo, deja abierto el uso de aranceles de la Sección 232 de los Estados Unidos sobre “seguridad nacional” y, por lo tanto, no aborda la nueva fuente principal de incertidumbre sobre el acceso garantizado al mercado de los Estados Unidos para sus socios norteamericanos. El análisis concluye que el impacto neto en México es reducir el producto interno bruto (PIB) real en alrededor de -0.8% en comparación con el TLCAN, una vez que se cuente con todos los ajustes económicos. Dado que México ya había firmado disciplinas sobre localización de datos y flujos transfronterizos de datos en el marco del CPTPP, las medidas de la economía digital tienen poco impacto directo; sin embargo, la forma en que México participe en la economía digital, tanto para aprovechar el potencial económico como para desarrollar salvaguardias regulatorias, será un factor determinante importante para ver qué tan bien se maneja bajo el nuevo régimen comercial del T-MEC.

Reconocimientos: Esta nota es una contribución a un volumen preparado para el Senado mexicano a través del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques y la Secretaría de Economía. La cuantificación del T-MEC se basa en simulaciones desarrolladas para el Estudio del Instituto C.D. Howe, “Cuantificación del T-MEC: Las consecuencias económicas del nuevo régimen comercial de América del Norte”.



[REGRESAR AL ÍNDICE](#)

1 Introducción

Después de 26 años de comercio en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México y sus socios norteamericanos entran en una nueva fase con la entrada en vigor el 1.º de julio de 2020 del Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA – también conocido como T-MEC en México y CUSMA en Canadá – o a veces simplemente como el “nuevo TLCAN”).

El T-MEC representa una revisión importante del TLCAN de 1994. Sin embargo, fue principalmente necesario porque la modernización del régimen comercial norteamericano, a través de las negociaciones del Acuerdo Transpacífico (TPP) concluidas en 2016, expiró cuando la administración Trump retiró a Estados Unidos de ese acuerdo. Para México y Canadá, por lo tanto, el principal impacto proviene de los cambios exigidos por Estados Unidos en relación con el ahora vigente Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP).

En este sentido, para los sectores industriales y de servicios establecidos, el T-MEC introduce algunas mejoras menores en el acceso a los mercados, pero su principal efecto es imponer reglas de origen (ROO) sustancialmente más restrictivas para cumplir con los objetivos estadounidenses de reequilibrar los beneficios del TLCAN y re-industrializar su propia economía. Para México, estas nuevas ROO incluyen nuevos requisitos gravosos para el contenido de valor regional y específicamente el contenido de valor de mano de obra que imponen ajustes significativos a los productores del sector automotriz de México y, en general, impulsan una intensificación del desvío del comercio que reduce el bienestar.

Como instrumento de la gobernanza comercial, el nuevo acuerdo se basa en el marco institucional del TLCAN, que mantiene intacto el mecanismo binacional de revisión por un panel para los recursos comerciales – ahora Capítulo 30 –, preserva el mecanismo de resolución de controversias entre inversionistas y Estado (ISDS) para las inversiones entre México y Estados Unidos solamente, mejora el mecanismo de solución de controversias entre Estados al abordar las debilidades de procedimiento en la versión del TLCAN que socavaron su uso, e introduce un nuevo mecanismo de respuesta rápida para enfrentar los desafíos al cumplimiento por parte de México de las medidas del mercado laboral recientemente incorporadas en el acuerdo. El T-MEC, sin embargo, deja abierto el uso de aranceles de la Sección 232 de los Estados Unidos sobre “seguridad nacional” y, por lo tanto, no aborda la nueva fuente principal de incertidumbre sobre el acceso garantizado al mercado de los Estados Unidos para sus socios norteamericanos.

Para la economía digital, donde la localización de datos y los flujos de datos transfronterizos fueron el principal objetivo de negociación de Estados Unidos, hay cambios menos implícitos, debido a que México ya ha acordado disciplinas similares en el marco del CPTPP. Sin embargo, el T-MEC no aborda los desafíos regulatorios que plantea el nexo entre los macrodatos (*Big Data*), el aprendizaje automático (*machine learning*, ML) y la inteligencia artificial (IA), ya que las medidas se limitan principalmente a fomentar la cooperación. Dado el papel central que la participación efectiva en la economía digital desempeñará para la prosperidad a medida que se desarrolle la economía impulsada por los datos (*data-driven economy*, DDE), y a un ritmo ahora muy acelerado por la pandemia, qué tan bien se involucre México en los mecanismos cooperativos del T-MEC puede ser la clave para captar los beneficios.

El resto de este documento está organizado de la siguiente manera. En la siguiente sección se describe el impacto económico del T-MEC en México y sus socios norteamericanos con base en modelos cuantitativos convencionales de la economía de los tangibles. En la sección siguiente se examinan las consecuencias para México de las medidas de la economía digital. La cuarta sección analiza y saca conclusiones.

2 El impacto del T-MEC en México: La economía de los tangibles

2.1 Antecedentes y metodología

Hay una sorprendente escasez de estudios formales que evalúan el impacto económico potencial del T-MEC. La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC, 2019) publicó un importante examen del Acuerdo tal como se había celebrado originalmente en abril de 2019, pero sólo para Estados Unidos. Global Affairs Canada (GAC, 2020) publicó una evaluación del acuerdo revisado por el Protocolo de Enmienda firmado en diciembre de 2019, pero sólo para Canadá. El Fondo Monetario Internacional (FMI) publicó un estudio inicial (Burfisher et al, 2019), con estimaciones para los tres países; sin embargo, para Estados Unidos y Canadá, los resultados del FMI difieren marcadamente de las estimaciones oficiales. Ciuriak et al (2020) proporcionan una evaluación para los tres países que dan resultados comparables a los estudios oficiales para Estados Unidos¹ y Canadá.

Ciuriak (2020a) ofrece una comparación de estos cuatro estudios, que abarcan las medidas que tienen en cuenta los estudios alternativos, la versión del acuerdo que evalúan y cómo se presentan en términos de la hipótesis de contraste contra la que se miden los impactos cuantitativos. Para los propósitos actuales, nos basamos en los resultados de Ciuriak et al (2020).

La evaluación de este estudio se basa en simulaciones basadas en un modelo de equilibrio general computable (EGC) basado en una especificación dinámica del modelo del Proyecto de Análisis del Comercio Mundial (GTAP) (Corong et al., 2017), que se modifica para captar el comercio de bienes y servicios realizado a través de filiales extranjeras, así como a nivel transfronterizo, y para reflejar el impacto de la liberalización de la inversión extranjera directa (IED). Para una descripción del modelo, véase Ciuriak et al. (2017a).

El impacto del T-MEC se evalúa basado en una línea de base que refleja un TLCAN en vigor, así como mejoras en ese régimen debido a la entrada en vigor del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que mejoró sustancialmente con respecto al régimen original del TLCAN. Para Canadá y México, la evaluación también tiene en cuenta la entrada en vigor del CPTPP, que también mejoró con respecto al TLCAN original en varias áreas.

Los resultados se indican en USD a precios de 2019. Se pueden interpretar como las diferencias en la economía en 2025 bajo el T-MEC en comparación con bajo el statu quo – es decir, el régimen del TLCAN, modificado para México y Canadá por los compromisos generales bajo el CPTPP, y para las tres partes por los compromisos del AFC. Observe que no se reflejan los cambios en la estructura económica y el nivel de producción debido a la pandemia.

2.2 Construcción de una crisis política

La crisis política construida para simular el T-MEC incluye los siguientes elementos principales:

La crisis del acceso a los mercados abarca los aranceles (en particular, las reducciones arancelarias de los envíos de bajo valor), los cambios en las cuotas agrícolas y el impacto del nuevo régimen de las ROO en sectores industriales específicos (principalmente automóviles y textiles y prendas de vestir).

¹ El estudio de USITC (2019) produce tres escenarios, los que varían con base en el tratamiento de las medidas que hace el T-MEC en los datos. Las disposiciones de datos básicamente vinculan a los regímenes actuales en los tres países en sus estados altamente abiertos actuales. Un escenario excluye el efecto vinculante; un segundo escenario introduce un efecto vinculante para las disposiciones de datos en todos los sectores con base en la metodología desarrollada por Ciuriak et al. (2019) pero con la mitad de la fortaleza identificada en ese estudio; un tercer escenario introduce un efecto vinculante con plena fuerza. La versión sin el efecto vinculante de la incertidumbre de los datos es comparable a las evaluaciones de GAC (2020) y Ciuriak et al. (2020). La medida de la incertidumbre de los datos se analiza con mayor detalle más adelante. Respecto a las implicaciones de los compromisos del CPTPP hechos por México y Canadá, véase Lovely y Schott (2019).

Para evaluar el impacto del T-MEC en las barreras no arancelarias (BNA), el análisis considera la medida en que el T-MEC reduce o aumenta las calificaciones de las partes en índices que miden el carácter restrictivo de los regímenes de bienes, servicios e inversiones.

- En el caso de los bienes, las posibles mejoras de los compromisos de la OMC en materia del AFC se determinan comparando las puntuaciones del T-MEC y el AFC en los Indicadores de Facilitación del Comercio (IFC) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Para los servicios, la liberalización implícita en los compromisos de servicios se evalúa sobre la base de los cambios en las puntuaciones de las partes en el marco del Índice de Restricción del Comercio de Servicios (STRI) de la OCDE.
- En el caso de las inversiones, los cambios que implica el T-MEC se evalúan comparando las puntuaciones anteriores y posteriores al T-MEC de las partes en el Índice de Restricción de la Inversión Extranjera Directa (FDIR) de la OCDE.
- Para los servicios y las inversiones, el alcance de la liberalización incluye el valor de los compromisos vinculantes de acceso a los mercados, es decir, la certeza que proporcionan las obligaciones de no reducir el acceso a los mercados en el futuro en ámbitos en los que el acceso a los mercados es mejor que los compromisos consolidados en el marco de la OMC.

Hay dos características clave del T-MEC que no se abordan y que representan importantes advertencias. En primer lugar, el análisis no intenta incorporar el impacto de las medidas del T-MEC que rigen los flujos transfronterizos de datos y la localización de datos. Como argumentó la USITC (2019), estas medidas se limitan al actual régimen abierto para los flujos de datos y, por lo tanto, reducen la incertidumbre sobre el futuro régimen de datos para el comercio transfronterizo. Hay dos consideraciones que merecen cautela al intentar estimar este efecto. En primer lugar, México ya ha firmado disposiciones similares en el CPTPP, al igual que Canadá; en consecuencia, el T-MEC introduce estas consolidaciones sólo para Estados Unidos; no está claro qué valor de seguro tiene esto en realidad para restringir la futura política de datos de Estados Unidos. En segundo lugar, el régimen regulador de los datos en ámbitos tales como la privacidad, la política de competencia, la fiscalidad, la protección de los procesos democráticos y, lo que es más importante, la seguridad nacional es un trabajo en curso (como se analiza en la Sección 3). El T-MEC no proporciona ninguna orientación sobre qué regulaciones se considerarían “legítimas” en virtud del acuerdo.

En segundo lugar, el T-MEC no aborda la “militarización de la incertidumbre” en la política comercial de Estados Unidos bajo la administración Trump (Crowley y Ciuriak, 2019). Esto incluía, entre otras cosas, desempolvar los aranceles de “seguridad nacional” de la Sección 232 y las investigaciones totalmente unilaterales de la Sección 301 sobre las prácticas de propiedad intelectual, así como la introducción de una cláusula de extinción. La realidad del riesgo de estas medidas para el acceso futuro al mercado estadounidense en virtud del nuevo acuerdo fue subrayada por la amenaza de que los nuevos aranceles de la Sección 232 sobre el aluminio canadiense se negociaran el mismo día en que entró en vigor el T-MEC, el 1.º de julio de 2020. Esta amenaza no está controlada por el T-MEC. En la tabla 1 se resumen los elementos cuantificables clave del acuerdo.

Tabla 1. Resumen de Crisis Política

Medida	Medidas incorporadas en el modelo que afectan a México	Comentario
Aranceles de bienes industriales: Aumento de los niveles mínimos para los requisitos de las ROO	El umbral aduanero mínimo de México se eleva a USD 117 (NAFTA 50 USD). Dada la baja penetración del comercio electrónico en México, esto resulta en un ahorro arancelario muy pequeño (se supone que está principalmente en ropa y electrónica).	Liberaliza
Acceso al mercado agrícola	No hay medidas significativas	Sin impacto material
Facilitación del comercio (general)	La pequeña mejora en el nivel actual de la práctica fronteriza como se comprometió en el marco de los AFC de la OMC reduce los costos fronterizos a México en un 0.215%. El endurecimiento de la anti-elusión/seguimiento de insumos da como resultado un engrosamiento de la frontera – se supone que es similar a la que ocurrió después del 11S para EE.UU. o alrededor de 0.29%; aproximadamente 50% de eso se supone para México o un aumento de 0.145%. Disminución neta de los costos fronterizos de -0.07%	Liberaliza
ROO: Automotriz	<ul style="list-style-type: none"> • Contenido del valor de mano de obra (CVL): 0.75% de aumento arancelario de las importaciones estadounidenses procedentes de México; • El contenido de valor regional (CVR) aumentó al 75%; • NTB sobre las importaciones mexicanas de partes automotrices de terceros; y • Reglas más complejas/asignación sub-óptima – 1% costo sobre la producción comercializada: aumento de costos de 0.8% para México con base en la proporción de la producción que va a los mercados norteamericanos. 	Impacto negativo en el bienestar debido a costos más altos, subóptimo abastecimiento, desvío del comercio, aumento de la incidencia arancelaria
ROO: Textiles y ropa	Requisitos adicionales de ROO en hilo de coser: 0.5% de desvío del comercio en México a través de NTB a escala proporcional en fuentes de terceros. Supone la plena utilización de los Niveles de Preferencia Arancelaria (TPL).	Impacto negativo en el bienestar debido a costos más altos, subóptimo abastecimiento
ROO: Insumos de producción	<ul style="list-style-type: none"> • Los mayores requisitos de CVR para los productos químicos y el acero desvían el comercio de fuentes de terceros. Se supone que el 10% de las importaciones de terceros en México se desvían a fuentes estadounidenses. • Una administración más estricta de ROO resulta en un aumento de costos para la producción comercializada: 0.27% de aumento de costos en bienes industriales para México, dada la participación de las exportaciones del TLCAN. 	Impacto negativo en el bienestar debido a costos más altos, subóptimo abastecimiento

Regulación de mercancías	Cuatro anexos específicos para cada producto y un capítulo sobre buenas prácticas regulatorias generales (GRP). <ul style="list-style-type: none"> GRP Telecomunicaciones: sin restricciones a las importaciones de cifrado Farmacéutica: principalmente redundante Cosméticos: pequeños y tal vez sin impacto Productos químicos: implicaciones poco claras 	<ul style="list-style-type: none"> Sin impacto Sin impacto material Sin impacto material Sin impacto material Sin impacto material
Servicios	<ul style="list-style-type: none"> Cierta liberalización de los servicios financieros por las tres partes, más algunas de los servicios de comunicaciones y comerciales para México. La falta de vinculación del acceso al mercado de servicios, excepto en determinados sectores, da lugar a una mayor incertidumbre en cuanto al acceso al mercado. 	<p>Liberaliza</p> <p>Aumento de la incertidumbre, por lo tanto, más restrictivo</p>
Inversiones	<ul style="list-style-type: none"> No se han producido cambios en los compromisos de inversión de los sectores de bienes. Los compromisos de inversión en los sectores de servicios se han debilitado por algunos compromisos no vinculantes sobre el acceso a los mercados. 	<p>Sin cambios</p> <p>Aumento de la restricción</p>
Propiedad Intelectual	No hay cambios para México	

Nota: Ciuriak et al (2020).

2.3 Resultados

En la tabla 2 se resumen los efectos macroeconómicos para cada una de las economías de América del Norte. Para México, el régimen de las ROO, más restrictivo, genera impactos negativos sobre la eficiencia económica que generan una reducción del PIB real de aproximadamente -0.8%. Esto es aproximadamente el doble del impacto negativo para Canadá y aproximadamente ocho veces más grande que para Estados Unidos, para quien el comercio norteamericano es sustancialmente menos importante que para México y Canadá.

La disminución del PIB real de México se divide entre una pérdida de productividad de -0.64% y una reducción de empleos de -0.16%, o alrededor de 87,000. La menor productividad proporciona menos apoyo a los salarios reales, que caen entre -0.4 y -0.5% para los trabajadores no calificados y calificados. Los salarios reales más bajos influyen de forma deflacionaria en la economía en su conjunto y el deflactor del PIB y los precios al consumidor caen un poco más del -0.4%. Las caídas de los precios, sumadas a las caídas reales, dan lugar a una disminución del valor del PIB de alrededor del -1.2% o casi 25,000 millones de dólares.

La mayor estructura de costos en México bajo el T-MEC hace que los precios de exportación sean más altos y se traduce en ganancias comerciales. Todo esto se conjuga para reducir las exportaciones globales de México en alrededor de -1.2% y, en primer lugar, para aumentar las importaciones de México; sin embargo, la disminución de la demanda interna mexicana compensa con creces este efecto de precios y las importaciones globales caen en -1.6%, lo que resulta en un pequeño aumento de la balanza comercial. El resultado final para México es una caída del bienestar que se acerca a los 15 mil millones de dólares.

Tabla 2. Impactos macroeconómicos del T-MEC

	México	Canadá	Estados Unidos
Impactos macroeconómicos			
Bienestar económico (millones de dólares)	-14780	-10389	-17820
Bienestar económico (% de cambio)	-0.819	-0.474	-0.091
Variación del valor del PIB (millones de USD)	-24821	-15330	3051
Variación del valor del PIB (%)	-1.205	-0.591	0.013
Volumen del PIB (% de cambio)	-0.791	-0.396	-0.097
Deflactor del PIB (% de variación)	-0.418	-0.195	0.111
Términos de comercio (% de cambio)	0.109	-0.021	0.078
Precios al consumidor (% de cambio)	-0.428	-0.150	0.085
PIB por categoría de gasto			
Consumo (% de cambio)	-0.828	-0.514	-0.094
Gasto público (% de cambio)	-0.508	-0.332	-0.054
Inversión (% de cambio)	-1.481	-0.382	-0.141
Exportaciones totales de bienes y servicios (% de cambio)	-1.167	-0.571	-0.059
Importaciones totales de bienes y servicios (% de cambio)	-1.635	-0.709	-0.070
Balanza comercial (millones de USD)	4763	1534	2401
Mercados de factores			
Capital social (% de cambio)	-0.404	-0.095	-0.034
Salario real de mano de obra no calificada (% de cambio)	-0.404	-0.229	-0.032
Salario real de mano de obra calificada (% de cambio)	-0.486	-0.225	-0.042
Empleos (número)	-87165	-15753	-20950
Productividad (% de cambio)	-0.636	-0.317	-0.084
Relaciones clave			
PIB/Comercio	0.56	0.62	1.49
Salarios reales/Productividad	0.70	0.72	0.44

Nota: Cálculos de los autores. Los impactos laborales se basan en una elasticidad de la oferta de trabajo de 0.35 al salario real.

La relación entre la variación porcentual del PIB real y la variación porcentual de los flujos comerciales es relativamente grande en virtud de la crisis política del T-MEC. Para México, el PIB real se reduce en un -0.8% en comparación con una disminución del comercio bidireccional, el promedio de las exportaciones totales y las importaciones totales, de aproximadamente -1.4%. La relación de 0.56 es más del doble que la relación comparable de 0.25 en una simulación, realizada utilizando el mismo modelo, donde se extingue el TLCAN y el comercio de América del Norte retorna a las condiciones de la OMC (Ciuriak et al., 2017b). Esto refleja la naturaleza inusual de la crisis política del T-MEC que aumenta directamente los costos de producción a través de las ROO más restrictivas. La segunda proporción, productividad frente a salarios reales, es de aproximadamente 0.7 para México, lo que sugiere que los salarios reales disminuirán algo menos que la productividad. Dada la relación a largo plazo entre los salarios reales y la productividad, los resultados del modelo podrían estar subestimando las caídas reales de los salarios y el empleo y, por lo tanto, por el mismo motivo, asignar más del impacto negativo de la producción a las caídas de la productividad de lo que podría ser el caso en la realidad.

La tabla 3 desglosa los efectos por medidas de política. Para **México**, los impactos negativos se derivan enteramente de los impactos sobre el comercio de bienes (es decir, las ROO), al igual que para Canadá y Estados Unidos. Los servicios y las medidas de IED generan un pequeño impacto positivo para México, pero México no se ve afectado por las medidas de propiedad intelectual (PI). Estados Unidos obtiene modestos beneficios en materia de bienestar gracias a las medidas de servicios y propiedad intelectual, mientras que Canadá experimenta modestos efectos negativos de las medidas de inversión extranjera directa y propiedad intelectual, con una compensación muy pequeña de las medidas de servicios.

Tabla 3. Fuentes de impactos del T-MEC

	PIB real (% de cambio)				Bienestar (miles de millones de dólares a precios de 2019)			
	Bienes	Servicios	IED	PI	Bienes	Servicios	IED	PI
México	-0.797	0.004	0.003	0.000	-14.90	0.06	0.06	0.000
Canadá	-0.371	0.000	-0.024	-0.001	-9.80	0.02	-0.58	-0.035
Estados Unidos	-0.097	0.000	0.000	0.000	-17.96	0.11	0.00	0.032

Nota: Cálculos de los autores.

En la tabla 4 se exponen los principales efectos sectoriales para México. El sector que más se beneficia es el de los materiales industriales que se benefician del aumento de los requisitos de abastecimiento de América del Norte. Tanto las importaciones procedentes de Estados Unidos como los envíos nacionales aumentan con el total de los envíos, lo que equivale a las exportaciones totales más los envíos nacionales que aumentan en un 1.94%. Sin embargo, el sector automotriz pierde exportaciones a Estados Unidos y a otros países debido a los mayores costos. El total de los envíos de automóviles cae un -0.6%. Las ventas internas de servicios soportan la mayor parte del impacto del T-MEC y resultan en una caída del total de los envíos de servicios de -1.36%; estas reducciones están impulsadas por menores ingresos en México. Los sectores agroalimentario y de recursos de México se ven afectados principalmente por una menor demanda interna.

Tabla 4. Impactos sectoriales del T-MEC: México

	Export. bilaterales (EE.UU.) (millones de USD)	Import. bilaterales (EE.UU.) (millones de USD)	Export. totales (millones de USD)	Import. totales (millones de USD)	Envíos nacionales (millones de USD)	Envíos totales (millones de USD)	Total de envíos (% de cambio)
Agricultura y Alimentación	140	-464	258	-612	-1689	-1431	-0.49
Recursos	-258	-754	71	-996	-798	-727	-0.20
Fabricación	-5129	4967	-6430	-8070	7597	1167	0.14
Materiales industriales	-163	2846	-255	-2870	4403	4148	1.94
Automotriz	-3636	3335	-5065	-1725	3736	-1329	-0.61
Servicios	248	-176	521	-666	-27086	-26565	-1.36
Total	-4999	3574	-5580	-10343	-21976	-27555	-0.80

Nota: Ciuriak et al. (2020).

3 El T-MEC y la participación de México en la Economía de Intangibles

3.1 La economía basada en datos cambiará la naturaleza del comercio

Aun cuando los acuerdos comerciales regionales tales como el T-MEC se centran en una mayor apertura de los mercados y en impulsar las economías de escala, la naturaleza del comercio está cambiando, alejándose de buscar eficiencias de escala y de costos para:

- la creación y extracción de PI;
- el ascenso del Big Data como activo económico y social; y
- el imperativo resultante de la protección de los activos.

Estos cambios son el resultado directo del aumento del *Big Data*, que cuando se combina con tecnologías de inteligencia artificial (IA) está transformando la naturaleza del crecimiento económico. En esta nueva economía basada en datos (DDE), el entorno económico se caracteriza por altos costos iniciales y muy bajos costos de reproducción; por lo tanto, transmite una gran ventaja a los primeros promotores, especialmente si la tecnología se convierte en un estándar de la industria. Además, el aumento del acceso a los mercados tiende a eliminar la competencia a medida que las empresas basadas en datos utilizan su propiedad intelectual para obtener rentas de los socios comerciales (Ciuriak, 2019). De hecho, las empresas exitosas compiten principalmente por ocupar posiciones en las cadenas de valor de bienes intangibles, en lugar de sólo reducir los costos en las cadenas de suministro de producción (recordemos la "curva sonriente" en la Figura 1). Los que quieren prosperar en la economía intangible están acumulando valiosos activos de propiedad intelectual porque es una condición previa a la comercialización (Gobierno de Ontario, 2020). No es de extrañar que algunos países estén creciendo estratégicamente y protegiendo sus activos de propiedad intelectual, y utilicen los acuerdos comerciales para beneficiar a sus empresas, en particular mediante la acumulación de datos.

De hecho, los datos alimentan los algoritmos que impulsan nuevas formas de toma de decisiones que han afectado a las industrias existentes y han llevado a la creación de otras nuevas. En esencia, los datos son un factor de producción extremadamente valioso y, no es de extrañar, que las empresas buscan controlar. Desde la perspectiva de una empresa, los datos son propiedad intelectual. Desde una perspectiva nacional, los datos impulsan la innovación y la prosperidad

económica, y esto ocurre en todos los sectores de la economía, incluidos los sectores tradicionales que han sido el centro de los acuerdos comerciales tales como la manufactura, la agricultura y, más recientemente, los servicios. Aun cuando sea difícil evaluar el impacto económico de las disposiciones de datos en el T-MEC (como se analiza en la Sección 2), los datos son sin embargo un recurso extremadamente valioso.

Así pues, si bien las economías de escala siguen siendo importantes, especialmente en algunos sectores, como la manufactura y la agricultura, que producen bienes, al mismo tiempo estos sectores se están transformando mediante tecnologías patentadas basadas en datos que permiten nuevas técnicas de producción y mejoran la toma de decisiones.

En este contexto, México se beneficiará inmensamente de la economía impulsada por los datos. Como se describe en Cesar et al (2018), las tecnologías digitales tienen el potencial de impulsar el PIB entre un 7% y un 15%. A fin de maximizar el aumento del PIB, es necesario realizar una serie de cambios en muchas dimensiones, entre ellos mejoras en la educación, la I+D, la inversión en tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) y facilitar el acceso a las tecnologías digitales a través de una infraestructura mejorada. El informe también destaca la importancia de abordar la privacidad de los datos y la ciberseguridad. A medida que México busca beneficiarse de las tecnologías digitales, existe una oportunidad –y de hecho una necesidad– para que participe activamente en la elaboración de cómo funcionarán exactamente las disposiciones relacionadas con los datos en el T-MEC.

3.2 El T-MEC y el Comercio Digital

El capítulo sobre Comercio Digital –Capítulo 19– del T-MEC se refiere a varias áreas interrelacionadas que requieren más trabajo, en particular:

- Artículo 19.8: Protección de la información personal
- Artículo 19.12: Transferencia transfronteriza de información por medios electrónicos
- Artículo 19.15: Ciberseguridad
- Artículo 19.16: Código fuente

El Artículo 19.8 sobre la Protección de la Información Personal señala con toda razón que “la protección de la información personal de los usuarios del comercio digital y la contribución que esto hace a la mejora de la confianza del consumidor en el comercio digital”. Hace referencia a que las partes abarcadas tienen en cuenta las directrices y recomendaciones elaboradas bajo los auspicios del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) y la OCDE, que establecen: “Reconociendo que las Partes pueden adoptar diferentes enfoques legales para proteger la información personal, cada Parte debería fomentar el desarrollo de mecanismos para promover la compatibilidad entre estos diferentes regímenes”.

No es de extrañar que se hayan dejado adecuadamente los detalles para que las partes los determinen. El marco coordinado más conocido es el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) de la Unión Europea, que establece normas y reglamentos detallados que deben seguirse para el uso de datos personales por cualquier empresa que opere dentro de la Unión Europea (UE), lo que también se aplica a las empresas fuera de la UE que realizan negocios en esa jurisdicción. Aunque no es necesario adoptar un régimen de tipo GDPR para América del Norte – diferentes países pueden diferir en la forma en que regulan la privacidad; por ejemplo, México tiene legislación federal que rige la privacidad del sector privado, al igual que Canadá, mientras que Estados Unidos no la tiene – en el corazón del GDPR hay reglas sobre privacidad y uso y control de datos personales, y es un ámbito en el que se requiere una acción coordinada en América del Norte para promover la compatibilidad.

3.2.1 Normatividad

Un mecanismo concreto en el que las partes amparadas en el marco del T-MEC pueden cooperar de manera fructífera para promover la compatibilidad es el de las normas. Las normas son omnipresentes en las cadenas de suministro y sectores tradicionales y están bien establecidas en esferas como la fabricación de automóviles y la agricultura. Las normas facilitan enormemente el comercio al establecer las reglas del juego y permiten que diferentes tecnologías, entre otras cosas, hablen entre sí.

De manera similar, es necesario desarrollar normas en toda América del Norte para facilitar el flujo de datos. Como señala Girard (2019): “para tener éxito, una estrategia integral del *Big Data* debería ... proporcionar una orientación coherente para el uso y el intercambio de todas las formas de datos, a lo largo de las cadenas de valor y entre los sectores”. Girard señala la necesidad de claridad y coherencia en terminología, definiciones y ontología, en mediciones y en métricas. Además, hace hincapié en que esto requiere normas y códigos de conducta ética verificables y aplicables en relación con el consentimiento, la propiedad de los datos, la agregación, la protección, el almacenamiento y la eliminación para establecer un campo de juego nivelado y la rendición de cuentas compartida. Más concretamente, se requieren normas sobre quién puede recopilar qué tipos de datos; normas para definir la calidad y los tipos de datos; y, lo que es muy importante, normas que rijan la portabilidad y transferencia de los datos. No obstante, las normas deben ir más allá de los datos. Son necesarias para toda la cadena de valor de los datos y para todos los sectores. La cadena de valor incluye no solo los datos, sino también los análisis avanzados, incluyendo la IA, que utilizan los datos y las plataformas digitales que reúnen los datos y la IA.

En general, las normas se pueden utilizar para garantizar que, a medida que los datos fluyen a través de las fronteras, se cumplan y se apliquen las directrices de privacidad para cumplir las normas de cada país cuando existan dichas normas. Las normas también pueden ayudar a definir el código fuente y los algoritmos para minimizar las tensiones comerciales en virtud del Artículo 19.16. El establecimiento de normas también debería incluir la aclaración de la relación entre la IA y la PI en los casos en que actualmente se están celebrando debates en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI, 2020). En términos más generales, el establecimiento de normas ayudará a minimizar las fricciones comerciales y de inversión.

También se requieren estándares para satisfacer las necesidades de ciberseguridad. El Artículo 19.15 indica que “ cada Parte procurará emplear y alentar a las empresas dentro de su jurisdicción a utilizar enfoques basados en riesgos que dependan de normas consensuadas y mejores prácticas de gestión de riesgos para identificar y proteger contra los riesgos de ciberseguridad y detectar, responder y recuperarse de eventos de ciberseguridad “. Este enfoque es esencial para mantener la confianza. La infraestructura técnica es la columna vertebral subyacente de los flujos de datos. Con el inicio de la implementación de 5G y la capacidad de agregar miles de millones de dispositivos de Internet de las cosas (IoT) a la infraestructura de comunicaciones, esto no solo impulsará de forma masiva los flujos de datos, sino que también aumentará las amenazas cibernéticas –y de seguridad nacional– porque los dispositivos de IoT no se diseñaron teniendo en cuenta la ciberseguridad (Girard, 2020). Por lo tanto, el establecimiento coordinado de normas también es esencial en este ámbito.

Aunque la ciberseguridad y la privacidad se tratan como artículos separados dentro del T-MEC, están muy entrelazados y deben ser vistos como tales para crear un marco de comercio digital norteamericano verdaderamente integrado y seguro. Se necesitan reglas y reglamentos coherentes para la región en su conjunto sobre privacidad y ciberseguridad para permitir el intercambio transfronterizo seguro de datos. Al mismo tiempo, México también necesita organizar mejor sus propios datos nacionales del sector privado y poner los datos a disposición de las empresas, como se está haciendo para los datos gubernamentales. Lo mismo ocurre con los

socios norteamericanos de México. Participar en el establecimiento de normas en el marco del T-MEC ayudaría a las empresas mexicanas a lograr este objetivo. En última instancia, las normas ayudarían a impulsar la innovación al dejar claras las normas sobre cómo se pueden utilizar los datos en el país y fuera del país. Esto beneficiaría en particular a las pequeñas y medianas empresas con conocimientos técnicos o recursos financieros limitados para que se dediquen a comprender y seguir esas normas.

3.2.2 Propiedad Intelectual

Una cuestión espinosa que habrá que abordar se refiere a la propiedad intelectual, dada la naturaleza cambiante del comercio y la creciente importancia de la propiedad intelectual y las rentas económicas para la riqueza nacional. El T-MEC reconoce la importancia de la propiedad intelectual, al dedicar el Capítulo 20 a los asuntos de propiedad intelectual. Sin embargo, la atención se centra principalmente en los productos farmacéuticos, mientras que es probable que la DDE vea un aumento en el conflicto asociado con las rentas económicas en todo el espectro tecnológico (Ciuriak, 2020b). De hecho, hay muchas preguntas sin respuesta relacionadas con la propiedad intelectual en la DDE. Por ejemplo, quién posee o controla los datos (Scassa, 2018a) y tiene derechos implícitos sobre las rentas asociada que se capturan en las plataformas gigantes (por ejemplo, Duch-Brown et al., 2017). ¿Qué acceso debe darse a la sociedad a los algoritmos, considerando la controversia sobre la presencia de Tiktok en el mercado estadounidense (Palmer, 2020)? ¿Qué herramientas están disponibles para compartir la propiedad intelectual y en qué condiciones se podrían utilizar, por ejemplo, los fondos de patentes? Un debate sobre las disposiciones de propiedad intelectual es inevitable, a medida que se va arraigando la DDE y ya está teniendo lugar con investigaciones unilaterales de la Sección 301 de Estados Unidos sobre los impuestos a los servicios digitales en varios países fuera de los países del T-MEC, lo que probablemente presagia el enfoque que se tomaría dentro de la región. Se trata de un ámbito en el que es probable que se requiera una cooperación sustancial.

3.2.3 Cooperación

No es de extrañar, en vista de lo anterior, que el T-MEC reconozca la necesidad de cooperación entre los países para el comercio digital, la privacidad y la competencia. Por ejemplo:

- El Artículo 19.14 dice que:
Reconociendo la naturaleza global del comercio digital, las Partes procurarán: (a) intercambiar información y compartir experiencias sobre regulaciones, políticas, observancia y cumplimiento en relación con el comercio digital, incluidos: (i) la protección de la información personal, particularmente con el fin de fortalecer los mecanismos internacionales existentes para la cooperación en el cumplimiento de leyes que protegen la privacidad, (ii) la seguridad en las comunicaciones electrónicas, (iii) la autenticación, y (iv) el uso gubernamental de herramientas y tecnologías digitales para lograr un mejor desempeño gubernamental; ... Las Partes considerarán establecer un foro para abordar cualquiera de los asuntos enumerados anteriormente, o cualquier otro asunto relacionado con el funcionamiento de este Capítulo.
- El Artículo 20.14 establece un Comité de Derechos de propiedad Intelectual para, entre otras cosas, intercambiar información, relativa a asuntos de derechos de propiedad intelectual, incluyendo cómo la protección a la propiedad intelectual contribuye a la innovación, la creatividad, el crecimiento económico y el empleo. También observa la consideración de “enfoques para reducir las infracciones a los derechos de propiedad intelectual, así como estrategias efectivas para eliminar los incentivos subyacentes para infracciones.”
- Artículo 21.3: Las Partes reconocen la importancia de la cooperación y la coordinación entre sus respectivas autoridades nacionales de competencia para fomentar la aplicación efectiva del ordenamiento jurídico de competencia en el área de libre comercio. Por consiguiente, las autoridades nacionales de competencia de

las Partes procurarán cooperar en relación a sus leyes y políticas de aplicación, incluso mediante asistencia a la investigación, notificaciones, consultas e intercambio de información. Las Partes buscarán fortalecer aún más la cooperación y la coordinación entre sus respectivas autoridades nacionales de competencia, particularmente en relación a aquellas prácticas comerciales que obstaculicen la eficiencia del mercado y reduzcan el bienestar del consumidor dentro del área de libre comercio.

Dado el carácter interrelacionado de las cuestiones relacionadas con la privacidad, los flujos de datos, la propiedad intelectual y la política de competencia, una consideración es aprovechar estos mecanismos de cooperación y reunirlos bajo un marco más amplio para la cooperación en un “Consejo de Cooperación Digital”. El Consejo garantizaría que las normas en estos ámbitos se fijarán de manera coherente. También podría adoptar una perspectiva norteamericana y ayudar a conciliar intereses en competencia, al mismo tiempo que buscaría promover la coherencia en la implementación entre los países.

3.3 Los riesgos que plantean los intereses creados

En el contexto de los importantes beneficios económicos que pueden derivarse del *Big Data* y la IA, la política debe abordar el hecho de que hay importantes intereses creados detrás del Capítulo Digital. En el entorno actual, los flujos de datos abiertos bajo el T-MEC implican esencialmente que los datos mexicanos fluirán a gigantes multinacionales con sede en Estados Unidos, como Google y Facebook, que pueden utilizar los datos para consolidar aún más sus posiciones de mercado, ya que los datos se utilizan para mejorar sus tecnologías y plataformas de IA.

Lo que es más importante, estas plataformas pueden entonces utilizar sus posiciones dominantes para exprimir a las empresas mexicanas de varias maneras: al contratar a talentos extranjeros, al adquirir a las empresas mexicanas (sacarlas) usando sus tesoros ocultos de efectivo, y al dominar el mercado. Además, el T-MEC puede ser un punto de entrada para administrar el espacio de políticas para áreas que van mucho más allá del comercio electrónico y proteger y mejorar las posiciones del mercado. Estas mismas preocupaciones también se aplican, por supuesto, desde una perspectiva canadiense.

3.4 Cuestiones no económicas afectadas por el T-MEC

Como se ha señalado anteriormente, el Artículo 19.12 limita considerablemente la localización de datos. Cuando se ven datos sólo a través de un objetivo comercial, la lógica de una apertura cada vez mayor tiene sentido. Sin embargo, abundan los ejemplos de las dimensiones no económicas de los datos, cuya regulación puede verse obstaculizada cuando los datos se tratan estrictamente a través del acuerdo comercial (Hirsh, 2018). Por ejemplo, en Canadá, el ahora extinto proyecto de ciudad inteligente propuesto en la costa de Toronto suscitó importantes preocupaciones acerca de la posible monetización por entidades extranjeras de los datos detallados sobre la ciudad y las vidas de las personas que habitan en ella (Scassa, 2018b). Preocupaciones similares podrían ser planteadas en la propuesta de iniciativa de ciudad inteligente en Guadalajara.

Además, bajo el T-MEC, los gobiernos sólo pueden exigir a las organizaciones que recopilan, mantienen o procesan información que localicen sus instalaciones informáticas en el territorio cuando estas actividades se llevan a cabo para o en nombre de un gobierno, lo cual está en línea con las prácticas actuales. Sin embargo, si, por ejemplo, los datos considerados críticos por razones de seguridad nacional fueran mantenidos por una organización privada, entonces el T-MEC técnicamente requeriría que un gobierno permitiera que estos datos se retengan y procesen en los territorios de los otros dos estados miembros. Como resultado, estos datos podrían llegar a ser accesibles para los otros gobiernos de los estados miembros, por ejemplo, a través de la Ley PATRIOT de Estados Unidos (Legrand, 2019). Éste es un problema que recientemente ha salido a la luz con la decisión Schrems II y la revocación del Escudo de Privacidad UE-EE.UU.

Por otro lado, el Artículo 19.16 limita considerablemente el acceso al código fuente. De nuevo, desde una perspectiva estrictamente comercial, esto es comprensible ya que el código fuente es la propiedad intelectual por excelencia de una empresa. Una solicitud de modificación algorítmica del gobierno mexicano podría ser impugnada bajo el T-MEC como una medida proteccionista que discrimine al productor estadounidense o canadiense del software o la aplicación.

Además, no está clara la capacidad de las autoridades nacionales para hacer responsables a las plataformas digitales multinacionales del contenido que tienen. El T-MEC utiliza la disposición de “puerto seguro” para liberar a las plataformas digitales de la responsabilidad por el contenido que tienen. Los defensores de la libertad de expresión ven esto como deseable (Geist, 2018). Otros apuntan a la “militarización” de plataformas como Facebook, Twitter y YouTube durante las últimas votaciones, como en las elecciones presidenciales de 2016 en EE.UU., el referendo por el Brexit y la transmisión de los ataques terroristas en Christchurch, Nueva Zelanda en marzo de 2019; sostienen que la falta de voluntad y/o incapacidad demostrada de las plataformas digitales o los gobiernos para regular el contenido en tales casos tiene importantes consecuencias sociales y políticas. ¿Por qué se trata de una cuestión comercial? Los flujos de datos y la capacidad de dirigir el contenido están estrechamente vinculados, pero las disposiciones de puerto seguro –esencialmente la inclusión de lo que equivale a la Sección 230 de la Ley de Decencia de las Comunicaciones Federales de los Estados Unidos en el T-MEC– podrían limitar la capacidad de los demás gobiernos para regular el contenido.

En conjunto, varios compromisos asumidos en el T-MEC podrían limitar sustancialmente la eficacia de las futuras políticas de protección de datos que los gobiernos de las partes podrían querer adoptar para crear confianza en la economía impulsada por los datos en sus propios países. No está claro cuánta flexibilidad política permitirá el T-MEC en última instancia a los gobiernos federal y provincial/estatal para adoptar nuevas leyes y reglamentos para, entre varios objetivos, proteger la privacidad de las personas, prevenir prejuicios algorítmicos, proteger la infraestructura crítica, garantizar la seguridad nacional o promover la innovación interna (Legrand, 2019). Al mismo tiempo, estos compromisos también pueden tener consecuencias para la inversión extranjera directa y las adquisiciones.

3.5 Las cuestiones geopolíticas más amplias en juego

Hay consideraciones geopolíticas más amplias que considerar en cualquier acuerdo comercial. Durante algún tiempo se han planteado preocupaciones generalizadas sobre la posible fractura de la economía mundial en ámbitos de datos amurallados y posiblemente en guerra, lo que dañaría la innovación y la prosperidad (por ejemplo, McDonald y Xiao Mina, 2018; Aaronson y Legrand, 2018; Ciuriak y Ptashkina, 2018). Aunque hay claros beneficios para crear lo que equivaldría a una zona de libre comercio norteamericana en datos respaldados por normas que ejemplifican los valores en la región, también se corre el riesgo de reforzar aún más los ámbitos de los datos.

Al mismo tiempo, puede haber beneficios sustanciales para tener un marco norteamericano que ejemplifique valores en la región. King y Rosen (2019) han abogado por un “North American Tech Trust” que se centre en incubadoras y centros de pruebas para investigadores y responsables de la formulación de políticas; encontrar maneras de compartir más datos; un marco legal para compartir ideas tecnológicas; y una cumbre para que los interesados directos tomen medidas sobre el progreso. A medida que los países del T-MEC impulsen un marco estratégico norteamericano, al mismo tiempo deberían impulsar discusiones sobre un marco global más amplio para estándares en torno a los flujos de datos (Fay, 2019).

4 Análisis y conclusiones

El T-MEC representa una llamada de atención enfática en las relaciones económicas de América del Norte, particularmente porque su entrada en vigor coincide con a) la recesión más profunda desde la década de 1930, con una disminución del PIB real en 2020 proyectada para ser del -9%, tras una disminución en 2019 del -0.3% (FMI, 2020); y b) una aceleración en el ritmo de la transformación digital debido a las exigencias de hacer frente a la pandemia del COVID-19 que promete causar una destrucción poco creativa en la economía mexicana y desencadenar un profundo cambio estructural, incluso en las cadenas de suministro mundiales.

La negociación del T-MEC estuvo marcada por mucho dramatismo y un evidente contraste con la atmósfera que se tuvo durante la negociación del TLCAN a principios de los años 90. Ya no se habla de los “Tres Amigos”, de “libre comercio” en el título del acuerdo, y de una dinámica de negociación que involucró a Estados Unidos que estaba tratando de recuperar el acceso al mercado que había concedido anteriormente y exigiendo un monitoreo políticamente tóxico del cumplimiento de los nuevos términos por parte de México.

El análisis cuantitativo del T-MEC es coherente con este sentido de reducción de gastos: para México, los resultados reportados en este estudio sugieren que el T-MEC genera un ingreso reducido – el PIB en valor permanentemente reducido en casi USD 25,000 millones –, una eficiencia económica reducida – el PIB real reducido en -0.8% – y un bienestar económico menor en casi USD 15,000 millones. Para la economía industrial y de servicios tradicional, el T-MEC se ve bien sólo en comparación con la alternativa: si México se hubiera alejado del acuerdo, la caída del TLCAN habría dado lugar a caídas aún mayores en el valor del PIB en casi 47,000 millones de dólares, el PIB real en casi -1.15% y el bienestar en 23,500 millones de dólares (Ciuriak et al., 2017b); observe que estas últimas cifras mantienen el libre comercio entre México y Canadá en el marco del CPTPP. Además de la reducción de gastos, el T-MEC deja a las empresas de la región frente a una mayor incertidumbre sobre el acceso futuro a los mercados que bajo el TLCAN, dado que el T-MEC no limita el proteccionismo esencialmente desenfrenado a disposición de las autoridades estadounidenses a través de los aranceles de “seguridad nacional” de la Sección 232 y el proceso unilateral de investigación de la Sección 301.

Para México, el T-MEC es lo que es en lo que respecta a la economía industrial y de servicios tradicional: un descuento sobre el TLCAN, aunque continúa el acceso preferencial a los mercados norteamericanos. Lo que es más importante, el T-MEC compromete a México con un régimen de datos abiertos con Estados Unidos, lo que crea desafíos y oportunidades. La manera en que México se acerque a la economía digital en el marco del acuerdo puede ser el factor más importante en cómo funcione bajo el T-MEC. En este sentido, hay un punto de comparación interesante y quizás instructivo entre el contexto en el que México entró en el TLCAN y el que entró en el T-MEC.

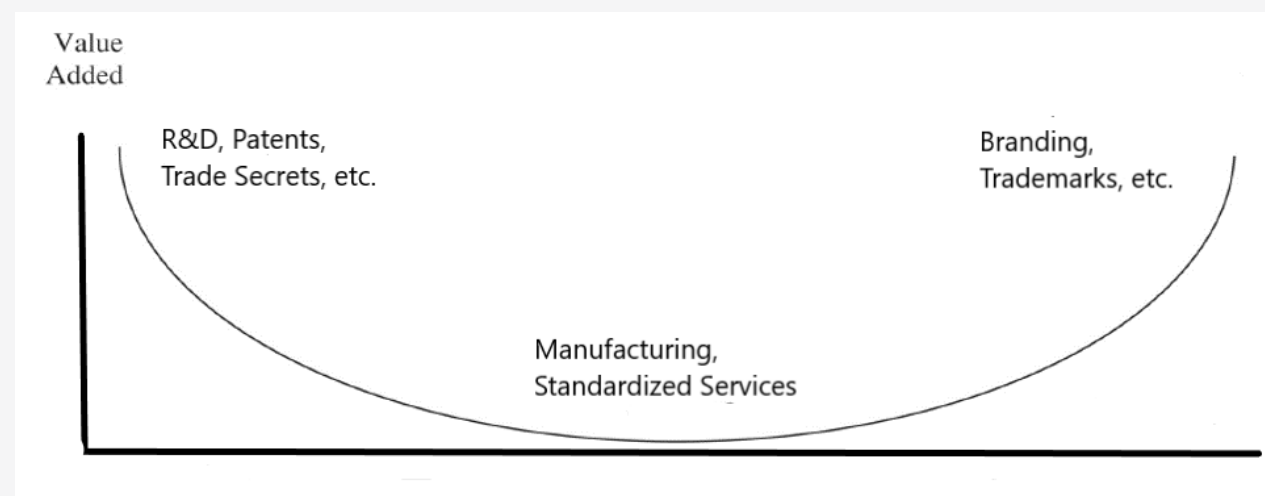
Para México, el TLCAN representó una importante reorientación de su política económica. En los casos en que México había sido un ejemplo de desarrollo económico con su estrategia de industrialización de sustitución de importaciones (ISI) durante la era de Bretton Woods, su posterior desempeño económico desilusionó, particularmente en la década de 1980 tras la Crisis de la Deuda Latina. Mientras tanto, el fuerte desempeño de las economías del Este de Asia orientadas a la exportación había atraído la atención de los encargados de formular políticas y los incitó a la imitación, incluso en América Latina, que había dado lugar a la formulación del llamado “Consenso de Washington” como una descripción de esas reformas y como una nueva plantilla para la política económica (Williamson, 2008). Otro aspecto contextual importante fue el incierto avance de las negociaciones de la Ronda Uruguay tras el fracaso de la Conferencia Ministerial del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1990 (Curtis, 2002), y la dinámica concurrente hacia los bloques comerciales regionales – por

ejemplo, la iniciativa del mercado único europeo de 1992 y el Grupo Económico de Asia Oriental propuesto en 1990 por el primer Ministro malasio Mahathir Mohamad. En línea con esta visión emergente de lo que constituía una política económica sólida, la principal motivación de México para lograr un acuerdo de libre comercio (TLC) con Estados Unidos era anclar la reorientación, asegurar su acceso a los mercados en el extranjero y promover el desarrollo económico mediante el aumento de las exportaciones, la atracción de IED y la creación de empleos (por ejemplo, Villareal, 2010).

México obtuvo la expansión comercial que había buscado, acumulando un gran superávit comercial bilateral con Estados Unidos (Villareal, 2010). Pero no logró la convergencia de ingresos que prometió la reorientación hacia un modelo intensivo en comercio: durante el período 1994-2019, el ingreso per cápita de México en términos reales creció a una tasa promedio anual del 0.9% (tanto en moneda propia como en dólares reales), en comparación con el 1.56% de Estados Unidos (FMI, 2020). Se han presentado numerosas razones para ello, principalmente centradas en las lagunas o deficiencias en el enfoque y la aplicación de la reforma económica en México (por ejemplo, Blecker y Esquivel, 2010; Hanson, 2010; Chatzky et al., 2020).

Es importante, sin embargo, para los propósitos del presente análisis, considerar que el TLCAN se formó justo cuando la economía basada en el conocimiento (KBE) estaba alcanzando su máximo rendimiento y a punto de desencadenar el auge tecnológico que inflaría la burbuja de 2000. En la era de la KBE, las tareas industriales básicas que México estaba tratando de atraer habían perdido su capacidad para captar rentas económicas debido a la competencia internacional y habían caído hasta el fondo de la llamada “curva sonriente” (Figura 1). Esta curva fue desarrollada originalmente en 1992 por Stan Shih para ilustrar las implicaciones de especializarse en estas tareas y dejar las actividades basadas en el conocimiento que capturaron rentas económicas para otros. México no tenía una estrategia de KBE y el marco del TLCAN dio lugar a que México capturara las actividades industriales de bajo renta económica, mientras que Estados Unidos, que sí tenía una política de KBE, capturó las actividades basadas en el conocimiento de alta renta económica, tales como I+D y diseño/marca de productos.

Figura 1. La curva sonriente



Nota: Los autores, basados en la “curva sonriente” originalmente desarrollada en 1992 por Stan Shih, el fundador del fabricante de computadoras taiwanés Acer. Véase Taylor (2017) y Baldwin et al (2014) para una exposición. Véase Ye et al. (2015) para la aplicación de la curva sonriente a nivel de empresa a las economías nacionales.

Éste es un resultado importante y relevante para considerar cómo influirá el T-MEC en las perspectivas de crecimiento de México, ya que este nuevo acuerdo entra en vigor incluso cuando la DDE, que se basa en muchas de las dinámicas estructurales de la KBE y las intensifica, está alcanzando su máximo rendimiento. Los Estados Unidos consideran que lograr y mantener el dominio en el nexo entre el *Big Data*, la ML y la inteligencia artificial es fundamental para sus intereses geopolíticos y geoeconómicos, sobre todo debido a su competencia con China y la UE, y se acercó a la negociación del T-MEC desde esa perspectiva, para promover su estrategia de la DDE.

La pregunta para México es si también tiene una estrategia de DDE, o si, como durante los años del TLCAN, cuando perdió las grandes rentas económicas generadas en la KBE, sigue centrándose en la economía industrial/de servicios tradicional y no capta las rentas económicas que se acumulan en el nexo entre *Big Data*/ML/IA que será fundamental para la prosperidad en esta nueva era. Aunque las disposiciones sobre el comercio digital prometen mucho para impulsar la prosperidad en toda la región, al mismo tiempo hay muchas incógnitas. A medida que el comercio pasa de los bienes tangibles a los bienes intangibles, y de buscar economías de escala a perseguir la captura de rentas económicas, es probable que genere conflictos comerciales más allá de los que ya hemos visto (por ejemplo, Cornyn y González, 2020) y en áreas donde existen poderosos intereses creados por Estados Unidos. En cierta medida, esto puede haberse previsto dado el número de artículos del acuerdo relacionados con la cooperación. Sin embargo, es probable que se requiera una cooperación más amplia de la prevista explícitamente en las medidas del T-MEC, dada la intrincada relación de las cuestiones en la economía impulsada por los datos. De hecho, como señala Ciuriak (2018), en muchos aspectos los datos no están “preparados para tratados” y no lo estarán hasta que se resuelvan las muchas cuestiones relacionadas con los flujos de datos transfronterizos. Por lo tanto, la cooperación puede ser un factor determinante importante para avanzar en la solución de las problemáticas y en la forma en que los beneficios del acuerdo comercial se asignan a los distintos países. Además, dado que la tecnología se mueve muy rápido, será necesario reexaminar continuamente los reglamentos y mecanismos de cooperación; un período de revisión establecido podría facilitar este reexamen. Desde esta perspectiva, si bien ha habido controversia sobre la revisión cada 6 años incorporada en el T-MEC, en retrospectiva esta inclusión puede resultar ser fortuita.

Al final del día, el capítulo del TLCAN está cerrado y se ha abierto uno nuevo. Para México, este nuevo capítulo comienza en crisis, pero las reflexiones en este documento sugieren que la manera en que México aborde la vida bajo el T-MEC determinará si extrae los beneficios disponibles bajo este acuerdo en mayor medida de lo que fue capaz de extraer del TLCAN. Un compromiso con miras al futuro en la economía basada en el conocimiento y basada en datos parece ser clave, tanto en términos de aprovechar el potencial económico envuelto en el nexo de *Big Data*/ML/IA, como también en términos de desarrollar las salvaguardas regulatorias necesarias. El T-MEC ofrece un marco de cooperación para esta empresa. Buena suerte.

Referencias

- Aaronson, S. A. y Legrand, P. (2018). "Another Digital Divide: The Rise of Data Realms and its Implications for the WTO," *Journal of International Economic Law* 21(2): 245–72. doi.org/10.1093/jiel/jgy019, 15 de mayo.
- Blecker, R. A. y Esquivel, G.. 2010. "NAFTA, Trade, and Development," Ifo Institute for Economic Research, *CESifo Forum* 11(4): 17-30, diciembre.
- Burfisher, M. E., Lambert, F. y Matheson T. (2019). "NAFTA to USMCA: What is Gained?" *Working Paper* WP/19/73. Washington DC: Fondo Monetario Internacional, 26 de marzo
- Cesar, M., Chaia, A., Oliveira Vaz, A., Garcia-Muñoz, G. y Haugwitz, P. (2018). "How Mexico can become Latin America's digital-government powerhouse," McKinsey Digital, 1 de noviembre. <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/how-mexico-can-become-latin-americas-digital-government-powerhouse#>
- Chatzky, A., McBride, J., y Sergie, M. A. (2020). "NAFTA and the USMCA: Weighing the Impact of North American Trade," Council on Foreign Relations, *Backgrounders*, 1 de julio. <https://www.cfr.org/backgrounders/naftas-economic-impact>
- Ciuriak, D., Xiao, J. y Dadkhah, A. (2017a). "Quantifying the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership," *East Asian Economic Review* 21(4), diciembre: 343-386. <http://dx.doi.org/10.11644/EAER.2017.21.4.334>
- Ciuriak, D., Ciuriak, L., Dadkhah, A. y Xiao, J. (2017b). "The NAFTA Renegotiation: What if the US Walks Away?" Instituto C.D. Howe, *Papel de trabajo*, 28 de noviembre. <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/nafta-renegotiation-what-if-us-walks-away>
- Ciuriak, D. (2018). "Digital Trade: Is Data Treaty-Ready?" Centre for International Governance Innovation, *CIGI Paper* No. 162, 21 de febrero. <https://www.cigionline.org/publications/digital-trade-data-treaty-ready>
- Ciuriak, D. y Ptashkina, M. (2018). "Started the digital trade wars have: Delineating the regulatory battlegrounds," RTA Exchange, International Centre for Trade and Sustainable Development, *Opinión*, 12 de enero Disponible en SSRN: <https://papers.ssrn.com/abstract=3098982>
- Ciuriak, D. (2019). The Data-driven Economy: Implications for Canada's Economic Strategy, Centre for International Governance Innovation, *CIGI Policy Brief* No. 151, 24 de junio. <https://www.cigionline.org/publications/data-driven-economy-implications-canadas-economic-strategy>
- Ciuriak, D., Dadkhah, A. y Lysenko, D. (2019). "el efecto de los compromisos vinculantes en el comercio de servicios," *examen del comercio mundial*: 1-16, 30 de julio. <https://doi.org/10.1017/S1474745618000496>
- Ciuriak, D. (2020a). "The Trade and Economic Impact of the USMCA: Making Sense of the Alternative Estimates," Instituto C.D. Howe, *Papel de trabajo*, 30 de junio. <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/trade-and-economic-impact-cusma-making-sense-alternative-estimates>
- Ciuriak, D. (2020b). "Economic Rents and the Contours of Conflict in the Data-driven Economy," Centre for International Governance Innovation, *CIGI Paper* No. 245, 27 de julio. <https://www.cigionline.org/publications/economic-rents-and-contours-conflict-data-driven-economy>
- Ciuriak, D., Dadkhah, A. y Xiao, J. (2020). "Quantifying CUSMA as Amended: The Economic Consequences of the New North American Trade Regime," Instituto C.D. Howe, *Papel de trabajo*, 21 de febrero. <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/quantifying-cusma-economic-consequences-new-north-american-trade-regime>
- Cornyn, J. y Gonzalez, V. (2020). "Congressman Gonzalez Leads Letter to President Trump on Barriers to Market Access for U.S. Energy Companies in Mexico," Comunicado de prensa, 23 de octubre. <https://gonzalez.house.gov/media/press-releases/congressman-gonzalez-leads-letter-president-trump-barriers-market-access-us>
- Corong, E. L., Hertel, T.W., McDougall, R., Tsigas, M.E., y van der Mensbrugge, D. (2017). "The Standard GTAP Model, Version 7," *Journal of Global Economic Analysis* 2(1): 1-119, junio.
- Crowley, M. A. y Ciuriak, D. (2018). "Weaponizing Uncertainty," Instituto C.D. Howe, *Verbatim*, 19 de junio. <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/weaponizing-uncertainty-trade-policy-under-trump-administration>
- Curtis, J. M. (2002). "The Role of Contextual Factors in the Launching of Trade Rounds," in John M. Curtis y Dan Ciuriak (eds), *Trade Policy Research 2002*. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade: 33-70, 5 de febrero.
- Duch-Brown, N., Martens, B., y Mueller-Langer, F. (2017). "The economics of ownership, access and trade in digital data," European Commission Joint Research Centre, *JRC Digital Economy Working Paper* 2017-01, 17 de febrero.
- Fay, R. (2019). "Digital Platforms Require a Global Governance Framework", Centre for International Governance Innovation, 28 de octubre. <https://www.cigionline.org/articles/digital-platforms-require-global-governance-framework>
- GAC. (2020). "The Canada-United States-Mexico Agreement: Economic Impact Assessment," Oficina del Economista en Jefe, Global Affairs Canada, 26 de febrero 2020.
- Geist, M. (2018). "Why the USMCA will enhance online free speech in Canada," Institute for Research on Public Policy, *Opciones de Política*, 4 de octubre. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/october-2018/why-the-usmca-will-enhance-online-free-speech-in-canada/>
- Girard, M. (2019). "Big Data Analytics Need Standards to Thrive: What Standards Are and Why They Matter", Centre for International Governance Innovation, *CIGI Paper* No. 209, 16 de enero. <https://www.cigionline.org/publications/big-data-analytics-need-standards-thrive-what-standards-are-and-why-they-matter>
- Girard, M. (2020). "Standards for Cybersecure IoT Devices: A Way Forward". Centre for International Governance Innovation, *CIGI Policy Brief* No. 160, 15 de julio.
- Gobierno de Ontario (2020). Report: Intellectual Property in Ontario's Innovation Ecosystem Expert Panel on Intellectual Property Report to the Government of Ontario, 24 de febrero. https://files.ontario.ca/books/expert-panel-report-intellectual-property-2020-02-20_0.pdf
- Hanson, G. H. (2010). "Why Isn't Mexico Rich?" *Journal of Economic Literature* 48(4): 987–1004, diciembre.
- Hirsh, J. (2018). "CUSMA May Have Closed the Door on Data Localization Too Soon," Centre for International Governance Innovation, *Opinión*, 26 de octubre. <https://www.cigionline.org/articles/usmca-may-have-closed-door-data-localization-too-soon>
- Fondo Monetario Internacional. 2020. "World Economic Outlook." Washington DC: Fondo Monetario Internacional, octubre.
- King, M. y Rosen, J. (2019). "Building a North American Technology Trust", *Yale Journal of International Affairs*, 16 de julio. http://yalejournal.org/article_post/building-a-north-american-technology-trust/
- Leblond, P. (2019). "Digital Trade at the WTO: The CPTPP and CUSMA Pose Challenges to Canadian Data Regulation", Centre for International Governance Innovation, *CIGI Paper* No. 227, 9 de octubre. <https://www.cigionline.org/publications/digital-trade-wto-cptpp-and-cusma-pose-challenges-canadian-data-regulation>

- Lovely, M. E., y Schott, J.J. (2019). "The USMCA: New, Modestly Improved, but Still Costly." Peterson Institute for International Economics, *Blogpost*, 17 de diciembre. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/usmca-new-modestly-improved-still-costly>
- McDonald, S., y Xiao Mina, A. (2018). "The War-Torn Web," *Foreign Policy*, 19 diciembre.
- Palmer, J. (2020). "What's Next for TikTok?" *Foreign Affairs*, 5 de agosto. <https://foreignpolicy.com/2020/08/05/what-next-tiktok-bytedance-microsoft-china-trump-ban/>
- Scassa, T. (2018a). "Data Ownership," Centre for International Governance Innovation, *CIGI Papers* No. 187, 4 de septiembre. <https://www.cigionline.org/publications/data-ownership>
- Scassa, T. (2018b). "Considerations for Canada's National Data Strategy" in Rohinton P. Medhora (editor), *Data Governance in the Digital Age*, Centre for International Governance Innovation, 16 de mayo. <https://www.cigionline.org/articles/considerations-canadas-national-data-strategy>
- United States International Trade Commission. (2019). "U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors," Publicación número: 4889, Investigación número: TPA 105-003, abril. Washington: United States International Trade Commission.
- Villareal, M. A. (2010). "NAFTA and the Mexican Economy," CRS Report to Congress RL34733, 3 de junio. Washington DC: Congressional Research Service.
- Williamson, J. (2008). "A Short History of the Washington Consensus," in Narcis Serra and Joseph E. Stiglitz, eds, *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press: 14–30, mayo.
- WIPO. (2020). "Revised Issues Paper on Intellectual Property Policy and Artificial Intelligence," WIPO/IP/AI/2/GE/20/1 REV, WIPO Secretariat, 21 de mayo.

FOREIGN DIRECT INVESTMENT AND THE RULE OF LAW IN VIEW OF THE USMCA

Gisela Bolívar Villagómez*

Abstract: Given the historical moment in which we are as a consequence of the COVID-19 pandemic, its economic consequences, the current protectionist trade policies and those expected due to the economic crisis, it is imperative for the different economic sectors to use of the legal instruments provided for in the USMCA. Consequently, the implementation of this trade agreement presents challenges and opportunities for all stakeholders involved. Considering this, this paper studies the main changes to the treaty, specifically related to the investor-state dispute settlement mechanism stipulated in Chapter 14 of the USMCA, applicable between Mexico and the United States. It reviews specific cases such as the Counter Energy Reform, the cancellation of Mexico City's New International Airport (NAIM in Spanish), the cancellation of the Constellation Brands Brewery in Mexicali, the latter two following the results of illegal "popular referendums", and thereby analyzes the consequences of such decisions for investments, investors and the rule of law.

* Gisela Bolívar Villagómez is a panelist for the World Trade Organization (WTO) under the Dispute Settlement Body of that Organization. She is a regional expert in the WTO regional trade policy courses. She has been a panelist under the NAFTA dispute settlement mechanisms. She is a partner in international trade at the Aguilar y Loera Law Firm in Mexico City. She has been a partner in international trade, as well as a lawyer and senior counselor in some of the best law firms in Mexico, the United States and Europe. She is a scholar at the Universidad Iberoamericana in Mexico City, and has taught several courses at other prestigious Mexican universities. She worked for the Mexican government during the opening of trade negotiations, in the area of international trade practices of the Ministry of Economy. She has a law degree, a master's in European Union law, and several diplomas on lobbying, economic competition, arbitration and trade matters. She specializes in international law, international trade law, commercial litigation, economic competition, customs law, anti-dumping, subsidies and safeguards investigations, dispute settlement mechanisms, arbitration and European Union law. She has been appointed by the Mexican government as a member of the trade experts to act as a panelist in dispute settlement before the WTO. She is an Associate of the Mexican Council of International Relations (COMEXI).



[REGRESAR AL ÍNDICE](#)

1 Introduction

Economic globalization is often considered to have emerged from World War II, the Bretton Woods system, the establishment of multilateral institutions and the signing of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).¹ It seems that this globalization has continued during the last decades. Nevertheless, we have witnessed important changes in the world's economy, framed by historical events that have turned the tide, first the fall of the Berlin Wall and the collapse of the Soviet Union, the economic opening in China and its preponderant action on the world stage including its entrance to the World Trade Organization (WTO), secondly, economic policies guided by the Washington Consensus as well as the signing of various multilateral and regional treaties, and thirdly, events that have affected the global relationship such as the attack on New York's Twin Towers and the Global Financial Crisis of 2007-2008.

That is, the prevailing economic policy in the last decades was regulated by multilateral agreements, the WTO and regional economic integration agreements, under the international scenario of historical events that were weaving a web of deep changes. Until January 20, 2017,² the international economic environment had been characterized by relative stability, regulated by the multilateral and regional trade system, particularly in terms of trade rules.

Globalization and its effects have been questioned worldwide with geopolitical factors ranging from the arrival in power of Donald Trump and the beginning of the trade war with China, the increase of nationalist/populist regimes, the consolidation of the Chinese economy, the rise in migration rates, global warming, up to the COVID-19 pandemic. However, despite these elements and as a result of trade opening, countries have been concerned about having institutions that provide guarantees of security and legal certainty to Foreign Direct Investment (FDI), whose growth has been one of the great successes of economic integration.

FDI has become the banner of those who support economic globalization, as a tangible sign of the success of various forms of integration. Indeed, one of the great positive achievements of globalization is undoubtedly the economic benefit received especially by FDI receiving countries and investors. However, such economic benefits have not always been accompanied by following existing rules in international investment agreements, since the domestic policies of countries, particularly those of developing countries, often undermine such benefits due to the lack of legal security and certainty, the equivalent of the lack or fragility of the rule of law.

Regardless of the already complicated economic scenario that investors in developing countries normally face, derived precisely from the lack of legal certainty and security, from the scarce fiscal and/or credit facilities, as well as from the existence of countless requirements and administrative red tape they must comply with, 2020 has meant a radical change not only for capital flows, but in general for all global economic activity.

Thus, this article analyzes: i) the importance of FDI in a country's economy; ii) what is FDI; briefly refers to iii) International Investment Agreements; iv) the background of the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) regarding investments; mentions v) the existing regulatory investment framework of the USMCA and the investor-state dispute settlement mechanism; and highlights vi) the substantial changes this chapter presents compared to the previous North American Free Trade Agreement (NAFTA).

It also covers some of the government policies that investors have had to face since the arrival in power in 2018 of the current president of Mexico, Andres Manuel Lopez Obrador, highlighting the most representative cases of investment companies that have been affected, and closes with some final considerations.

¹ GATT signed on October 30, 1947. GATT, 1994, signed on April 15, 1994.

² Date of President Donald J. Trump's inauguration in the U.S.

2 Importance of Foreign Direct Investment in the Economy of Countries

2.1 What is Foreign Direct Investment?

According to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Foreign Direct Investment (FDI) is the category of cross-border investments made with the objective of establishing a lasting interest to exercise an influence in the management of the direct investment enterprise (the target entity) which is evidenced by the ownership of at least 10% of the voting power by the direct investor. FDI is a key element in international economic integration because it creates stable and lasting links between economies. FDI is an important channel for technology transfer between countries, promotes international trade through access to foreign markets and can be an important vehicle for economic development (OECD, 2020)³.

The importance of FDI in host economies can be measured from different points of view, such as the influence of investors on the growth and development of the country's Gross Domestic Product, the attraction of new technology and know-how, the development of new skills and business areas, the improvement in market competitiveness, the growth of value chains, economic openness and deregulation, and the political effects of such investments.

For several years now, organizations such as the OECD and the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) have been developing statistics that help both multinational and local/regional companies make economic decisions based on market behavior. These statistics take into account the lines drawn by FDI, according to different indicators, such as the values of entry and exit of stocks, flows and income, by country, partner, industry, and FDI restrictions; therefore, they consider the information provided by the investment-receiving countries. This has helped to provide a complete picture of the existing level of competitiveness in the markets, as well as to determine the existence or lack of barriers that allow the development and growth of such investments.

With the rise to power of populist and nationalist governments, protectionist policies have been on the rise. Specifically, the international economic scenario has been disrupted with the U.S. government led by Trump, as what was previously seen as a search for the elimination of trade and economic barriers towards greater regional and multilateral integration, has taken a 180-degree turn with the establishment of protectionist policies, given the effects they have on production and consumption chains, causing different sectors to be affected, including FDI (see Bown, 2020).⁴

Until 2019, FDI had been on the rise compared to previous years (OECD, 2020), particularly in certain markets, which had allowed for the development of global value chains in industries such as agri-food, automotive, pharmaceuticals and electronics. However, in early 2020, COVID-19 arrived and with the pandemic, all the adverse economic effects that have impacted the economies of the countries, the world economy, and obviously FDI. Coupled with current government policies, this has not only decreased FDI in Mexico but has even made Mexican investors prefer to turn to other markets, and there has been an increase in the demand for investment dispute settlement mechanisms against the decisions of the Mexican State.

2.2 International Investment Agreements

According to the UNCTAD (2020a), there are a total of 3288 International Investment Agreements (IIAs), 2899 of which are Bilateral Investment Treaties (BITs) and 389 are Treaties with Investment Provisions (TIPS).

³ Other definitions of FDI are also found in OECD (2011) and Trakman et al. (2013).

⁴ Protectionist policies such as the imposition of tariffs on imports into the United States of aluminum and steel, which has recently been called "cascading protection" by various economists.

There are various ways to protect investments and investors. For example, the Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) was established on April 12, 1988, through an international convention, as an integral part of the World Bank, which seeks to protect investments and investors from risks or political decisions, carried out by the investment host countries, with guarantees through insurance. Among the founding member countries are the United States and Canada; Mexico signed the accession convention on October 22, 2007.

From the 90's onwards, the *boom* in the signing of bilateral investment agreements, derived from trade opening between countries, also emerged as a reaction to protect investments and investors, who sought to grow and expand into new markets. In addition to these agreements, the signing of multilateral, regional and bilateral trade agreements, whose main benefit has been the increase of FDI in the recipient countries, has led to the internal and external search of mechanisms to protect it. Some of these mechanisms can include the promotion of investments by granting project credits, performance guarantees, negotiation and establishment of mechanisms for the settlement of investor-state disputes in the various agreements, as well as the arbitration rules that have been developed by institutions and agencies in this area such as the World Bank, the International Chamber of Commerce (ICC) and the United Nations (UN).

The positive consequences of FDI are to help countries develop and to create sources of income for the governments of the various states receiving the investments, regardless of the direct economic benefits of those carrying them out. According to studies published by the World Bank, FDI also helps developing countries to create connections and become part of international economies and markets, and to create growth not only among investments and investors from developed countries, but also in sustainable projects in developing countries. FDI also helps to promote technological development and improve the working conditions and human rights of those working in the centers created by such investments and other locations influenced by their proximity or connection. FDI also generates an environment of greater competitiveness in the markets and thus greater welfare for consumers.

The certainty that governments can guarantee investors the application of the rules for investments, respecting the rule of law in exchange for capital flow, has been and still is an important decision-making factor for those companies that want to develop a growth, expansion, creation or innovation plan that involves moving to new markets or staying in those where they already have a presence.

In addition to the profitability an investment can produce, investors decide to activate their plans in those territories where they enjoy legal security and certainty. That is why having dispute settlement mechanisms, guarantees, credits, facilities and improvement plans that allow them to execute their economic projects, determines the decision between investing in one site or another. Hence the importance of IIAs and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) mechanisms.

3 Background of the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) on Investments and ISDS

In recent trade treaties, known as cutting-edge instruments, the subject of investment has evolved with respect to definitions of the basic concepts included in the subject, on the scope of application at the substantive level, and also within the provisions related to dispute settlement mechanisms which allow investors to sue governments, such as the Investor-State arbitration mechanism (Government of Canada, 2017).⁵

⁵ See in particular the contents of Article 8.9. of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). It should be noted that in accordance with Article 30.7 of that treaty, which deals with the coming into force of the Agreement, the coming into force of Article 8.9 on investment and regulatory measures regarding measures to protect health, safety, the environment, and consumer protection, is still pending.

Within these cutting-edge treaties we could consider the USMCA, which was initially signed on November 30, 2018, by the United States, Mexico, and Canada within the framework of the G20 leaders' summit in Buenos Aires (Forbes, 2018). Subsequently, the three countries signed the Modifying Protocol to the USMCA (Senate of Mexico, 2020) on December 10, 2019, which included certain important changes in labor dispute settlement, with the so-called quick settlement mechanisms; in environmental matters; and in rules of origin of the treaty originally negotiated.⁶ Said text, which is an integral part of the instrument, was approved by the Mexican Senate on June 19, 2019. On December 12 of that year, the Environmental Cooperation and Customs Verification Agreement between Mexico and the United States was approved (Ministry of Foreign Affairs, 2020). Both the Modifying Protocol and the Parallel Agreements went through the corresponding legislative process for approval and were subsequently turned over to the Executive power for publication in Mexico's Official Gazette on January 21, 2020 (Ministry of the Interior, 2020).

Thus, the USMCA came into force on July 1, 2020. This agreement replaces the North American Free Trade Agreement (NAFTA) after 26 years from its implementation on January 1, 1994. The negotiation carried out by the Mexican government in matters of investment and investor-state dispute settlement, results in a change that was influenced by the cases in which the Mexican State has participated, as well as by the negotiations in other treaties, as is the case of the negotiation, first in the TPP, now known in Spanish as Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) (Ministry of Economy, 2018).⁷

Before discussing the main changes in what is now Chapter 14 of the USMCA (originally NAFTA Chapter 11), the evolution of FDI in Mexico is worth highlighting, so as to understand the importance of including both its definition and its "defense" in trade agreements, especially with countries with which we do not have bilateral investment treaties, such as the United States and Canada.

According to the statistical reports of the Ministry of Economy (SE, 2020), the annual averages of FDI attraction in Mexico have substantially increased since the aggressive trade opening process, particularly in the area of investments, since 1994. Investment flows increased in the 1990s, from an annual average of nearly USD 8 billion, to an average of nearly USD 36 billion in the period from 2013 to 2019. As for the first quarter of 2020, a collection over USD 10 billion is reported. Surely the behavior for the second quarter of 2020 will be seriously affected by the actions taken to face the pandemic, which have substantially reduced the economy of all countries in the world, including Mexico. According to data from the Ministry of Economy, (National Commission on Foreign Investment, 2020) Mexico received close to USD 589 billion in FDI from 1999 to March 2020.

In this context, and given the economic importance of FDI, third or fourth generation or cutting-edge trade treaties have made some modifications considered important at the level of clarifying definitions, such as investor and investment, national treatment, fair and equitable treatment, that is, on the traditional concepts that have been used in international investment agreements, and have included new concepts related to actions carried out by the State, for example, on issues such as health.

We can mention the current TIPAT and the CETA as important background of the USMCA. These agreements began their negotiation before the renegotiation of the USMCA and served as a basis to include some clarification concepts within the texts of the Treaty, as well as important concepts resulting from the practice and defense of the States against the various mechanisms of investor-state dispute settlement. The provisions contemplating the protection of the common welfare or concepts such as social responsibility or environmental protection stand out, which were included in the new chapter 14 of the USMCA.

⁶ The corresponding analysis can be consulted in the related chapter of this book.

⁷ Originally the Trans-Pacific Partnership. This negotiation process was carried out by several countries in the Pacific Rim, initially involving the United States, which, once the new administration took office in January 2017, separated from it as it was not yet ratified by the U.S. Congress. The TIPAT entered into force for Mexico and other member countries on December 30, 2018.

Canadian negotiators point out that the objective of an investment chapter in a free trade agreement is to establish a framework that provides investors with predictable, stable, and transparent provisions and rules based on investment climate benefits (Government of Canada, 2020). Accordingly, it notes that it seeks to ensure that Canadian investors have equal treatment and opportunities to compete in different businesses outside of Canadian territory.

The document also states the update of the chapter on investment to align it with recent treaties and practices in the three stakeholder countries; it explains that the chapter contains a series of firm and comprehensive obligations similar to those found in free trade agreements such as TIPAT, and includes concepts such as corporate social responsibility or business responsibility through rules that reaffirm the importance and promote respect for corporate social responsibility in accordance with the OECD guidelines for multinational enterprises.

Furthermore, the USMCA does not include a trilateral investor-state dispute settlement mechanism. The United States and Mexico agreed to maintain a bilateral mechanism for a group of disciplines and sectors. The parties agreed to have a three-year transitional period during which the original Chapter 11 investor-state dispute settlement mechanism of the NAFTA will continue to apply only to those investments and claims made prior to the entry into force of the USMCA.

U.S. investors will not be able to initiate an Investor-State mechanism against Canada. The only recourse left is the state-to-state dispute settlement mechanism if the U.S. government initiates an investment complaint against Canada on behalf of an American investor. Lastly, even if said claim were successful, it would not result in the payment of damages, as since 1994 U.S. investors have received nearly CAD 205 million in damages for the settlement of cases brought against Canada under Chapter 11 and under NAFTA's investor-state dispute settlement mechanism.

The explanation given by the Canadian government in the previous paragraphs serves as a basis to indicate that the modifications analyzed in the following section mainly affect Mexico and the United States, given the exclusion of Canada of a trilateral investor-state mechanism.

4 Substantial Changes Presented in USMCA Chapter 14 Regarding Investment and Investor-State Dispute Settlement (ISDS)

4.1 Substantive Provisions

As pointed out, given the importance of FDI in the economy of countries, cutting-edge trade treaties and International Investment Agreements (IIAs) have been substantially modified to assure states receiving investments that the mechanisms for solving investor-state disputes are not abused and that the common good of society is protected, especially in areas such as ecology and health and that investors (i) continue to maintain their rights and benefits through the establishment of substantive rules that establish basic concepts, as well as (ii) through the establishment of defense mechanisms for investors, that guarantee legal security and certainty, respect for investments and non-abuse of figures such as expropriation, thus maintaining the rule of law. In this context, the main modifications to the provisions introduced in chapter 14 of the USMCA are analyzed below.

The first thing to emphasize is that the substantive provisions contained in the investment chapter apply to all three countries. These provisions include definitions of the concepts of investment, investor, state, national treatment, most-favored-nation, investor of a Party and of a Non-Party, and corporate social responsibility.

The arbitration mechanism only applies, in principle, to the United States and Mexico, although there is Annex 14-C, which refers to transitional provisions, which does apply to the three countries. The changes to the ISDS can be summarized as follows.

Arbitration rules in the USMCA were reorganized into four groups. Three of them are referred to within chapter 14 which are Annex 14-D, Annex 14-E and Annex 14-C. A fourth annex referred to in the Financial Services chapter, Annex 17-C, is also part of the investment arbitration rules and applies only to the United States and Mexico.

In general, Annex 14-D refers to the general ISDS arbitration regime. This annex only applies to the United States and Mexico and includes any type of investment that may be affected by violations of National Treatment, Most Favored Nation, and Direct Expropriation obligations.

Annex 14-E refers to a particular investment protection regime in sectors such as hydrocarbons and natural gas, electric power generation, telecommunications, transportation, and infrastructure with respect to contracts covered in those sectors with the participation of an investor with the Mexican State, this mechanism only applies between the United States and Mexico.

The mechanism contained in Annex 14-C is the so-called transition mechanism applicable to the three member countries: Canada, Mexico, and the United States. It is the only mechanism that applies to Canada during a three-year grace period accepted by all three countries.

As to the mechanism contained in Annex 17-C, it is regulated under the rules of the general arbitration regime (ISDS) of Annex 14-D, with the main modifications related to specific definitions in financial matters, as well as the degree of *expertise* of the arbitrators acting therein.

4.2 Annex 14-D. General Arbitration Dispute Settlement Regime for Investments

According to this annex (Article 14.D.5), a new requirement investors must meet before submitting any claim to the ISDS is the exhaustion of domestic remedies. This implies that the investor must first resort to a competent judicial or administrative court in the investment host country, i.e. the country to which the investor intends to sue for impairment of its investments and obtain a final decision from a Court of last resort before resorting to investor-state dispute settlement arbitration.

In the Mexican case, the above means having a ruling from the Supreme Court of Justice of Mexico or from the Collegiate Courts, when resolving a writ of amparo, or after 30 months have passed from the date in which the procedure requested by the defendant were presented before a competent judicial or administrative Court.

No more than four years should have passed from the date on which the complainant first became aware, or should have first become aware, of the alleged violation by the respondent State. In other words, this period is extended in the USMCA compared to NAFTA where three years were considered for the enforcement of any request.

In Annex 14-D some additional important changes were negotiated and should be highlighted. For example, Article 14.D.3 provides, as noted in NAFTA, that the complainant may file a claim under (i) the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) Convention; (ii) the ICSID Procedural Rules for Arbitration; (iii) the ICSID Additional Regulations; (iv) the United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) Arbitration Rules,

with the addition of a fifth option, as part of the renegotiation of the USMCA; (v) if both parties agree, the claim may also be submitted to any other arbitral institution or any other arbitration rules.

With respect to arbitrators, they are not allowed to act as “judge” and representative of a Party under the new rules. Arbitrators are required, when they have this responsibility, to act only as arbitrators and not to work for either party.⁸ Thus, the rules are strengthened to avoid conflicts of interest which are included in the text specifically stating that arbitrators will now have to comply with “the International Bar Association (IBA) Guidelines (IBA, 2014) on Conflicts of Interest in International Arbitration, including guidelines relating to direct or indirect conflicts of interest, or any complementary guidelines or standards that may be adopted by the Parties to the Annex”. This is set forth in Article 14.D. 6.5(a).

Article 14.D.8 establishes rules of transparency in arbitration proceedings such as publication of all documents submitted to the arbitration tribunals and public hearings; as well as access to the documentation of the arbitrations, which is already in writing in the Treaty. However, protected information is kept confidential.

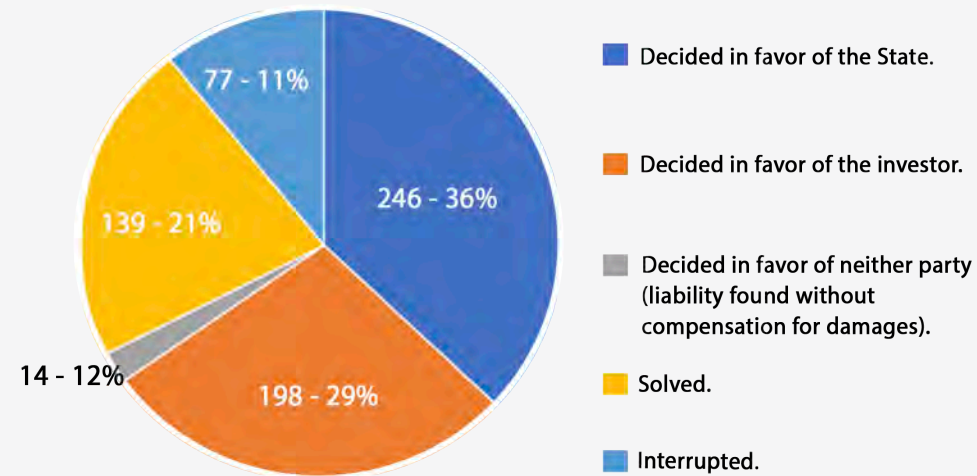
Article 14.D.2 establishes the possibility of third party participation in procedures of a non-binding nature, at the consultation and negotiation stage. This may mean that certain organizations interested in issues such as health or ecology can participate by giving their opinion. Similarly, Article 14.D.7, which deals with the arbitration process, provides that the tribunal may accept and consider *amicus curiae* briefs from people or entities that are not part of the dispute but have a significant interest in the arbitration proceeding. Such participation must be in writing and must relate to a fact or right that is within the scope of the dispute and that would assist the tribunal in evaluating the parties’ communications and arguments.

The same article further points out the possibility of analyzing whether the claim lacks legal merit. It even states toward the end of the article in paragraph 6 that the court shall consider whether the plaintiff’s claim or the defendant’s objection was frivolous. This did not exist as part of the NAFTA text and expresses the concern of States about the number of claims they have faced, and the cost incurred.

In this regard, according to the UNCTAD (2020b), by the end of 2019, 674 ISDS cases had been concluded worldwide. Chart 1 shows the relative proportion of the overall results of the cases. Until 2018, nearly half of the cases that were settled in favor of the State were dismissed due to lack of jurisdiction. With respect to decisions on the merits—when a tribunal determined whether the measure violated any of the IIA’s substantive obligations— (UNCTAD, 2019) about 60% were ruled in favor of the investor and the rest in favor of the state (Chart 2).

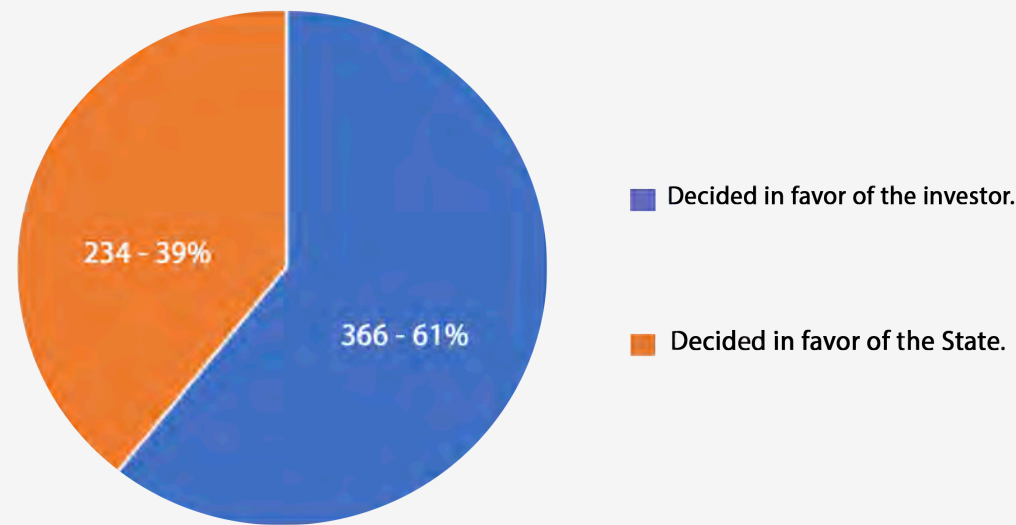
⁸ Double-hatting practices are not permitted, i.e., when arbitrators represent two parties simultaneously.

Figure 1. Results of completed cases 1987-2019



Note: UNCTAD (2020b).

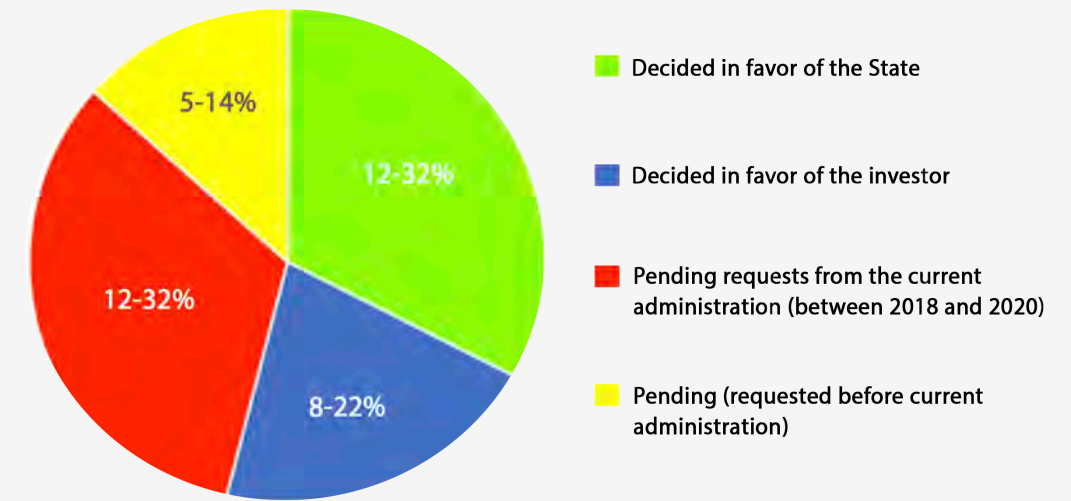
Figure 2. Results of solved cases on the basis 1987-2018



Note: UNCTAD (2019).

In Mexico, the Ministry of Economy (2020) indicates that 37 ISDS cases have been filed under NAFTA against the Mexican State, of which 12 have been solved in favor of the State, eight in favor of the investor and 17 cases are pending. Of the pending cases, 32% have been filed since the current government took office (Chart 3). That is, 25 cases were presented from 1994 to 2018 and 12 cases were presented from December 2018 to July 2020.

Figure 3. ISDS cases against Mexico 1994-2020



Note: Own chart with data from the Ministry of Economy (2020) and UNCTAD (2020c).

The data presented in Chart 3 shows the concern and reaction investors have had regarding the economic and investment policies of the Mexican government. Almost 50% of all cases requested have been presented in a period of four years, the remaining ones were presented from 1999 to 2015. In particular, during 2018 and 2019, the two years of the current government of President Andres Manuel Lopez Obrador, 12 cases have been filed, 32% of the total. This clearly indicates that the signals sent by the government and its actions regarding legislative, administrative and political changes have affected projects, mainly in the energy and telecommunications sectors, aspects that will be analyzed later in this chapter.

4.3 Annex 14-E Exception to the General ISDS Regime. Special Sectors

The mechanism contained in Annex 14-E is an exception to the general regime because it can only be accessed when the investor is a party to a government contract, under which it can sue the state for violation of any standard of protection to arbitration, for example, for affecting the principle of National Treatment regarding Direct or Indirect Expropriation, or for affecting the Minimum Level of Treatment. The Party may resort to the Investor-State procedure to make its claims following all the general provisions in the investment chapter. The contracts must be related to five sectors: (i) Oil and natural gas related activities, such as upstream, midstream and downstream activities, or sale; (ii) power generation services to the public; (iii) telecommunications services to the public; (iv) transportation services to the public; and (v) ownership or management of roads, railroads, bridges, or canals that are not for the exclusive use and benefit of a Party's government.

The requirement for exhaustion of domestic remedies prior to the application for the ISDS procedure does not apply in this annex, and the time period for filing a claim is reduced to three years. These two modifications differentiate this annex from annex 14-D which is the general investor-state dispute settlement regime.

4.4 Annex 14-C Transition Mechanism Applicable to Canada, the United States, and Mexico

The mechanism contained in Annex 14-C is the so-called transition mechanism applicable to the member Parties: Canada, Mexico, and the United States. It refers (i) to those existing investment claims still pending initiated before the entry into force of the USMCA and (ii) to investments made before the entry into force of the USMCA. In both cases, if there are pending claims and claims on investments made before the entry into force of the USMCA, they will be solved under the dispute settlement provisions of the NAFTA's investment chapter. This extends the consent of the three countries to extend the arbitration mechanism of NAFTA Chapter 11 for three years from the entry into force of the USMCA, that is, as of July 1, 2020.

4.5 Purpose of the Amendments of USMCA Chapter 14

Modifications made to chapter 14, especially regarding ISDS dispute settlement, reflect the most recent investment treaty negotiations and also the outcome of the decisions of the various ISDS proceedings carried out against decisions of several countries. Government negotiators, with the help of the various analyses made by UNCTAD (2019), arbitration specialists, specific case studies and decisions of arbitration tribunals have included those interpretations and improvements that partially solve the conflicts they have faced as part of the texts of the new investment agreements.

In this sense, the new treaties preserve the right of States to regulate in certain areas such as health and ecology. They also include the interpretation of certain provisions or definitions of principles such as fair and equitable treatment; limits on expropriation equalization and extending the right of the States to establish common good measures. These common good measures include corporate social responsibility to be demonstrated by the investor, as well as legal compliance requirements, known as legal liability of investors, which must respect the host states applicable legislation. On the other hand, there are also pre-requisites for the exhaustion of judicial instances prior to arbitration. All of the above makes it more difficult for investors to initiate an ISDS, given the modifications are in favor of the State's interest.

These measures ensure a better response to possible frivolous cases for host states when a request for arbitration based on impacts on the interests of investors is not justified, putting the interests of the state, to some extent, above the interests of companies. While these measures appear to be desirable, it will be important for the arbitral tribunals to interpret them in a way that will ensure a fair and equitable approach to investor claims, without losing sight of the primary objective of the IIAs, which is to protect investments from illegal actions by a state.

Having these tools contained in the IIAs, together with the internal substantive rules of their national legal systems, means having a solid legal framework for the States receiving FDI, always perfectible, that guarantees fulfillment of their objectives, and at the same time imposes limits on their actions towards investors. For this reason, the analysis in the next part of this article considers the uncertainty that a government decision may generate in FDI, how this affects investment decisions, and how it may lead to an erosion of the rule of law.

5 Government Policies that Investors Have had to Face Since the Current President of Mexico came to Power

5.1 Energy Reform and Counter-Reform

The current Mexican government took office on December 1, 2018. However, the permanence of the energy reform (Ministry of the Interior, 2013) that had been carried out in December 2013 was questioned ever since the presidential campaign. This questioning was repeated throughout the presidential election and subsequently until López Obrador was declared president-elect by the Electoral Tribunal of Mexico's Judicial Power on August 8, 2018. In order to carry out this energy reform, Articles 25, 27 and 28 of the Constitution were modified with the support of a supermajority in Congress and the State-level congresses. Likewise, secondary laws and regulations were modified, and new Mexican official norms were created to shape these legislative changes.

Before the energy reform, *Petróleos Mexicanos* (Pemex) was the only participant in the value chain. The private sector could only participate through contracts with Pemex. After the reform, private participation was allowed throughout the value chain, including distribution and commercialization. The National Development Plan or NDP (López, 2019) published on July 12, 2019 (Ministry of the Interior, 2019) states in objective 3.5 that: "A purpose of strategic importance for the present government is the rescue of Pemex and the CFE (Energy Federal Commission) so that they can once again operate as levers for national development." The energy policy would return to be in the hands of the Mexican State, which can be understood as "energy security", where the country produces all primary energies, such as gasoline, diesel and jet fuel; the processes must be 100% national. However, it also indicates that sustainable development would be promoted through the production of renewable sources.

Despite the intentions of the NDP, many of its objectives have been changing off paper in recent months, particularly in terms of promoting clean renewable energy. The NDP is based on unrealistic and outdated objectives, such as increasing oil production and refining. All of this has generated doubts among domestic and foreign investors, since the Mexican government has changed the contracts made by investors in this area, which had already been accepted by the government itself, without taking into account the commitments acquired through the energy reform.

The current government also launched a National Fossil Fuels Plan (Ministry of Energy, 2018), announced in December 2018, shortly after López Obrador took office. This plan and subsequent publications on guidelines that regulate exploration and development plans for the extraction of hydrocarbons, (National Commission of Hydrocarbons, 2019, 2020a, and 2020b), as well as several political statements broadcasted by news media and social networks, state that the objectives sought are the generation of energy, the administration of fossil fuels contracts and the fight against fuel theft (López, 2018).

Recently, the government has taken actions against the spirit of the energy reform that have diminished the possibilities for the energy sector, such as i) the publication of decrees to modify terms in gas distribution contracts, causing the suspension of the bidding rounds and, consequently, the payment to the affected private companies, as compensation without trial, which represents a really high economic cost and, ii) the granting of the concession to Pemex to produce diesel.

The main goal of these policies is to pave the way for strengthening Pemex against the spirit of trade and economic openness. These government policies have questioned the confidence and certainty required to invest in the country, causing foreign investors who had developed far-reaching investment plans in the sector to suspend them indefinitely. In spite of the above, the energy reform is already incorporated in international trade treaties signed and

ratified by Mexico, and therefore Mexico is obliged as a member country to comply with them. Such is the case of the USMCA; the TIPAT; the Free Trade Agreement between Mexico and the European Union (FTA EU-MX), as well as various bilateral investment agreements.⁹ Therefore, the Mexican government is acting in violation of international rules by changing the rules of the game for foreign investors in the energy sector.

Regardless of the scenario described the disputes that have occurred have been overcome thanks to the intervention, in large part, of the political representations of the countries of the related investors in Mexico. They have also been overcome thanks to the defense through both internal dispute settlement mechanisms—the domestic judicial defense—and those established in accordance with the IIAs, which have not yet been exercised but have served as a tool for negotiation with the Mexican government, considering the possibility of using them.

On the other hand, it is important to point out that hydrocarbon exploration and extraction contracts, granted to Mexican and international companies, are still in force. Until before the pandemic, the accumulated income of the Mexican State for these contracts as of May 2019, according to the National Commission of Hydrocarbons (2020c), totaled USD 2.344 billion for exploratory phases, base and additional royalties, signature bonus, and merchandising of hydrocarbons, among others; the accrued investment until July 2020 totaled USD 5646 billion.

One of the greatest advances in the reform was the participation of large domestic and foreign companies in the exploration and extraction of oil. There are 73 bidding companies that were awarded current contracts in the exploration and extraction of hydrocarbons, from 20 countries: 35 Mexican, and 38 internationals, from countries such as Canada, United States, United Kingdom, Thailand, China, Japan, and Malaysia. In this regard, it is important to note that the government has taken actions that are contrary to the promotion of investment, especially FDI—such as those carried out against the spirit of the energy reform, as indicated in previous paragraphs—specifying that resources are not being generated. On the other hand, a number of producing wells are already extracting oil from Mexican soil related with these bidding rounds, which according to the figures of the National Hydrocarbons Commission reached over 124,000 barrels per day in May 2020, production that increased in June and July, in addition to this oil production, gas has also been produced.

Contradictory signals from the government, regardless of some beneficial results reported, have led to a lack of security and legal certainty for foreign and domestic investors. This in addition to the lack of investment to develop Pemex's exploration and production activities, reported by Forbes (2019), pointing out that government allocations to Pemex during round zero in 2014, had not accredited either one discovery or the minimum investment requirements, which could cause the loss of 52 oil areas. This meant the Mexican government had to invest in the company without the support of domestic and multinational companies that could diminish the state's financial burden, causing greater competitiveness in the sector.

5.2 International Scenario: The Impact of COVID-19

Equally and not less important in the energy scenario is the international dynamic, the role of the Middle East and the Commonwealth of Independent States oil producing countries among others, as the main oil producers and exporters, a dynamic that strongly influences the economies of producing countries around the world. In all areas of the economy and especially in energy aspects, the pandemic has imposed a pause in the development of international trade. A great part of the economic activity was stopped, which caused a substantial decrease in the demand for fuels due to the reduction, among others, of commercial flights, activities in ports, and commercial and economic activities as a whole, both at the domestic and international level, which also decreased oil extraction activities. The lack of fuel demand increased oil inventories, which caused the fall in oil prices.

⁹ See specifically Article 8.6 of the FTA EU-MX.

However, some sectors such as the sale of food products, pharmaceuticals, medicine, and home delivery of goods through e-commerce, have not only been maintained but have even had an exponential development, particularly the latter, so that the demand for diesel was not affected downwards. The recovery of various economic activities is expected to begin as of the third quarter of the year, including commercial flights, which will lead to a return to oil processing and sales activities, in addition to the possible start of new projects.

In this scenario, the role played by different oil-producing regions in the world must also be considered, as well as the fact that countries are betting on renewable energies which will replace fossil-fuel ones.

5.3 The Cancellation of Mexico's New International Airport (NAIM)

Before beginning his government, as of July 1, 2018, the day of the presidential elections in Mexico, the winning candidate practically assumed office, initiating a series of actions that affected the markets and made investors react immediately. The most important of these actions was the cancellation of the largest investment project at that time, the NAIM, which would represent not only a tourist attraction and commercial development site, but also an improvement for those who would travel to the country and abroad as business representatives at a global and domestic level. As a result of this cancellation, a series of important negative economic effects began in Mexico, including the mistrust of the markets to invest in the country and maintain FDI and domestic investment, and the decrease in the credit rating given to Mexico by international agencies.

The proposal to build a new airport was made during the six-year term of Vicente Fox (2000-2006), due to the need to expand and renovate Mexico City's international airport. This airport, which traditionally functioned as a *hub* between international and domestic flights, was already overcrowded, had a lack of capacity and connectivity and, consequently, lack of good services for airlines and users. During Fox's six-year term, the planning of the new airport was not successful, even though it was necessary since then, because the government could not reach an agreement with the inhabitants of the eastern zone of Texcoco, the area chosen for development, and where the government would buy the land for construction.

Later, until the 2012-2018 term with Enrique Peña Nieto at the head, the proposal and planning of a new airport was presented, but now on government-owned land located in the western part of Texcoco. The construction and planning proposal for what was then called NAIM began in 2014. The planning of an airport implies the design and construction of passenger terminals, runways, and other auxiliary facilities for airlines to operate. Its development requires a large amount of capital and anticipation of airlines and passengers' future growth. Each country has specialized authorities and associations dedicated to the development of airports. Airport projects involve many considerations and issues, so they are highly collaborative. From the design of the airport that includes architectural and civil engineering studies to the elaboration of the layout plans, experts develop master plans that are referred to for future developments within the original plans themselves.

There has to be a series of technical approvals in the planning of an airport, such as reviewing and approving the airport layout plan; reviewing the technical performance forecast, which involves an analysis of airspace, compliance with airspace laws and regulations, and local, regional, and international flight procedures, among others; determining physical space for land acquisition; and conducting financial approvals. Normally, funding for the airport is approved once the project obtains authorization for security, safety, capacity, and access systems at the airport, authorizations that are international in nature. Airport construction projects must have environmental approvals, which determine the ecological impact of airport operations, thus there are activity planning methods for immediate—once the airport is operational—and future activity.

In addition to the runway project development and planning, there is planning for the development of the land to build the terminals and the base, and the construction of the infrastructure for auxiliary facilities. All infrastructure development is carried out following international and domestic standards and regulations (International Civil Aviation Organization, 2002). Building an air terminal requires an investment of time, experience and capital in which various specialists work in coordination and collaboration, and it also involves strategic planning in all areas. In the case of NAIM, this planning was performed by domestic and international investors. Some of the companies affected by the cancellation are: FCC, Acciona, Sacyr and Aldesa, Spanish companies, and the Mexican companies ICA and Grupo Carso of Carlos Slim. The architect Norman Foster, an icon of architecture, with recognized works worldwide,¹⁰ participated in the architectonic project.

In order to carry out the cancellation of the airport, a “popular referendum” was carried out. The main reason for this, according to the president-elect himself, was the “apparent” corruption in the contracts made with the investors through the bidding processes. From my point of view, part of López Obrador’s main agenda was to position himself as the sole “leader” to make the decisions for the country as of the first day of his government, which would work through his first “unassailable” and “unappealable” act/decision of government. His most important campaign banner had been to attack corruption, so one of the symbolic projects of his predecessor, the NAIM, had been questioned as a milestone to corruption since the race for the presidency.

The illegal popular referendum¹¹ took place between October 25 and 28, 2018, before the inauguration of the Constitutional President. López Obrador has justified this type of popular exercises as an example of direct democracy, however in other countries where citizens directly vote to decide on issues that affect their lives through a referendum, as applied for example in the European Union, these exercises are regulated normally in the constitution of each country and the processes are carried out according to what is determined by law. In the case of the popular referendum carried out by López Obrador, all necessary requirements for it to be declared or recognized as legal were not met, in accordance with the provisions of the Mexican Constitution and the Federal Law of Popular Referendums. The latter in addition to the fact that it was not even an acting government.

Because of the lack of government action by the previous presidency of Mexico, in the transition period towards the change of administration, the president-elect began an aggressive campaign against the NAIM, which ended with a vote in which about 1% of the electoral roll participated, who decided the cancellation of the new airport. The organization of the vote was carried out by the president-elect closest circle, without the participation of an impartial arbitrator—such as the National Electoral Institute—to ensure the result and trustworthiness of such votes. Only one million ballots were printed (The Economist, 2018).

The NAIM project was already more than 30% complete when it was cancelled. Due to the important economic impact caused by its cancellation, some independent organizations, non-governmental organizations and experts on the subject presented various proposals for alternative solutions in view of the imminent vote/popular referendum

¹⁰ Among others, the Reichstag Dome in Berlin (1993), Carré d’Art in Nimes (1993), the London City Hall building (2002), the Hearst Tower in Manhattan (2008).

¹¹ Because the referendum itself did not comply with the provisions of Article 35, section VIII of the Political Constitution of Mexico (CPEUM, texts amended on December 12, 2019) (Chamber of Deputies, 2020) which indicates that citizens have the right to vote in popular referendums on issues of national or regional importance, said referendums must be subject to the following requirements, among others:

- 1) Be called by the Congress of the Union at the request of: a) the president of Mexico; b) the equivalent of 33% of the members of any of the Chambers of Congress; or c) the citizens, in a number equivalent to at least 2% of those registered in the nominal list of voters.
- 2) The petition must be approved by majority of each Chamber of Congress. When the total participation corresponds to at least 40% of the citizens registered in the nominal list of voters, the result shall be binding for the federal Executive and Legislative powers and for the competent authorities.
- 3) The subject matters that may not be subject to popular referendum are indicated and shall be resolved by the Supreme Justice Court of Mexico, prior summons by Congress, on the constitutionality of the subject matter in the referendum.
- 4) The National Electoral Institute (INE by its Spanish Acronym) is designated as the responsible party, among other things, for the dissemination, development, calculation and declaration of results.
- 5) A specific date is even established for the vote, and the resolutions of the INE can be challenged.

proposed by President López Obrador, most of them giving technical explanations on the viability of the new airport project, the economic impact of its cancellation, as well as the unfeasibility of the alternative proposal to build an airport in Santa Lucía, in the State of Hidalgo, proposed by the then president-elect.

The Mexican Institute for Competitiveness (IMCO) (2018) stated that “the approximate cancellation cost of the NAIM is MXN 120 billion, which corresponds to 58 billion already paid, plus penalties and the amount for non-recoverable expenses, which would be generated by the cancellation of contracts proportional to the committed amount of MXN 102 billion and termination of workers,” and emphasized that the cost of cancellation would be equivalent to paying 42% of the NAIM even without building it.

In a study presented in October 2018, before the “popular referendum”, the IMCO made an analysis of the critical points and risks of corruption in the new airport project, taking into account possible irregularities and variables that could generate elements of corruption in the contracts. This study methodologically analyzed issues and guidelines that could affect the contracts, participation, contracting processes and key issues and have an impact on the project, and consequently made proposals to improve certain elements of the contracts to Mexico City Airport Group (Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México – GACM), the state-owned majority holding company of the Federal Government responsible for carrying out the project, such as requesting that bidding companies to submit some anti-corruption documents, such as integrity statements, as well as including anti-corruption clauses, in order to specify the companies’ commitments on this issue.

IMCO’s proposal and other bodies and sectors of society strived to review and improve, in any case, the existing contracting processes and contracts, but not to cancel the project. Despite the various voices in favor of the continuation of the NAIM, as well as the analyses regarding the lack of feasibility or limits to operations in the proposed replacement project with a “new” airport in Santa Lucia, the cancellation of the NAIM was confirmed on December 27, 2018 after the referendum, once the López Obrador government took office, and GACM was ordered to cancel the project under a forced “agreement” with the investors that had developed it. The results of the cancellation were that the Mexican peso depreciated, the Mexican stock market fell by 4%, and the NAIM bonds lost value.

Financial uncertainty in the face of the new policies and the turn of the new administration led to certain actions to try to assure investors the bonds put up for sale during the Peña Nieto administration to finance the NAIM project, and the companies that were carrying out the construction of the “new” airport would not see their investments affected. The first of the actions in the transition phase between the two governments, from October 2018 when the referendum was held to December of that year when the new administration took office, was to maintain the “construction” of the NAIM, in order to delay any possible lawsuit filed by the investors against the government for the cancellation of the project.

The second action, even before the new administration took office, consisted in the negotiation initiated by the Treasury Department to repurchase bonds for USD 1.8 billion out of the total 6 billion quoted in the New York Stock Exchange. The “negotiation” consisted of the Mexican government offering to acquire the documents at a price higher than their market price. This negotiation was accepted by the bond holders, who accepted the offer on November 26 and concluded this process by mid-December. The airport bonds were financial debt instruments that Peña Nieto placed in international markets for a total of USD 6 billion, with the purpose of obtaining money for the construction of the Texcoco airport through a trust. These instruments were bought by investors in New York and were issued in four series: three of USD one billion that would be paid in 2026, 2028 and 2046; the fourth of USD 3 billion that would expire in 2047.

Accordingly, in order to cancel the airport project and pay the debt corresponding to investors for the bonds issued, the Mexican government had to repurchase such bonds so as not to cause greater uncertainty for investors in the markets. The government itself said the intention was to send a message to international rating agencies to give more “certainty” to investors. This resulted in the government not only paying compensation to the companies that invested in the new airport project, but also having to cover the corresponding bonds for those who invested in such instruments. The latter represents a cost equivalent to the payment of a compensation as if the investors had filed a claim, internally or through the dispute settlement mechanisms—established in accordance with trade or investment agreements—and had won in said proceedings, but in anticipation, with a favorable negotiation that covered all their claims.

From my point of view, if any indications of possible breach of contract or issues related to acts of corruption in the contracts awarded for the airport project were found or had been found, the solution was to make the corresponding modifications to the contract clauses, review each of the contracts where doubts could be found on the awarding of the contracts, and not the cancellation of the new airport. The result of it was the payment of compensations for the bonds and an incomplete work without use in the site of the airport, which also implies the loss of that invested, and the cost of the destination and “maintenance” of such construction. In addition to this, it would be convenient to have all the studies and planning required for the construction project of the alternate airport in Santa Lucia available, including a real operational solution for the current airport, and legal preventive anti-corruption measures.

Santa Lucia’s proposal is to alternate its operation with that of the Benito Juárez International Airport and there are still a number of issues to be solved. For example, how will passengers be transported from one terminal to the other, and what will the flight connections be like? The above will undoubtedly represent a difficult challenge and a very high economic impact on airport users, which includes passengers, business people, pilots, crew and personnel working at the airport. There are also additional considerations such as the possible effect on transportation and traffic in the different areas involved, as well as transfer times. As mentioned, the NAIM cancellation mainly benefits *hubs* located in Houston and other cities in the United States and reduces the competitiveness of the airport in Mexico and the country itself.

It is true that since the beginning of the proposal for a new airport in the Texcoco area there have been serious questions about the ecological impact in the area, as well as disagreements by some inhabitants of the Texcoco Valley about the construction, land, and ground considerations on which the airport would be built, and in a second stage, questions about irregularities in the contracts awarded to construction companies and their suppliers, which occur in this type of mega-projects worldwide.

It is also true that the Mexican government had the responsibility to enforce the rule of law and guarantee the certainty and legality of the investment. Once the government accepted the project and the corresponding contracts in compliance with the provisions of national legislation and the provisions of investment treaties and the corresponding chapters of trade agreements, it was also the government’s responsibility to enforce the agreements agreed upon with the objective of applying the rule of law above any speculation.

The latter in order to provide legal certainty and security to the investors of the corresponding project, and also to investors (both domestic and foreign) of other present and future projects. This does not mean in any way that governments, as well as other stakeholders in a mega investment project, cannot renegotiate clauses stipulated in the contracts or make modifications considering any possible affectation.

In this regard, reference should be made to the guidelines on the prevention of corruption in public contracting (OECD, 2016), which first highlights some of the reasons and elements why mega-projects linked to public contracting

are high-risk areas for corruption. Among others, it highlights the value in EUR billions that the “business” of public contracting represents, equivalent to EUR 4.2 billion.

In the second part of the document, the OECD proposes alternatives to improve integrity and the corruption curve in public contracting, including greater stakeholder participation, involving different sectors of society in critical stages of the procurement process, which in fact could be extended even to decision-making prior to the start of a mega-project. It also recommends greater participation of SMEs in this type of contracts, simplifying bidding procedures, and reducing red-tape to allow greater entry of competitors; rules of integrity and transparency, such as the inclusion of anti-corruption clauses, and open access to public contracts through platforms.

It is true that these mega-projects can have serious flaws from the beginning, hence the importance of improving the processes before they are approved and even during execution. Undoubtedly, establishing guidelines in a consistent, congruent, and effective manner following international guidelines, as those established by the OECD, can bring about better results and prevent harmful effects that society ends up paying for. However, once the projects are approved, the authorities must ensure compliance with the agreements and thus avoid affecting the legal certainty and security of the investors involved and the markets.

5.4 Cancellation of the Constellation Brands Brewery in Baja California

Another of the government decisions that have pointed out the fragility of the rule of law in Mexico and weakened the legal security of investors, with the resulting impact on investments, was the cancellation of the Constellation Brands brewery in Mexicali, Baja California, after an illegal popular referendum, as was the case of the new airport, regardless of who was right about the use of water in the Mexicali Valley.

According to an analysis by Fillaudeau et. al. (2006), water and wastewater treatment in breweries is a critical problem. Given that breweries have a wide range of production capacities, there are important differences in waste and water management. Water consumption is highly involved in beer production, so it is not only an economic parameter but also a tool to determine the best performance in manufacturing. The analysis states that in recent years biological and technical alternative treatments have emerged to reduce water consumption and the volume of wastewater. Biological alternatives are efficient treatments under certain conditions if the wastewater treatment meets specific properties and conditions of use.

There are several studies on the use of water in beer production, as well as the *footprint* left by producers when using water resources. Some consulting firms, including non-governmental organizations, have carried out studies on the amount of water needed to produce a liter of beer, taking into account everything from the cultivation of barley and hops to bottling. The estimate (SABMiller and WWF, 2009) ranges from 300 liters of water to a minimum ratio of 60 liters of water per liter of beer, considering the auxiliary production processes. The average water consumption footprint of a brewery is approximately five to six liters per liter of beer, once the raw materials arrive at the plant, which is the average amount of water used for one bottle. Bottlers have been assuming the commitment to reduce this footprint.¹²

In this context, the company Constellation Brands began an investment in Baja California for USD 1.4 billion to build a brewery in Mexicali. The investment process began in 2015, with the request of several environmental impact assessments, presentation of reports and permits that the company made to the local government. The Mexicali Resiste collective opposed the construction of the brewery, mainly under the argument that, according to the

¹² Given the importance of responsible and sustainable water consumption, as well as the impact of water shortages, among other causes due to climate change, the World Bank (Hoekstra et al., 2011), conducted an analysis determining the sustainability of the water footprint in different types of businesses, determining the methodology and effects, response options by different sectors, as well as the challenges to be faced in the future.

environmental impact, the company would require 20 million cubic meters, seven million cubic meters of which would be used, (i) for direct beer production, that is, as raw material and (ii) the remaining 13 million for auxiliary processes. Mexicali Resiste states that the Mexicali Valley aquifer has been declared over-exploited since 2015. Water from this aquifer would be used as raw material since it comes from a well and is a better quality water. According to Constellation Brands, 3.5 liters of water are directly required for each liter of beer; the remaining water, 60% and 65%, is used in auxiliary processes such as steam production, boilers and cooking processes, and turns into wastewater.

As of the moment the request was filed to the local government for the corresponding permits to start construction of the brewery,¹³ the collective opposed the granting of such permits to the company because of the water shortage in the area; however, the government authorized the necessary permits, including those for access to water, so the company began its investment.

On the third weekend of March 2020, an illegal popular referendum¹⁴ was held and with that the President of Mexico decided to suspend the investment by Constellation Brands in Baja California. This company had invested USD 900 million out of a total of USD 1.4 billion planned to invest in the state (Constellation Brands, 2020) until before the “popular referendum”. The investment and the construction of the brewery was completely cancelled between March and April of this year.

As discussed in the previous point of this chapter, regarding the cancellation of the NAIM, there are a number of preventive measures governments should implement before authorizing or even starting a process of granting permits or authorizations for a project, with state and private participation. These preventive measures should consider, among other aspects, the environmental, social, and economic impact that the construction of a new project represents. According to international guidelines (OECD, 2016) for public contracting, even in the case of private investments at 100%, local governments together with the federal government and civil society organizations, as well as experts, should analyze whether or not investment projects will have a positive impact on the construction site in the mediate and immediate term, regardless of legal requirements, considering the overall effect of the impact beyond the local impact.

Similarly, provisions related to the control of possible acts of corruption must be included in the permits and contracts that are authorized, in order to be able to review their compliance whenever necessary. The referendum carried out in Mexicali as a result of the protests and nonconformities of the Mexicali Resiste collective and a part of the population, cannot be the parameter for government action to determine whether or not an investment is carried out. The local and federal government have the obligation to enforce the rule of law, in accordance with applicable national and international law. This does not preclude governments from conducting compliance audits, based precisely on legal requirements and contract clauses that specify anti-corruption clauses.

6 Final Considerations

In the USMCA, Mexico, the United States, and Canada maintained the various dispute settlement mechanisms in order to ensure compliance with the provisions contained in the treaty, as well as to establish rules to solve possible conflicts arising from its application. Among the mechanisms established to solve controversies, one of the most important ones is focused on the solution of disputes related to investments between Investors and the State. These tools contained in the IIAs, together with domestic standards establish a solid legal framework that sets limits to the State in relation to investors, given the importance of FDI in the development and economy of the countries.

¹³ According to a statement from the company dated March 6, 2017, Constellation Brands had so far complied with all permits required by municipal, local and federal authorities (Constellation Brands, 2017).

¹⁴ See footnote on page 17.

Respect for the rule of law, in addition to guarantees, credits, facilities, preventive improvement plans, security, infrastructure, anti-corruption and impunity measures, which allow them to perform their economic projects, determines the decision of investors to carry out their plans in a given country. Recently there has been concern and reaction from investors regarding the economic and investment policies of the current government. There has been an increase in the number of ISDS cases filed since 2018. There has been an increase in foreign direct investment by Mexican companies abroad. This is an indication that the signals sent by the government and its actions have affected projects, mainly in the energy and telecommunications sectors. The various “popular referendums”, the modifications to the legal framework and contracts, and the contradictory signals in the decision making process of the current administration have represented a turning point in the relationship between investment companies and the government. The confidence of businessmen has been diminished by this situation, as has the lack of timely intervention to mitigate the effects of COVID-19 in Mexico.

The approval of projects carried out by investors, through FDI, should be done after following international guidelines that ensure a better result and prevent negative consequences, such as any corruption practices in their awarding. However, once the projects are approved, authorities must ensure compliance with the agreements, under the clauses agreed in instruments such as the USMCA and thus avoid affecting the legal certainty and security of investors and markets.

FDI, investors, and the government must comply with domestic and international legislation. Fortunately, a solid international legal framework supports the legal certainty and security of investors, such as the International Investment Agreements. However, the fact that investors turn to ISDS dispute settlement mechanisms more frequently may mean a high non-recoverable economic and political cost for the government. Lastly, consolidating public institutions, the institutions that make up the State, through the rule of law and its permanence, ensures that decisions are not taken by a single son unilaterally and arbitrarily. The great difference between developed democratic countries and those that are not is the strength of their institutions.

References

- Bown, C. (2020). Trump's steel and aluminum tariffs are cascading out of control. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-steel-and-aluminum-tariffs-are-cascading-out-control>.
- Campos, E. (2019). La liquidación de bonos del NAIM: nada que festejar. *The Economist*. <https://www.economista.com.mx/opinion/La-liquidacion-de-bonos-del-NAIM-nada-que-festejar-20190213-0123.html>.
- Castañares, G. (2020). Se dispara 316% la inversión mexicana en el exterior. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/se-dispara-316-la-inversion-mexicana-en-el-exterior>
- Chamber of Deputies. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. P. 45 and 46. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf.
- Constellation Brands. (2017). Press release about the Brewery in Mexicali, Baja California. <http://www.cbrands.mx/comunicado-sobre-la-cerveceria-en-mexicali-baja-california/>
- Constellation Brands. (2020). Business Units – Constellation Brands Mexico. <http://www.cbrands.mx/nuestra-historia/unidades-de-negocio/>
- Corona, S. (2018). México, optimista ante la compra de bonos del nuevo aeropuerto. *El País*. https://elpais.com/internacional/2018/12/05/mexico/1543965939_625792.html.
- El Economista. (2019, December 25th). Cancelación de NAIM eleva interés de inversionistas por aeropuerto de Lima en Perú. <https://www.economista.com.mx/politica/Cancelacion-de-NAIM-eleva-interes-de-inversionistas-por-aeropuerto-de-Lima-en-Peru-20191225-0008.html>
- Employers Confederation of the Mexican Republic. (2018). CRE y CNH deben mantener su autonomía como órganos reguladores del sector energético. <https://coparmex.org.mx/cre-y-cnh-deben-mantener-su-autonomia-como-organos-reguladores-del-sector-energetico/>
- Expansion. (2018). Acciona y FCC, principales afectados por la cancelación del nuevo aeropuerto de México. <https://www.expansion.com/latinoamerica/2018/10/29/5bd75db3ca4741ae478b4604.htm>
- Fillaudeau, L., Blanpain-Avet, P. & Daufin, G. (2006). Water, wastewater and waste management in brewing industries. *Journal of Cleaner Production*. Vol. 14. Issue 5: pp. 463-471. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2005.01.002>
- García, K. (2018). Suspenden cuarta subasta eléctrica. *The Economist*. <https://www.economista.com.mx/empresas/Suspenden-cuarta-subasta-electrica-20181204-0002.html>
- González, A. (2017). Global Investment Competitiveness: New Insights on FDI. <https://blogs.worldbank.org/psd/global-investment-competitiveness-new-insights-fdi>.
- Government of Canada. (2017). Text of the Comprehensive Economic and Trade Agreement – Chapter eight: Investment. Global Affairs Canada. <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/08.aspx?lang=eng>.
- Government of Canada. (2020). Canada-United States-Mexico Agreement (CUSMA) - Investment chapter summary. Global Affairs Canada. <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/investment-investissement.aspx?lang=eng>
- Government of Mexico. (2013). Energy Reform. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion ampliada de la Reforma Energetica1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf)
- Hoekstra, A., Chapagain, A., Aldaya, M., & Mekonnen, M. (2011). The Water footprint Assessment. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/962651468332944887/pdf/626280PUB0The000Box0361488B0PUBLIC0.pdf>.
- IBA. (2014). IBA Guidelines on Conflict of Interest. <https://www.ibanet.org/DOI.IBAGuidelinesonConflictofInterestNov2014TEXT.PAGES.indd>.
- International Civil Aviation Organization. (2002). Airport Planning Manual. <http://www.icscc.org.cn/upload/file/20190102/Doc.9184-EN%20Airport%20Planning%20Manual%20Part%202%20-%20Land%20Use%20and%20Environmental%20Control.pdf>
- López, A. (2018). President Announces Plan against Theft of Hydrocarbons. <https://lopezobrador.org.mx/2018/12/27/plan-conjunto-del-gobierno-de-mexico-para-combatir-el-robo-de-hidrocarburos-de-pemex/>
- López, A. (2019). National Development Plan 2019-2024. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>.
- Marcos, L., & Riojas, C. (2018). El peso, la Bolsa mexicana y los bonos del NAIM caen con fuerza. *Expansion*. <https://expansion.mx/economia/2018/10/25/la-bolsa-y-peso-mexicanos-la-consulta-sobre-el-naim>
- Mares, M. A. (2019). Autónomos, ¿incómodos?. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/opinion/Autonomos-incómodos-20190213-0020.html>.
- Medina, A. (2020). Pemex tiene menos de un mes para no perder 52 áreas petroleras. *Forbes Mexico*. <https://www.forbes.com.mx/pemex-tiene-menos-de-un-mes-para-no-perder-52-areas-petroleras/>
- Mexican Institute of Competitiveness. (2020). Nuevo Aeropuerto Internacional de México, un proyecto indispensable: riesgos y oportunidades. https://imco.org.mx/nuevo-aeropuerto-internacional-mexico-proyecto-indispensable-riesgos-y-oportunidades/?gclid=Cj0KCQjw4X8BRCPARsABmcnOqQ95ONwpF6OCiWjMywNXTVximtZ8qWiV2doVa9siQ_uhk0aRFZSVlaAn8iEALw_wcB
- Mexican Senate. (2020). Texto oficial del protocolo modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América y Canadá. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/protocolos-tmec>
- Mexico & European Union. (2020). Consolidated Chapters. Trade and Investment. Chapter 1. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/575390/Cap_tulos_Consolidados.pdf
- Ministry of Communications and Transport. (2019). Razones para la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco. GACM. <http://www.gacm.gob.mx/>.
- Ministry of Economy. (2018). Texts of the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership. <https://www.gob.mx/tratado-de-asociacion-transpacifico/es/articulos/textos-del-tratado-integral-y-progresista-de-asociacion-transpacifico?idiom=es>
- Ministry of Economy. (2020). Presentación Seminario T-MEC-TIPAT. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562317/2020.07.08_PPT_Seminario_USMCA_-_TIPAT_-_Vfinal.pdf
- Ministry of Energy. (2018). Presentación del Plan Nacional para la Producción de Hidrocarburos. Available at: <https://www.gob.mx/sener/es/videos/presentacion-del-plan-nacional-para-la-produccion-de-hidrocarburos-185237>
- Ministry of Foreign Affairs. (2020). Acuerdo de Cooperación Ambiental y Verificación Aduanera entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. <https://www.gob.mx/sre/documentos/acuerdo-de-cooperacion-ambiental-y-verificacion-aduanera-entre-los-estados-unidos-mexicanos-y-los-estados-unidos-de-america>

Ministry of the Interior. (2013). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. *Mexico's Official Gazette*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

Ministry of the Interior. (2019). National Development Plan 2019-2024. *Mexico's Official Gazette*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Ministry of the Interior. (2020). Protocolo Modificatorio del T-MEC. *Mexico Official Gazette*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584425&fecha=21/01/2020.

Multilateral Investment Guarantee Agency. (2020). What We Do. Multilateral Investment Guarantee Agency. World Bank Group. <https://www.miga.org/what-we-do>

National Chamber of Transformation Industry. (2020). Gobierno debe reconsiderar cancelación de rondas petroleras: CANACINTRA. *Grupo En Concreto*. <https://grupoenconcreto.com/rondas-petroleras-canacintra/>

National Commission of Foreign Investments. (2020). Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México. Mexico City. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-05-27-1/assets/documentos/Informe_Estadistico_Inversion_Extranjerapdf

National Commission of Hydrocarbons. (2019). Acuerdo CNH.03.003/19 por el que la Comisión Nacional de Hidrocarburos interpreta para efectos administrativos el artículo 10, fracción V, de los Lineamientos Técnicos en Materia de Medición de Hidrocarburos. *Mexico's Official Gazette*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557729&fecha=12/04/2019

National Commission of Hydrocarbons. (2020a). Agreements published by the National Commission of Hydrocarbons. *Insights*. Greenberg Traurig LLP. <https://www.gtlaw.com/en/insights/2020/7/acuerdos-publicados-por-la-comision-nacional-de-hidrocarburos>

National Commission of Hydrocarbons. (2020b). Rounds. Bidding for the award of Contracts for the Exploration and Extraction of Fossil Fuels. <https://rondasmexico.gob.mx/esp/rondas/>

National Commission of Hydrocarbons. (2020c). Relevant Figures. <https://rondasmexico.gob.mx/esp/cifras-relevantes/?tab=06>

National Energy Control Center. (2019). Acuerdo de Cancelación de la SLP No.1, 2018. <https://www.cenace.gob.mx/Docs/MercadoOperacion/Subastas/2018/40%20Acuerdo%20de%20Cancelaci%C3%B3n%20de%20la%20SLP%20No.1%202018%20v31%2001%202019.pdf>

National Energy Control Center. (2020). Acuerdo para garantizar la eficiencia, Calidad, Confiabilidad, Continuidad y seguridad del Sistema Eléctrico Nacional, con motivos del reconocimiento de la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). <https://www.cenace.gob.mx/Docs/MarcoRegulatorio/AcuerdosCENACE/Acuerdo%20para%20garantizar%20la%20eficiencia,%20Calidad,%20Confiabilidad,%20Continuidad%20y%20seguridad%20del%20SEN%202020%2005%2001.pdf>

National Energy Control Center. (2020). Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020

Northern Border College. (2019). La importación de un nuevo conflicto socio-ambiental: la cervecera y el agua de Mexicali. <https://youtu.be/z3llmGy7EHg>

Notimex. (2019, August 12th). El Gobierno de AMLO cancela la cuarta subasta eléctrica. Obras. <https://obras.expansion.mx/infraestructura/2019/02/01/el-gobierno-dcancela-la-cuarta-subasta-electrica>.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011). Definition of Foreign Direct Investment Framework. 4th ed. PP 13-17. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264094475-es>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). Preventing Corruption in Public Procurement. <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). FDI in Figures. Global FDI increased in 2019 but was still struggling when COVID-19 hit: p. 1. <http://www.oecd.org/investment/FDI-in-Figures-April-2020.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). Foreign Direct Investment (FDI). https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/foreign-direct-investment-fdi/indicator-group/english_9a523b18-en.

Quintero, L., Mesones, J., & Díaz, T. (2018). México dilapida 2.600 millones en el aeropuerto que ejecutan Acciona y FCC. *El Economista España*. <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/9485532/10/18/Mexico-dilapida-2600-millones-en-el-aeropuerto-que-ejecutan-Acciona-y-FCC.html>

Ramirez, L. (2018). Los bonos del Aeropuerto en Texcoco: qué son, cuánto valen y por qué el gobierno va a comprarlos. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/elsabueso/bonos-aeropuerto-texcoco/>

SABMiller & WWF. (2009). Water Footprinting. Identifying & Addressing Water Risks in the Value Chain. https://waterfootprint.org/media/downloads/SABMiller-WWF-2009-waterfootprintingreport_1.pdf

Staff, F. (2018). Peña, Trump and Trudeau sign USMCA in Argentina. *Forbes Mexico*. <https://www.forbes.com.mx/pena-trump-y-trudeau-firman-el-USMCA-en-argentina/>.

The Economist. (2018). Letting passengers pilot the plane. Mexico's president-elect puts the capital's new airport to a vote. *The Americas*. <https://www.economist.com/the-americas/2018/10/20/mexicos-president-elect-puts-the-capitals-new-airport-to-a-vote>

The Economist. (2018). Up in the air again Mexico's incoming president halts an airport project and pays a price. *The Americas*. <https://www.economist.com/the-americas/2018/11/03/mexicos-incoming-president-halts-an-airport-project-and-pays-a-price>

Torres, M. (2014). 20 claves para entender cómo quedó la reforma energética. *Expansion*. <https://expansion.mx/nacional/2014/08/08/20-claves-para-entender-como-queda-la-reforma-energetica>

Trakman, L. (2013). "Foreign Direct Investment: An Overview" en Trakman, L., Ranieri N., Picker, C., De Luca, A., Bolívar, G., Bath, V., Shan, W., Weeramantry, R., Schill, S., Nottage, L., and Sornarajah, M., *Regionalism in International Investment Law*. 1st Ed.: p. 1.

United Nations Conference on Trade and Development. (2019). Review of ISDS Decisions in 2018: Selected IIA Reform Issues. IIA Issues Note, No. 4: p. 3 https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2019d6_en.pdf

United Nations Conference on Trade and Development. (2020a). International Investment Agreements Navigator. UNCTAD Investment Policy Hub. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>

United Nations Conference on Trade and Development. (2020b). Investment Dispute Settlement Navigator. UNCTAD Investment Policy Hub. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement?status=1000>

United Nations Conference on Trade and Development. (2020c). Mexico | Investment Dispute Settlement Navigator. UNCTAD Investment Policy Hub. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/country/136/mexico>

Государств, 3., and CIS. (2020). Исполнительный комитет СНГ. <http://cis.minsk.by/>.

EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA DEL NORTE

Jeffrey Schott, Gary Hufbauer, Sherman Robinson, Raúl Hinojosa-Ojeda y Euijin Jung*

Resumen: El Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) hará retroceder modestamente la integración económica. El nuevo pacto es en parte el ATP, parte el NAFTA original y también incluye algunas medidas proteccionistas que probablemente tendrán un pequeño impacto negativo en la economía de Estados Unidos y dañarán al sector automotriz mexicano en comparación con el NAFTA. Sin embargo, el pacto tiene una gran ventaja: gracias al cambio de nombre y a la aceptación de los demócratas del Congreso de los Estados Unidos, el T-MEC ha mitigado gran parte de la oposición política de Estados Unidos que complicó las relaciones comerciales y de inversión de América del Norte. Nuestro trabajo enumera los problemas creados por el T-MEC antes de examinar las oportunidades de trabajar juntos ahora que el estigma del antiguo TLCAN ha sido eliminado.

En la segunda parte del documento se examinan las oportunidades creadas por la nueva atmósfera política, más cooperativa, dentro de América del Norte. Debe darse prioridad a la cooperación en materia de energía, incluidas las energías renovables y las normas sobre emisiones de carbono. Además, los socios del T-MEC deben ampliar los programas del BDAN y aumentar sustancialmente su capital. La inversión en infraestructura también debería ser una prioridad, aunque la cooperación regional se podría complicar con los requisitos de adquisiciones de Comprar de Estados Unidos (*Buy American*) y las nuevas políticas tributarias de Estados Unidos. Considerando la Guerra Fría que probablemente continuará entre Estados Unidos y China, México y Canadá deben decidir cómo jugar sus propias cartas en China, reconociendo las implicaciones que tienen los controles de exportación en las relaciones con la Unión Europea y otros importantes socios comerciales.

* Jeffrey J. Schott, Gary Hufbauer, Sherman Robinson y Euijin Jung son investigadores del Instituto Peterson de Economía Internacional en Washington; Raúl Hinojosa-Ojeda es el director fundador del Centro de Integración y Desarrollo de América del Norte (NAID por sus siglas en inglés) de la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA).



[REGRESAR AL ÍNDICE](#)

1 Introducción

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) murió el 1.º de julio de 2020, despreciado en los Estados Unidos a lo largo de sus 25 años de existencia y sin ser amado por los políticos de los tres países miembros. El TLCAN no merecía su mala reputación y proporcionó importantes beneficios económicos para los tres países, gracias a enormes expansiones en el comercio y la inversión regionales. Además, el TLCAN proporcionó la plantilla para docenas de tratados de libre comercio bilaterales con otros socios comerciales que cada país negoció por separado durante las últimas dos décadas.

Pero el TLCAN fue diseñado para el siglo XX y necesitaba una actualización. Incapaces de reabrir el acuerdo original sin arriesgar su desmoronamiento, los líderes políticos de los tres países en gran medida eludieron las reformas que necesitaba el TLCAN y limitaron los cambios a las decisiones de los ministros de comercio, que pasaron prácticamente desapercibidas por sus legislaturas, para ajustar las reglas de origen para promover el comercio y la inversión interregionales a expensas de los vínculos mundiales. En el ámbito político, se prestó más atención a las rígidas reglas laborales y ambientales que se impusieron en México.

No obstante, la reforma económica del TLCAN se logró en gran medida e indirectamente a través de la negociación del Acuerdo Transpacífico (ATP). México y Canadá se unieron a las negociaciones encabezadas por Estados Unidos a finales de 2012 y los tres países completaron una actualización integral de su pacto norteamericano en el contexto de la modernización de las relaciones comerciales en la región más amplia de Asia y el Pacífico. La reforma del TLCAN se realizó esencialmente a través del ATP, pero luego no se implementó debido a la retirada de Estados Unidos del acuerdo al inicio de la administración Trump, en enero de 2017.¹

Los esfuerzos para la reforma del TLCAN pronto se volvieron a reavivar, pero el presidente Donald Trump exigió que las conversaciones reflejaran sus prioridades, o sacaría a Estados Unidos del proceso. Después de 15 meses de negociación entre los tres socios, el acuerdo revisado se firmó el 30 de noviembre de 2018. Después de que se hicieron modificaciones adicionales al pacto para asegurar el apoyo del Congreso de Estados Unidos, el pacto fue ratificado por las legislaturas nacionales y entró en vigor el 1.º de julio de 2020.

En Estados Unidos, el nuevo pacto se titula el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá o USMCA (por sus siglas en inglés); en México es el T-MEC o Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá; y en Canadá es el Acuerdo Canadá-Estados Unidos-México o CUSMA (por sus siglas en inglés). Por cierto, el nuevo pacto ya no se llama un "Acuerdo de Libre Comercio". Las palabras importan. El pacto no es como los TLC anteriores; con pocas excepciones, no introduce una nueva liberalización del comercio y la inversión, sino que impone restricciones que limitan las relaciones comerciales en comparación con la era del TLCAN (por ejemplo, en el acceso a licitaciones de contratos gubernamentales estadounidenses) en un esfuerzo por servir a los intereses proteccionistas de Estados Unidos. Los funcionarios canadienses y mexicanos aceptaron esta orientación sesgada bajo coacción, pero también con la falsa esperanza de que reforzaría la inversión extranjera en sus sectores automotrices.

El T-MEC refleja claramente su parentesco con el TLCAN. Gran parte del nuevo acuerdo se ha extraído del antiguo. Los negociadores también tomaron prestado generosamente y mejoraron las disposiciones del ATP para actualizar y aumentar las obligaciones en esferas tales como el comercio digital, el medio ambiente, las prácticas monetarias y la mano de obra. La modernización requirió pocos cambios en las políticas actuales de los tres países, ya que las disposiciones reflejan en gran medida la práctica estadounidense, así como las obligaciones que Canadá y México han implementado de conformidad con su participación en el Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CPTPP en inglés).

¹ Afortunadamente, México y Canadá implementaron un ATP ligeramente revisado, que pasó a denominarse Acuerdo Global y Progresivo para el ATP (CPTPP en inglés), que entró en vigor a finales de 2018.

En conjunto, el nuevo pacto comercial hará retroceder modestamente la integración económica. Los análisis del Instituto Peterson (Lovely y Schott, 2019) y la evaluación del T-MEC por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC en inglés) (2019) indican que el T-MEC tendrá un impacto ligeramente negativo en la economía de Estados Unidos y perjudicará al sector automotriz mexicano en comparación con el TLCAN.

Sin embargo, el pacto tiene una gran ventaja: gracias al cambio de nombre y a la aceptación de los demócratas del Congreso de los EE.UU., el T-MEC ha mitigado gran parte de la oposición política de Estados Unidos que amenazó con abrogar el pacto y empañó las relaciones comerciales y de inversión de América del Norte. Dicho de otra manera, el nuevo pacto reduce las primas de seguros a las inversiones en México al reducir el riesgo de que se reinstalen las restricciones fronterizas. Pero como hemos visto con la respuesta a la pandemia del COVID-19, con la migración a través de la frontera entre México y Estados Unidos, y con los aranceles al acero y al aluminio impuestos por razones de seguridad nacional espurias, las obligaciones comerciales pueden ser fácilmente eludidas por nuevas restricciones.

Además, aunque el nuevo pacto mejora el clima para la inversión en México al eliminar la amenaza de Trump de disolver el TLCAN, esa “ganancia” se ve contrarrestada en cierta medida por la creciente incertidumbre que surge de la nueva cláusula de revisión/terminación que podría activarse después de 16 años. Esa perspectiva podría limitar la inversión en grandes plantas que prestan servicios a dos o tres países. En comparación con la era anterior a Trump, el T-MEC hace poco para aumentar la confianza de los inversionistas en cualquiera de los tres mercados. Si México quiere mejorar su atractivo para los inversionistas extranjeros, necesita poner orden en su propia casa económica.

Es preocupante que los socios norteamericanos sólo tengan una breve luna de miel antes de que su relación regional se enfrente a nuevos desafíos. Para garantizar un mayor crecimiento y una prosperidad compartida en toda América del Norte, los tres socios comerciales deben aprovechar rápidamente las oportunidades creadas por la nueva atmósfera política, más cooperativa, para fortalecer la integración económica regional.

Un objetivo inicial debería ser un acuerdo complementario para que no se apliquen restricciones a las exportaciones médicas—mascarillas, EPP, ventiladores, vacunas, tratamientos—entre los socios del T-MEC. En muchas otras áreas, los tres países socios también pueden trabajar juntos para promover la prosperidad compartida. Al mismo tiempo, hay áreas en las que los tres países tendrán que manejar sus diferencias, particularmente para disuadir las políticas nacionalistas que obstaculizan el comercio y los flujos de inversión norteamericanos. A este respecto, este documento comienza con dos sectores que representan una parte importante del comercio interregional: automóviles y energía. Es probable que el nuevo pacto perjudique al primero y ayude al segundo, aunque las recientes políticas energéticas mexicanas podrían contrarrestar la intención cooperativa del nuevo acuerdo.

2 Comercio de automóviles

El T-MEC da un paso gigante (y muy desafortunado) en el ámbito del comercio administrado, con estrictas reglas de origen que desalientan las partes automotrices de terceros países (Asia, Europa, Sudamérica), y cuotas de automóviles ensamblados en México y Canadá que se venden en el mercado de Estados Unidos. Las cuotas no se consolidarán durante varios años, pero el concepto de comercio gestionado está ahora firmemente establecido. En una mejora de último minuto, los funcionarios estadounidenses exigieron la inclusión de una disposición de acero “fundido y vertido” para la producción de automóviles para proteger a las siderúrgicas estadounidenses. Una vez más, la aplicación se retrasa—en este caso, durante siete años—, pero el precedente del comercio gestionado existe. Las Reglas de origen (ROO) importan. Estados Unidos ha emitido recientemente polémicas reglamentaciones de implementación que detallan cómo se deben calcular los requisitos de contenido nacional para automóviles y camiones para calificar para las preferencias arancelarias del T-MEC con el fin de satisfacer los nuevos y más exigentes

requisitos de abastecimiento de América del Norte. Como predijimos mucho antes de que se produjera el acuerdo del T-MEC, el costo de producción de vehículos en Norte América se elevará a medida que las cadenas de suministro se rompan o se reajusten para adaptarse a los requisitos de abastecimiento más estrictos. No se necesitará mucho costo adicional para convencer a las empresas para que importen vehículos de pasajeros producidos en Asia y Europa al mercado de automóviles dominante de Estados Unidos, y simplemente pagar el pequeño arancel del 2.5% de Estados Unidos para automóviles en lugar de producirlos en América del Norte.

Sin embargo, los camiones son un asunto diferente ya que la alternativa a las preferencias del T-MEC es el pago de un arancel de 25% en Estados Unidos, lo que impide que la mayoría de los camiones extranjeros compitan con la producción estadounidense. Los fabricantes de vehículos fueron azotados por las nuevas regulaciones de contenido de Estados Unidos, que requerirán que realicen cambios mucho más sustanciales en sus cadenas de suministro para camiones de lo que se esperaba anteriormente. Los productores mexicanos pensaron que podían cumplir con las nuevas reglas con algunas soluciones alternativas fáciles y sustituyendo las piezas hechas en México por las importadas de Asia y Europa. Y los funcionarios mexicanos pensaron que las empresas extranjeras reubicarían las plantas de partes en México para atender a la creciente producción y las exportaciones a Estados Unidos. Por lo tanto, ambos eran optimistas con respecto a las normas de contenido regional más estrictas. Ahora están atascados en cumplir con las nuevas reglas y perder parte de su negocio de camiones o trasladar la producción a plantas con sede en Estados Unidos.

Esto es un gran problema para México. En 2019, México exportó a Estados Unidos camiones, autobuses y vehículos para fines especiales por un valor aproximado de 38,000 millones de dólares (Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2020). Se espera que esas cifras bajen una vez que el mercado vuelva a la normalidad después de la pandemia del COVID-19. El estudio de la USITC, que no tomó en cuenta las nuevas regulaciones estadounidenses sobre el contenido de automóviles, alcanza una previsión similar a la baja (p. 89):

Para los automóviles pequeños, los automóviles medianos y grandes y los vehículos multipasajeros (SUV), el aumento absoluto de los costos de producción de Estados Unidos y México para algunos modelos (tanto absolutos como relativos a los costos de producción fuera de América del Norte) conduciría a tres tipos de reducciones. El aumento de costos causaría una reducción en (1) la producción de Estados Unidos, (2) las exportaciones de Estados Unidos a Canadá y México, y (3) las importaciones de Estados Unidos desde México (cuadro 3.8). Las nuevas ROO también conducirían a un aumento de las importaciones estadounidenses de fuera de América del Norte.

3 Política energética

La energía es una característica central del comercio en América del Norte. En 2019, el comercio de energía trilateral alcanzó los 160 millones de dólares, aproximadamente el 14% del comercio total de mercancías trilateral (cuadro 1). Además, en 2019, la inversión directa estadounidense en el sector energético canadiense fue de 11,000 millones de dólares, y la misma cantidad en México. Cuando la seguridad del petróleo fue una cuestión política candente en los años ochenta, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá pidió un acceso no discriminatorio a los suministros. Esta disposición fue llevada al TLCAN, y luego al T-MEC. Si bien México conserva, en el Capítulo 8, el derecho a cambiar su constitución y sus leyes, el T-MEC exige que México no tome medidas con respecto al Capítulo 14 de Inversiones, que sean más restrictivas que las obligaciones existentes en los acuerdos comerciales de México que ya han entrado en vigor, tal como el CPTPP.

Tabla 1. Comercio trilateral de mercancías en 2019 (miles de millones de dólares)

	Comercio de mercancías	Comercio de bienes energéticos	Comercio de productos agrícolas	Comercio de automóviles y partes
Exportaciones de Estados Unidos a Canadá	292.6	85.5	26.7	62.0
Importaciones a Estados Unidos de Canadá	319.4	24.7	26.8	59.8
Exportaciones de Estados Unidos a México	256.6	13.1	18.3	37.1
Importaciones a Estados Unidos de México	358.0	37.4	31.6	136.6
Exportaciones de México a Canadá	14.1	0.002	0.8	5.5
Importaciones a México de Canadá	9.8	0.4	1.7	1.6
Total del TLCAN	1240.7	160.7	104.2	301.0

Nota: Productos energéticos (HS27), productos agrícolas (HS1-4, 7-13, 15-22, 33) y automóviles y partes (HS87)

Fuente: Oficina del Censo de los Estados Unidos y Trademap.org utilizando la base de datos de la UNCTAD.

Con la nueva abundancia de petróleo y gas, la seguridad energética ya no es el tema candente. Por el contrario, el enfoque político se ha centrado en el comercio energético y las emisiones de carbono, dos cuestiones estrechamente relacionadas. Entre Estados Unidos y Canadá, el comercio y la inversión en energía son sustancialmente libres, pero las preocupaciones ambientales de Estados Unidos y la amenaza de boicotear las arenas petrolíferas de Alberta han retrasado la construcción de oleoductos. Entre Estados Unidos y México, el comercio de energía también es sustancialmente libre, pero las nuevas políticas regulatorias mexicanas podrían erigir obstáculos significativos a los flujos bilaterales de comercio e inversión.

Una carta del American Petroleum Institute (API) a funcionarios estadounidenses detalló las estrategias desplegadas por Petróleos Mexicanos (PEMEX), el gigante energético del gobierno mexicano, para mantenerse cerca del control monopolístico (API, 2020). Las barreras incluyen obstáculos a las compañías estadounidenses que buscan permisos para gasolineras nuevas o con marca nueva, instalaciones de almacenamiento de energía y terminales de gas natural licuado (Macchiarola, 2020). Los retrasos son ahora rutinarios para los permisos que se supone que se conceden en un plazo de 90 días. Para empeorar las cosas, el 1.º de julio de 2020 – el día en que el T-MEC entró en vigor— el gobierno mexicano exigió que las compañías estadounidenses mantengan el valor de cinco días de almacenamiento de combustible, una regla de callejón sin salida ya que PEMEX es propietaria de la mayor parte del almacenamiento y funcionarios mexicanos han bloqueado a las empresas estadounidenses para que construyan almacenamiento.

PEMEX claramente tiene mucho en juego. Hoy en día, posee aproximadamente el 30% de todas las estaciones de combustible en México (Meana, 2020). Los funcionarios de PEMEX han prometido casi duplicar la actividad de perforación de la compañía, incluso cuando la gran mayoría de las empresas petroleras y de gas se han retirado de la exploración y la producción (Kimani, 2020).

Las empresas estadounidenses también tienen mucho en juego. México es el mercado de exportación número uno para los productos terminados de motor a gasolina, el gas natural del gasoducto y el total de productos refinados. En 2019, por ejemplo, Estados Unidos enviaron casi dos terceras partes de sus exportaciones de gas (cerca de 5,000 millones de pies cúbicos) a México y Canadá. La apuesta de PEMEX por mantener un casi monopolio no es excusa para la discriminación oficial contra las empresas estadounidenses y otras empresas extranjeras.

Bajo las reglas del T-MEC, las compañías estadounidenses que ingresaron al mercado mexicano después de las reformas energéticas de 2013 de esa nación deberían recibir protección contra el tipo de discriminación detallado por el API. Utilizando el marco del T-MEC, los inversionistas estadounidenses pueden buscar indemnización utilizando el sistema de solución de controversias inversionista-Estado (ISDS), un mecanismo construido para adjudicar reclamaciones de discriminación contra inversionistas extranjeros (Clemente, 2020).

4 Emisiones de carbono

El calentamiento global exige una acción coordinada de los tres gobiernos federales y sus unidades subnacionales. Ésta debería ser una prioridad para la Administración Biden. Es posible que busque sanciones contra países que no cumplan sus compromisos de carbono. Los economistas han instado desde hace mucho tiempo a que la mejor manera de avanzar sea a través de impuestos al carbono o permisos de emisión negociables, como en la Unión Europea (UE). Si bien ninguno de los dos enfoques tiene aún un amplio apoyo en América del Norte, un esquema basado en el mercado podría ganar el apoyo legislativo si los fondos recaudados a partir de impuestos o ventas de permisos se dedican a fines populares, tales como proyectos de infraestructura. En cualquier caso, se debe llegar a un acuerdo entre Canadá, México y Estados Unidos sobre los rangos aceptables para las bases y tasas impositivas o para la asignación de permisos. Lo último que necesita América del Norte son engorrosos impuestos fronterizos dentro de la región para compensar las diferencias nacionales en impuestos sobre el carbono o permisos de emisión.

Si, como parece probable, las emisiones de carbono se limitan a través de medidas normativas variadas, los tres socios deberían negociar métricas para reconocer medidas sustancialmente equivalentes, una vez más para evitar que el comercio tenga restricciones fronterizas. Mientras tanto, con Joe Biden en la Casa Blanca, América del Norte debería adoptar un frente común para hacer cumplir los compromisos del Acuerdo de París. Un buen punto de partida sería una moratoria sobre las medidas fronterizas relacionadas con el clima por la sencilla pero poderosa razón de que las proporciones dominantes de emisiones de carbono y metano provienen de la generación de energía, los vehículos automotores, la agricultura y la extracción de petróleo y gas. La producción industrial contribuye aproximadamente con una quinta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero en Estados Unidos. Esto no es trivial, pero las medidas fronterizas desencadenadas por las emisiones asociadas con importaciones específicas causarían mala voluntad internacional y no resolverán las otras cuatro quintas partes de las emisiones. Por el contrario, un enfoque más apropiado haría un llamamiento a los países que fracasan seriamente en sus compromisos generales e imponen amplias sanciones financieras.

5 Reforma y expansión del BDAN

El Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) fue creado como un complemento de los acuerdos laborales y ambientales, que la administración Clinton negoció para abordar cuestiones críticas que quedaron fuera del TLCAN original firmado en diciembre de 1992. El BDAN tenía como objetivo impulsar la infraestructura necesaria en la región fronteriza México-Estados Unidos, con inversiones prospectivas en el sur de Texas diseñadas para asegurar el apoyo político de Estados Unidos para aprobar el TLCAN en 1993.

El BDAN ha funcionado como un banco de inversión con un estatuto que permite una variedad de instrumentos financieros incluyendo subvenciones, préstamos directos y mejoras de crédito. Puede movilizar recursos para invertir en proyectos de desarrollo ambiental y de empleo en Estados Unidos y México; no se incluyó a Canadá. Estados Unidos y México acordaron contribuir por igual con los 3,000 millones de dólares para la capitalización del BDAN, donde el 90% de los recursos eran para proyectos a lo largo de la frontera México-Estados Unidos, certificados por la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF). El BDAN y la COCEF se fusionaron a finales de 2017. El Programa de Ajuste e Inversión Comunitaria (PAIC) se creó para asignar el 10% restante de los recursos a proyectos de generación de empleo en las comunidades no fronterizas más afectadas de ambos países.

El componente del PAIC del BDAN funcionaba por separado en Estados Unidos y México. Los fondos se debían utilizar con especial atención en las comunidades afectadas negativamente por el aumento del comercio internacional. El objetivo era ir más allá de la asistencia para el ajuste comercial (AAC) para los trabajadores y ayudar a las comunidades a movilizar respuestas integrales de inversión para la creación de nuevos empleos. Los proyectos incluirían apoyo a la asistencia técnica y la planificación que podrían ayudar a integrar la capacitación de los trabajadores con préstamos en comunidades no fronterizas. Un enfoque de Estados Unidos era aprovechar el financiamiento del PAIC mediante la colaboración con la Administración de Pequeñas Empresas (SBA en inglés) y otros programas de préstamos, como la Administración de Desarrollo Rural del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (RDA en inglés).

El BDAN desarrolló criterios de elegibilidad para el PAIC para identificar condados con fuertes impactos relacionados con el TLCAN. Los condados elegibles debían tener programas AAC activos y tasas de desempleo más altas que el promedio nacional. Los recursos del PAIC se utilizaron además para subsidiar las tarifas para solicitar préstamos de SBA y RDA que probablemente generen empleo en los condados designados. También hubo un programa más pequeño de Subvenciones de Crédito Directo y Asistencia Técnica para proyectos que generaron empleos sostenibles en comunidades elegibles.

El programa PAIC en México no pudo lograr la solidez programática que se obtuvo en Estados Unidos. No había ningún mecanismo para apalancar el financiamiento del PAIC con otros recursos gubernamentales en México. En cambio, trabajó a través de asociaciones filantrópicas con organizaciones centradas en el empleo comunitario y el empoderamiento financiero en las regiones empobrecidas de alta migración.

Después de un largo período de creación en los años noventa, el BDAN disfrutó de un historial exitoso. Sus proyectos de inversión tuvieron impactos muy positivos a lo largo de la frontera y mostraron que el BDAN era un instrumento viable para aprovechar los recursos privados y públicos para la inversión en infraestructura a bajo costo para el gobierno. El BDAN ahora es bien considerado tanto por las agencias de calificación de Wall Street –sus bonos tienen actualmente una calificación Aa1 negativa de Moody’s– como por grupos ambientalistas.

Al 30 de junio de 2020, el BDAN había contratado un total de 3,000 millones de dólares en préstamos a través de 267 proyectos por un valor de 10,100 millones desde su creación. Estos proyectos han producido resultados tangibles, como son un aumento en la cobertura de tratamiento de aguas residuales a lo largo de la frontera del 21% en 1995 al 87% en 2012, ahorros de agua estimados en 371,000 acres-pie por año (suficiente para proporcionar agua potable a cuatro millones de personas), proyectos de residuos sólidos que permiten una gestión adecuada de 1550 toneladas de residuos por día y proyectos de energía renovable que ayudan a evitar la liberación de 2.1 millones de toneladas métricas por año de gases de efecto invernadero.

En los lugares donde funcionó, el PAIC tuvo éxito en la integración del desarrollo comunitario y los programas TAA. Además, el Programa de la Agencia Federal del PAIC de Estados Unidos, que subvencionó las tarifas a través de préstamos SBA y RDA, pudo generar un empleo sustancial en los condados designados del PAIC. Sin embargo,

el financiamiento limitado y los estrictos requisitos de elegibilidad restringieron su alcance. Se le exigió operar solamente en áreas con alto impacto de TLCAN-TAA con tasas de desempleo más altas que el promedio nacional. Esta restricción limitaba el acceso al PAIC a únicamente el 30% del total de trabajadores elegibles para TAA afectados por el TLCAN y sólo el 27% de los condados elegibles para TAA. Incluso con estas limitaciones, los recursos del PAIC pudieron generar aproximadamente entre el 10% y el 21% del reemplazo de los trabajadores elegibles de TAA en las comunidades del PAIC.

Los recursos del PAIC fueron los más afectados en los condados más vulnerables de Estados Unidos que reúnen los requisitos para recibir el PAIC y que tienen tasas de pobreza más altas, una mayor proporción de empleos manufactureros, así como mayores concentraciones de trabajadores latinos y negros expuestos al comercio. Un análisis comparativo adicional de los condados elegibles para el PAIC indica que los criterios del programa se centraron en los recursos de los condados con características socioeconómicas altamente vulnerables en comparación con todos los condados certificados por TAA (Hinojosa-Ojeda et al., 2021).

México podría beneficiarse significativamente de la aplicación del tipo de asistencia técnica y de inversiones de ajuste centradas en la comunidad de PAIC que se han desplegado en Estados Unidos. El PAIC mexicano del BDAN debe continuar ampliando su enfoque en la mejora de los servicios financieros a las comunidades y personas pobres mediante la obtención de remesas para proyectos de desarrollo local en las regiones pobres. La asistencia para el ajuste será muy importante en el sur de México, donde la pobreza es mayor y la emigración al resto del país y a Estados Unidos es significativa. Es probable que la dualidad urbano-rural de México continúe sin una estrategia de desarrollo importante para reducir las desigualdades regionales.

Por parte de Estados Unidos, el mayor fracaso del BDAN/PAIC se relacionó con los requisitos restrictivos de elegibilidad para las operaciones del PAIC y el requisito de que sólo el 10% de sus recursos se pudieran usar para operaciones fuera de la región fronteriza. Estos requisitos se deben liberalizar para que el BDAN pueda funcionar eficazmente en todas las regiones en las que se requieran ajustes comerciales.

A pesar de que el BDAN ha logrado importantes objetivos, la escala de sus operaciones era mucho menor de lo que se necesitaba. Desde el primer día, el BDAN ha estado subcapitalizado. El éxito del BDAN y de los programas PAIC como instituciones indica que la escala de sus operaciones debe ampliarse considerablemente, especialmente teniendo en cuenta la agenda de los impactos del cambio climático en América del Norte que es más extensa. El comercio regional seguirá expandiéndose en el marco del nuevo acuerdo T-MEC y habrá una creciente necesidad del BDAN y el PAIC.

Con el amplio apoyo político que goza el recién negociado T-MEC, el BDAN debería buscar ampliar su base de capital a 10,000 millones de dólares y ampliar los beneficiarios potenciales más allá de los que se encuentran en la frontera entre México y Estados Unidos. Además, el BDAN podría abordar desafíos más allá de lo que originalmente se identificó como agua, aguas residuales y saneamiento para incluir temas de energía sostenible más amplios, así como expandir las operaciones en comunidades en los interiores de Estados Unidos y México.

Otra propuesta es ampliar las operaciones del BDAN para incluir a Canadá. Los recursos aportados por Canadá y Estados Unidos combinados serían significativamente más de lo que se espera que proporcione México. Los tres países en conjunto apoyarían un fuerte enfoque en la aceleración de las inversiones ambientales. Canadá también sería un posible beneficiario de los programas ampliados.

6 América del Norte y China

Incluso con Joe Biden en la Casa Blanca, la Guerra Fría de Estados Unidos contra China continuará. Como una diferencia importante con la administración Trump, Biden intentará reclutar a países con ideas afines para que se unan a Estados Unidos en su llamado a las reformas chinas. Biden sin duda tratará de incluir a Canadá y México, junto con aliados europeos y asiáticos.

Si la Guerra Fría se vuelve más intensa durante el gobierno de Biden dependerá de las acciones del presidente Xi Jinping. Su terminación prematura del modelo de “un país, dos sistemas” para Hong Kong provocó alarmas globales. Si Xi sigue con una postura más agresiva hacia el Mar de China Meridional o Taiwán, eso ampliará el componente militar de lo que hasta ahora ha sido, en gran medida, una Guerra Fría económica. Incluso si Xi reduce las ambiciones territoriales chinas, Estados Unidos seguirá endureciendo las restricciones a la tecnología, el comercio, la inversión y las finanzas que podrían beneficiar directa o indirectamente a los esfuerzos militares chinos. Entre los objetivos de la ira estadounidense, Huawei, ZTE, Tiktok, y WeChat están excluidos de forma prominente del mercado de Estados Unidos como vendedores de tecnología 5G, compradores de componentes electrónicos o patrocinadores de aplicaciones de Internet que supuestamente facilitan las actividades de espías chinos. Durante la administración Biden, seguramente habrá objetivos adicionales y es probable que China responda en especie.

México y Canadá deben decidir cómo jugar sus propias cartas en China, reconociendo las implicaciones que tienen los controles del comercio y las inversiones no sólo en las relaciones con China, sino también con la Unión Europea y otros importantes socios comerciales. México ya ha decidido contrarrestar la competencia china en el sector manufacturero y, por esa razón, podría estar en condiciones de unirse a los esfuerzos estadounidenses para disociar las industrias de alta tecnología norteamericanas de compradores o vendedores chinos. Pero históricamente, México rara vez se ha adherido a los objetivos geopolíticos de Estados Unidos. México no fue un aliado de Estados Unidos en la Primera o Segunda Guerra Mundial, ni en la Guerra Fría soviética. México nunca rompió relaciones diplomáticas con Cuba, ni se unió a una multitud de sanciones económicas contra adversarios estadounidenses. Además, México querrá un acceso continuo a los mercados chinos y al capital chino. En resumen, México se enfrenta a un complicado acto de equilibrio en respuesta a la confrontación entre Estados Unidos y China que podría durar décadas, manteniendo buenas relaciones con Washington y sin estar completamente fuera de Beijing.

A diferencia de México, Canadá ha sido un firme aliado militar de Estados Unidos durante más de un siglo, uniendo fuerzas con Estados Unidos en casi todas las guerras. Si bien Ottawa alberga dudas sobre las ambiciones de Beijing, los canadienses están menos inclinados a ver espías en cada pieza de hardware o software tecnológico chino. Pero si Ottawa elige hacer negocios como de costumbre con China, Canadá probablemente se convertirá en un objetivo de los controles de seguridad nacional de Estados Unidos sobre el comercio y la inversión y podría poner en peligro su alianza con Washington.² Al considerar todas las variables, Ottawa probablemente elegirá mantenerse dentro del cerco de Estados Unidos. Esa elección limitará las oportunidades comerciales en China y podría limitar el comercio de alta tecnología de Canadá con Europa y los socios del CPTPP de Canadá, a menos que esos países también se unan al cerco de Estados Unidos. En cualquier caso, al seguir el ejemplo de Washington, Canadá compraría una exclusión de los controles de seguridad estadounidenses, lo que supone un beneficio significativo.

² El caso de extradición de la Sra. Meng Wanzhou de Huawei ya está poniendo a prueba esta relación.

7 Fricciones de infraestructura y barreras relacionadas

7.1 Infraestructura dura

Incluso con el T-MEC, las fricciones fronterizas siguen siendo un problema para la integración norteamericana. Los más visibles son los cuellos de botella en la infraestructura: condiciones congestionadas en cruces fronterizos clave. Éstas reaparecerán en unos pocos años una vez que se controle el COVID-19. El objetivo debe ser establecer los tiempos máximos de liberación, digamos una hora, y los socios deben comprometerse a construir los puentes y caminos necesarios sobre una base compartida, y acelerar la documentación, para cumplir con el objetivo.

Afortunadamente, una prioridad para la administración Biden será la legislación de infraestructura de gran envergadura, multianual, pagada en gran medida con fondos federales. Durante la administración Trump se mencionó un precio de 1,000 millones de dólares (Leonard y Wingrove, 2020, junio de 15). Un programa de ese tamaño tendrá un amplio espacio para las carreteras y puentes fronterizos del lado de Estados Unidos. La pregunta clave es si Canadá y México proporcionarán fondos amplios para su lado de la frontera. Para México, un Banco de Desarrollo de América del Norte ampliado puede ayudar.

Además, México y Estados Unidos deben apoyar la inversión en infraestructura que fomente la producción y distribución de energía renovable en ambos países. A corto plazo, el continuo crecimiento de la producción y el comercio de gas natural contribuirá en gran medida a la reducción de las emisiones de carbono, conforme las centrales eléctricas a carbón se vayan eliminando gradualmente. Las políticas regulatorias coherentes para la energía eólica y solar, y las interconexiones ampliadas entre los gasoductos y las redes eléctricas, impulsarán la seguridad energética y estimularán nuevas inversiones rentables en México y los estados del suroeste de Estados Unidos.

7.2 Flujos digitales

Menos visibles, pero no menos importantes, son las fricciones que impiden el comercio electrónico y los flujos de datos. A diferencia de China, Rusia y algunos otros países, los gobiernos de América del Norte no censuran las noticias o la información digital. Los caminos están abiertos a cambios transformadores en las ventas minoristas, la educación, la salud, el derecho, las finanzas y otras áreas a través de las redes digitales. Estos caminos serán los principales polos de crecimiento en la próxima década.

Sin embargo, Canadá ha estado considerando la idea de un impuesto a los servicios digitales (ISD) similar al modelo francés: un porcentaje de los ingresos obtenidos por empresas como Facebook y Google que posiblemente se atribuya a los usuarios canadienses. Esta idea entra en conflicto con los tratados fiscales bilaterales existentes y tanto demócratas como republicanos en el Congreso estadounidense se oponen a ella rotundamente (Hufbauer, 2020). Quebec y Saskatchewan ya han introducido impuestos sobre los servicios digitales y Columbia Británica tiene la intención de hacerlo en abril de 2021 (Taxamo, 2020). Para evitar nuevas fricciones en América del Norte, los tres países deberían poner fin a la introducción de nuevos impuestos y desarrollar en su lugar una estrategia coherente para garantizar que las políticas fiscales no creen barreras al comercio regional.

Aún nos esperan otras fricciones para el comercio electrónico y los flujos de datos. Lo más preocupante son los requisitos—que hoy son comunes en todo el mundo—de localización de datos. La característica principal es el requisito de que todos los datos personales y comerciales recopilados en un país se almacenen en servidores ubicados físicamente en ese país y, como restricción adicional, no se transmitan a servidores de otro país. Estos requisitos van mucho más allá de las necesidades de privacidad personal y añaden costos sustanciales al funcionamiento de

las plataformas digitales. China ya impone tales requisitos. Una reciente sentencia del Tribunal de Justicia Europeo respecto a que el Escudo de Privacidad de la UE-Estados Unidos no protege la privacidad de los datos europeos cuando las empresas transfieren datos a Estados Unidos, podría obligar a la Unión Europea a seguir el ejemplo chino (InfoCURIA, 2020). Mientras tanto, el T-MEC prohíbe que los países miembros impongan requisitos de localización de datos y restrinjan los flujos de datos. Si Canadá y México deciden tomar el camino de la UE, esto violaría el pacto norteamericano. Sin embargo, en octubre de 2020, México consideró regulación que podría impedir el uso de servicios en la nube por parte de proveedores estadounidenses y requerir una cierta cantidad de localización de datos. Esto es algo que merece atención.

Siguiendo el modelo de la Sección 230 de la Ley de Decencia de las Comunicaciones, la disposición de responsabilidad en línea del T-MEC protege las plataformas digitales, tales como Facebook, YouTube y Twitter, de la responsabilidad legal por declaraciones falsas, fraudulentas o infractoras publicadas por los usuarios. Sin esa protección, las plataformas se enfrentarían a un aluvión de demandas (Instituto de Información Legal, 2020). No obstante, desde un punto de vista práctico, las plataformas eliminan cada vez más el material ofensivo cuando se les da aviso. El T-MEC protege a las plataformas de ser demandadas cuando eliminan tales materiales de “buena fe”. Esta disposición se aplicará a México en tres años, a partir del 1.º de julio de 2023.

7.3 Umbrales mínimos

Para América del Norte son problemáticos los bajos umbrales mínimos (alrededor de 100 dólares por paquete) aplicados por México y Canadá. Los paquetes por debajo del umbral están libres de derechos de aduana, impuestos sobre el valor añadido e impuestos sobre las ventas minoristas. Sin embargo, por encima de los umbrales mexicano y canadiense, la molestia de recaudar impuestos y derechos de aduana reduce gravemente las importaciones de pequeños paquetes. Por el contrario, el umbral mínimo de Estados Unidos es de 800 dólares y las importaciones de pequeños paquetes constituyen un elemento importante. Estados Unidos podría bajar su umbral legal a los umbrales mexicano y canadiense, de conformidad con el T-MEC, si así lo decidiera. México y Canadá abrigan temores de que, si aumentan sus umbrales mínimos para acercarse al nivel de Estados Unidos, se perderán demasiados ingresos fiscales y las empresas estadounidenses de comercio electrónico inundarán sus tiendas minoristas. En vista de estas preocupaciones, se deben alcanzar acuerdos que proporcionen umbrales mínimos más altos y una tributación simplificada, al permitir que el comercio electrónico prospere, pero preservando los ingresos fiscales de las ventas minoristas y no ofreciendo una ventaja fiscal indebida a las importaciones de comercio electrónico.

7.4 Los planes fiscales de Biden

Durante la campaña presidencial, Biden publicó un plan para imponer nuevos impuestos a las empresas para desalentar la externalización de empleos (*offshoring*) en Estados Unidos, en particular los empleos manufactureros. Las propuestas de Biden son problemáticas, no sólo porque perjudicarían a las empresas multinacionales ubicadas en Estados Unidos que compiten con las multinacionales extranjeras, sino también porque plantearían opciones difíciles para la tributación de las empresas en Canadá y México (Biden, 2020a). Junto con el plan de impuestos, otros demócratas líderes han propuesto subsidios masivos para las industrias tecnológicas de Estados Unidos. Esos también podrían desafiar a Canadá y México (Peterson y Davidson 2020, July16).

La línea de la historia que subyace al plan tributario de Biden revive el tema de la “planta desbocada” que inspiró el proyecto de ley de impuestos Burke-Hartke de 1972.³ Esa iniciativa, que nunca se convirtió en ley, buscaba negar a las multinacionales un crédito contra las obligaciones tributarias de Estados Unidos por los impuestos sobre la renta

³ Más información sobre el proyecto de ley de impuestos Burke-Hartke de 1972: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v04/d264>

pagados a países extranjeros. Pero convertir a las empresas multinacionales con producción en el extranjero en un villano está fuera de lugar. La investigación de Moran y Oldenski (2016) muestra que las multinacionales con sede en Estados Unidos crean más empleos en ese país, hacen más inversiones, venden más exportaciones y llevan a cabo más investigación y desarrollo que sus contrapartes locales.

El plan Biden tiene dos componentes: las sanciones fiscales por externalización y los créditos fiscales por traer puestos de trabajo de vuelta al país. Ambos tienen implicaciones para México y Canadá.

7.4.1 Sanciones fiscales por externalización

A menos que se modifiquen, las sanciones por externalización en el plan Biden se dirigirían directamente a las multinacionales estadounidenses que hacen negocios en Canadá y México. Las sanciones reflejan la doctrina tributaria conocida como “neutralidad de las exportaciones de capital” (NEC): es decir, que una multinacional con sede en Estados Unidos debería pagar la misma tasa impositiva sobre las ganancias obtenidas en el extranjero que sobre las ganancias obtenidas localmente. La doctrina tributaria de la NEC se difundió hace 50 años, no sólo en los Estados Unidos, sino también en otros países avanzados. Desde entonces, la NEC ha sido abandonada por casi todas las jurisdicciones, incluyendo Canadá, México y finalmente Estados Unidos en la Ley de Reducción de Impuestos y Empleos de 2017 (TCJA en inglés).⁴ El argumento fundamental contra la NEC es que cada país debe reunir impuestos sobre los ingresos claramente derivados de la producción en ese país, y que otros países no deben gravar dichos ingresos.⁵ El plan Biden, en algunos aspectos, iría más allá de la NEC y gravaría las ganancias extranjeras de las multinacionales a tasas más altas que sus ganancias internas.

Según el plan Biden, la tasa básica del impuesto corporativo se elevaría de la tasa TCJA del 21% al 28%. La nueva tasa del 28% de Biden situaría a las empresas estadounidenses muy por encima de las tasas impositivas que hoy prevalecen en Irlanda, el Reino Unido, Suecia y otros países que han promulgado tasas más bajas para estimular los negocios y atraer a las multinacionales. Biden también agregaría una multa fiscal del 10% (2.8 puntos porcentuales adicionales) a la tasa básica del 28% si una multinacional con sede en Estados Unidos produjera bienes o servicios en el extranjero y los vendiera luego en el mercado estadounidense. Esta disposición desalentaría claramente la producción estadounidense en Canadá y México, así como en otros países extranjeros. Además, el plan Biden establecería un impuesto mínimo del 21% sobre todas las ganancias de las obtenidas en el extranjero, sin importar dónde se vendan los bienes y servicios, y sin ninguno de los créditos fiscales existentes o nuevos que aparecen en varias secciones del Código de Recaudación Interna.

El principal problema con el plan Biden es que perjudicaría a las multinacionales con sede en Estados Unidos que compiten con las localizadas en el extranjero. Por ejemplo, las multinacionales con sede en Francia, Alemania o Japón, que producen bienes y servicios competitivos podrían vender en el mercado estadounidense sin la carga del impuesto Biden. Además, el plan Biden negaría deducciones permitidas para la producción de las multinacionales en el extranjero si los empleos en el extranjero se hubieran podido ofrecer a los trabajadores estadounidenses. Por ejemplo, si una transmisión de automóvil hecha en México, o un automóvil eléctrico hecho en Canadá, podría haber sido fabricado en Estados Unidos, se negarían las deducciones por investigación y desarrollo de Estados Unidos que subyacen al diseño de la transmisión o el auto entero.

⁴ Más información sobre la Ley de Reducción de Impuestos y Empleos de 2017: <https://www.congress.gov/115/bills/hr/1/BILLS-115hr1enr.pdf>

⁵ Los actuales debates fiscales internacionales se centran en gran medida en el derecho a gravar los “ingresos móviles”, tales como las regalías sobre marcas, patentes y secretos comerciales, que no tienen una relación fuerte con una jurisdicción determinada.

7.4.2 Créditos fiscales para hacer negocios en Estados Unidos

El plan Biden propone créditos “que se podrían adelantar” del 10% (lo que significa probablemente que serían reembolsables, incluso si la empresa no debe impuestos) para fomentar cinco modos enumerados de comportamiento empresarial:

- Invertir en una instalación cerrada o en proceso de cierre;
- Reequipamiento para la fabricación avanzada;
- Incurrir en gastos de devolver la producción al país (reshoring);
- Ampliar las instalaciones para aumentar el empleo;
- Ampliar la factura salarial de la industria manufacturera.

La adaptación de los desembolsos de una empresa a una de las categorías favorecidas atraerá a un talento jurídico y contable muy bien remunerado. Con la creatividad de los contribuyentes, los nuevos créditos compensarán una buena parte de la ganancia de ingresos que se podría anticipar al aumentar la tasa corporativa básica del 21% al 28%.

Un problema más serio para el T-MEC es que, si se promulga el plan Biden, con su objetivo obvio de atraer empleos extranjeros de vuelta al territorio estadounidense, Canadá y México tendrán que considerar sus propias respuestas tributarias, dados sus estrechos vínculos comerciales y de inversión con Estados Unidos y el posible impacto en la integración de América del Norte. Cuando el Congreso de Estados Unidos debata la nueva ley tributaria, Canadá y México deben buscar un “vehículo norteamericano”, no sólo para las sanciones fiscales mencionadas anteriormente, sino también para algunos de los nuevos créditos fiscales. En particular, el crédito de devolver la producción al país no debería estar disponible para cerrar la producción en Canadá o México.

Cuando el Congreso de Estados Unidos haya terminado con los detalles del plan tributario de Biden, Canadá y México podrían decidir, con sensatez, alinear sus propios códigos de impuestos comerciales más cerca de la práctica estadounidense. Podrían considerar la posibilidad de ofrecer créditos reembolsables de impuestos comerciales para actividades que sean paralelas a algunas de las categorías elegibles en el nuevo código de impuestos de Estados Unidos. No deberían promulgar nuevos impuestos discriminatorios a empresas digitales estadounidenses como Facebook o Google, como se señaló anteriormente.

Las declaraciones de campaña de Biden dieron a entender nuevos subsidios industriales, pero no detallaron las actividades objetivo, aunque los candidatos probables serían inteligencia artificial, cibernética, computación cuántica, comunicaciones 5G y otras áreas en las que destaca la técnica china (Biden, 20b). No es seguro que esos subsidios se promulguen ni si afectarán a industrias tales como la de los automóviles eléctricos, donde Canadá y México podrían esperar competir. Sin embargo, ambos países deben estar atentos. Si sus empresas no pueden participar en nuevos subsidios estadounidenses, Ottawa y la Ciudad de México podrían considerar la posibilidad de lanzar sus propios programas.

7.4.3 Hecho en Estados Unidos

Biden repitió sus promesas “Hecho en Estados Unidos” 29 veces en un documento de campaña. Además, se comprometió a cerrar las lagunas que permiten que el contenido extranjero se introduzca en los bienes estadounidenses adquiridos por el gobierno federal. Al igual que Trump, Biden tiene un afecto especial por los trabajos de fabricación, por el hierro y el acero derretido y vertido en suelo estadounidense, y por la marina mercante como portador de bienes entre puertos estadounidenses. La reivindicación de generar empleo bien pagado es fundamental para el argumento de gastar dólares de los contribuyentes únicamente en bienes estadounidenses. Nada de esto es una buena noticia para el comercio de Estados Unidos con México y Canadá. Tampoco es una buena

noticia para los contribuyentes y los consumidores. Lamentablemente, tres cuartas partes de los estadounidenses encuestados apoyan el concepto de “Comprar de Estados Unidos” (*Buy America*).

El Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), que se celebró en la Organización Mundial del Comercio (OMC), y el antes TLCAN, prometieron la apertura recíproca de la contratación pública nacional. La diferencia en la contratación pública entre el TLCAN y el T-MEC es que el capítulo de contratación pública bajo el T-MEC no aplica a los Estados Unidos y Canadá como lo hizo bajo el TLCAN. En esta área, la integración de América del Norte ha dado un paso atrás y Canadá y México podrían ver más retracciones a medida que la legislación de Estados Unidos recupere los derechos de licitar contratos federales de Estados Unidos.

La tabla 2 ilustra los posibles beneficios de abrir la contratación pública a la competencia extranjera. En la tabla se resumen las estadísticas de compras de los gobiernos federal, estatal/provincial y local para Estados Unidos, Canadá y México. Los porcentajes de importación para las adquisiciones en el año 2014 (último disponible) se comparan con los porcentajes globales de importación. En términos porcentuales, las importaciones para adquisiciones son menos de la mitad de las importaciones globales, lo que refleja la aplicación generalizada de los requisitos nacionales de compra. En la cuarta fila se indica el nivel observado de las importaciones de adquisiciones y en la quinta se calcula qué importaciones de adquisiciones habrían sido en 2017 si hubieran mostrado el mismo porcentaje que las importaciones globales. Tomamos estos cálculos como estimaciones aproximadas de las importaciones de adquisiciones en ausencia de casi todos los requisitos nacionales de compra, es decir, un régimen de comercio casi libre para las adquisiciones.⁶

En la última fila de la tabla 2 se utiliza un modelo de equilibrio parcial computable (EPC), explicado en otra parte, para calcular el arancel de equivalente *ad valorem* (AVE) de los requisitos nacionales de compra en cada país (Hufbauer y Elliott, 1994). En el cálculo se pregunta qué tipo arancelario reduciría el hipotético nivel casi de libre comercio de las adquisiciones en 2017 al nivel observado. Por ejemplo, las adquisiciones hipotéticas en Estados Unidos serían de 203,600 millones de dólares, mientras que el nivel observado era de solo 135,900 millones de dólares. El modelo EPC sugiere que los requisitos de Comprar de Estados Unidos equivalen a un arancel *ad valorem* del 26%, lo que explica el déficit de importaciones de Estados Unidos para la contratación pública. Los cálculos paralelos sugieren que el equivalente arancelario *ad valorem* de las restricciones a las adquisiciones canadienses es del 36%, y de las restricciones a las adquisiciones mexicanas del 38%.

Tabla 2. Contratación pública en seis países

		Estados Unidos	Canadá	Unión Europea	Japón	Corea del Sur	México
Importaciones de bienes y servicios como	% de la contratación pública (2014)	7.5	14.7	8.3	8.8	10.1	16.8
Importaciones de bienes y servicios como	% del PIB (2017)	15.0	33.6	42.7	16.8	36.2	39.5
Valor total de la contratación pública	Miles de millones de USD (2017)	1809	227	2921	858	260	119
Nivel observado de las importaciones de adquisición	Miles de millones de USD (2017)	136	33	242	75	26	20

⁶ El equipo militar y de comunicaciones sensible seguiría estando sujeto a requisitos nacionales.

Nivel de libre comercio de las importaciones de adquisiciones	Miles de millones de USD (2017)	204	57	935	108	71	35
Nivel observado de contratación interna	Miles de millones de USD (2017)	1674	193	2679	783	234	99
Aumento estimado de la producción nacional	%	5.6	7.4	17.6	5.0	13.2	7.8
Tipo arancelario equivalente <i>ad valorem</i> estimado	%	26.0	36.2	116.8	22.8	75.9	38.1

Nota: Figura 7 (página 35) en la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (2019); base de datos del indicador del Desarrollo Mundial del Banco Mundial; base de datos del Gobierno en un vistazo de la OCDE (2019) y cálculo de los autores.

La aritmética lleva a la sorprendente conclusión de que el costo de los contribuyentes estadounidenses era de 250,000 dólares por cada empleo “ahorrado” por Comprar de Estados Unidos en la industria de contratación nacional. Ponemos “ahorrado” entre comillas porque comprar requisitos nacionales esencialmente remezcla puestos de trabajo de otros sectores de la economía, incluidas las exportaciones, al sector de adquisiciones. Esa remezcla tiene un costo en la eficiencia económica, que se muestra en precios elevados en todo, desde computadoras hasta puentes. En conjunto, Comprar de Estados Unidos no crea nuevos empleos, pero conserva los empleos en las empresas nacionales que abastecen las necesidades del gobierno, a menudo a un alto costo para los contribuyentes. Aunque Comprar de Estados Unidos puede ser una fórmula ganadora en las elecciones estadounidenses, es un perdedor económico. Las normas de contratación nacional de Canadá y México imponen sin duda costos igualmente altos a sus contribuyentes.

Dado el resurgimiento popular del mercantilismo, sería demasiado pedir a una administración Biden que abrazara el amplio libre comercio en la contratación pública. Pero tal vez no sea demasiado considerar una agenda “Hecha en Norte América” para la contratación pública del gobierno central, que cubra a Estados Unidos, Canadá y México. A juzgar por las estimaciones que figuran en la Tabla 2, Canadá y México adoptan políticas nacionales de compra en mayor medida que Estados Unidos. En otras palabras, cada uno de los socios del T-MEC expandiría sus exportaciones con adquisiciones más abiertas y beneficiaría a sus contribuyentes. Se debería negociar un pacto de prueba que dure seis años para la liberalización dentro de América del Norte, que abarque de manera ambiciosa casi todas las adquisiciones federales. La contratación transfronteriza real podría ser objeto de un estrecho seguimiento y, después de seis años, el pacto podría ampliarse si las tres partes estuvieran satisfechas.

8 Observaciones finales

El T-MEC no es de ninguna manera un acuerdo innovador. De maneras importantes, retrocede del TLCAN. Sin embargo, el nuevo acuerdo allana el camino para una integración económica más cercana de América del Norte, gracias al final de 25 años de antagonismo político de Estados Unidos al TLCAN. El T-MEC también prepara el terreno para controversias contenciosas sobre las políticas laborales y ambientales de México—tema que no analizamos. Las controversias crearán fricciones políticas, un lamentable subproducto. Al mismo tiempo, el T-MEC debe incitar a los tres socios a adoptar políticas que reduzcan la fricción económica y estimulen el comercio y la inversión. En primer lugar, los socios deben evitar nuevas políticas que perjudiquen aún más al sector automotriz, en particular los camiones grandes y las pickups.

La cooperación en materia de energía, incluidas las energías renovables y las normas sobre emisiones de carbono, debe ser una prioridad. México y Estados Unidos deben apoyar inversiones en infraestructura que favorezca el crecimiento de la producción de energía renovable y su distribución en ambos países y sostenga el crecimiento del comercio de gas natural. Al garantizar políticas regulatorias coherentes para la energía eólica y solar, y las interconexiones ampliadas entre los gasoductos y las redes eléctricas, se impulsará la seguridad energética y se estimularán nuevas inversiones rentables en México y los estados del suroeste de Estados Unidos.

De manera similar, los socios norteamericanos deberían reforzar el BDAN—al menos triplicando su capital y eliminando las restricciones a su alcance de operaciones. Se debe alentar a Canadá a que participe también. La infraestructura dura y blanda que une a México, Canadá y Estados Unidos necesita mejoras. La infraestructura dura costará cientos de miles de millones de dólares, principalmente dinero público. La infraestructura blanda—es decir, los enlaces digitales—se desarrollará con financiamiento privado, siempre que México y Canadá no se involucren en la localización de datos ni en requisitos de privacidad excesivamente estrictos. Será necesario forjar acuerdos que concilien los temores mexicanos y canadienses de pérdida de ingresos fiscales y de dominio excesivo de las empresas tecnológicas estadounidenses con la promesa del comercio digital.

México y Canadá tendrán que idear políticas económicas y de política que sean creativas para hacer frente a lo que parece una era de desvinculación de Estados Unidos de las cadenas de suministro, la inversión y los flujos técnicos con China.

La administración Biden promete cambios en el impuesto a las empresas y en la contratación pública que podrían afectar adversamente a México y Canadá. Para evitar los roces perniciosos, ambos países tendrán que trabajar estrechamente con la administración estadounidense en los primeros meses de 2021 para evitar nuevos obstáculos a la integración económica de América del Norte.

Referencias

- API. (2020). Carta de Michael J. Sommers, Presidente del American Petroleum Institute carta al Secretario de Estado, Mike Pompeo y al Secretario de Energía, Dan Brouillette. https://www.api.org/~media/Files/News/Letters-Comments/2020/API_Comments_Mexico_061120
- Biden, J. (2020a). The Biden-Harris Plan to Fight for Workers by Delivering on Buy America and Make It in America. <https://joebiden.com/wp-content/uploads/2020/09/Buy-America-fact-sheet.pdf>
- Biden, J. (2020b). The Biden Plan to ensure the future is “Made in all of America” by all of America’s Workers. <https://joebiden.com/made-in-america/>
- Clemente, J. (2020). USMCA Solidifies The Best Oil And Natural Gas Alliance Ever. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/judeclemente/2020/04/19/usmca-solidifies-the-best-oil-and-natural-gas-alliance-ever/?sh=42ebd3ab28de>
- Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos. (2019). Acuerdo comercial entre Estados Unidos, México y Canadá: Probable impacto en la economía estadounidense y en sectores industriales específicos. Washington D.C. <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4889.pdf>
- Hinojosa-Ojeda, R., Carlsen, L., Robinson, S. y Valenzuela, A. (Próximamente 2021). Historical Trajectories and Lesson Learned: North American Development Bank and Community Adjustment and Investment Program. Colegio de la Frontera Norte y Universidad Rice-Centro para Estados Unidos y México.
- Hufbauer, G. C. (2020.) How Congress Can Help Overturn the French Digital Tax. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/how-congress-can-help-overturn-french-digital-tax>
- Hufbauer, G. C. & Elliott, K. A. (1994). Measuring the costs of protection in the United States. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/bookstore/measuring-costs-protection-united-states>
- Hufbauer, G. C. & Schott, J. J. (2005). NAFTA Revisited: Achievements and Challenges. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- InfoCURIA. (2020). Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-311/18. <https://bit.ly/3gyWsBU>
- Instituto de Información Legal. (2020). 47 U.S. Code § 230 - Protection for private blocking and screening of offensive material. Section 230. U.S. Code. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/47/230>
- Kimani, A. (2020). Mexico’s Pemex Scrambles To Save Itself From Oil Price Crash. OilPrice.com. <https://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/Mexicos-Pemex-Scrambles-To-Save-Itself-From-Oil-Price-Crash.html>
- Leonard, J. y Wingrove, J. (2020, junio de 15). Trump Team Weighs \$1 Trillion for Infrastructure to Spur Economy. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-16/trump-team-weighs-1-trillion-for-infrastructure-to-spur-economy?sref=ATN0rNv3>
- Lovely, M. E. y Schott, J.J. (2019). The USMCA: New, Modestly Improved, but Still Costly. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/usmca-new-modestly-improved-still-costly>
- Macchiarola, F. J. (2020). USMCA es un triunfo, ahora centrémonos en una implementación exitosa. Real Clear Energy. https://www.realclearenergy.org/articles/2020/07/07/usmca_is_a_win_now_lets_focus_on_successful_implementation_498372.html

- Meana, S. (2020). Mexico not treating US fuel firms equally: API. Argus. <https://www.argusmedia.com/en/news/2114584-mexico-not-treating-us-fuel-firms-equally-api>
- Moran, T. H. y Oldenski, L. (2016). How Offshoring and Global Supply Chains Enhance the U.S. Economy. PIIE Policy Brief 16-5. Washington DC: Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/system/files/documents/pb16-5.pdf>
- Oficina del Censo de los Estados Unidos. (2020). Comercio Internacional de Bienes y Servicios de los Estados Unidos, Revisión Anual. FT900, Anexo 17. https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2019pr/final_revisions/final.pdf
- Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos. (2019). Comercio Internacional. Contratación externa en contratación pública. Informe GAO-19-414. <https://www.gao.gov/assets/700/699393.pdf>
- Peterson, K. y Davidson, K. (2020, July 16). Senate Democrats Propose \$350 Billion in Aid for Minority Communities. The Washington Post. <https://www.wsj.com/articles/senate-democrats-propose-350-billion-in-aid-for-minority-communities-11594909800>
- Taxamo. (2020). Canada’s British Columbia confirms new date for tax on digital services. <https://blog.taxamo.com/insights/canada-british-columbia-tax-digital-services>

RESHORING, COVID-19 Y LA ENTRADA EN VIGOR DEL T-MEC: UNA OPORTUNIDAD PARA MÉXICO

Maria Fernanda Bozmoski* y Jason Marczak* con Daniel Payares Montoya***

Resumen: Los acontecimientos recientes—como la ratificación del T-MEC, las afectaciones alimentadas por coronavirus y la actual lucha comercial entre Estados Unidos y China—afectarán significativamente el comercio, la competitividad y la configuración de la cadena de suministro en América del Norte. La instrumentación del T-MEC presenta desafíos para América del Norte, especialmente para la industria automotriz. El nuevo acuerdo comercial incluye modificaciones significativas a las reglas de origen, las disposiciones laborales, los derechos de propiedad intelectual (DPI) y una nueva cláusula de extinción que exige la renovación del acuerdo después de los seis primeros años. Además, el panorama económico global actual, que cambia rápidamente—más sombrío día con día—pondrá a prueba la integración y la competitividad de América del Norte a medida que el mundo vea surgir más proteccionismo y barreras comerciales. Al mismo tiempo, una reorganización de las cadenas de suministro globales podría traer más manufactura a la región.

Este capítulo identificará los desafíos y oportunidades puntuales para las cadenas de suministro entre México y Estados Unidos a medida que los países trabajan en la legislación para implementar el recientemente ratificado T-MEC. Complementará otros capítulos de la publicación haciendo una profunda inmersión en la industria automotriz y su red de cadenas de suministro. Para ello, responderemos a las siguientes preguntas:

* Maria Fernanda Bozmoski es Directora Asociada del Centro Adrienne Arsht para América Latina del Consejo Atlántico, donde dirige el trabajo del Centro sobre México, el T-MEC y Centroamérica. Durante su tiempo en el Consejo, ha codirigido el Grupo de Trabajo Centroamericano del Centro y ha programado eventos en Asia para los responsables de las políticas estadounidenses. Antes de unirse al Consejo Atlántico, María Fernanda trabajó en el Inter-American Dialogue, el Instituto Cato y el Consejo de las Américas. Habla español nativo, inglés y francés, italiano fluido y portugués casi fluido. Originaria de Costa Rica, María Fernanda obtuvo una licenciatura en Estudios Europeos por la Universidad de la Sorbona en Francia, así como una maestría en Estudios Latinoamericanos y Economía Política por la Escuela de Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown, y una maestría en Derecho Internacional y Derechos Humanos por la Universidad de las Naciones Unidas para la Paz.

** Jason Marczak es director del Centro Adrienne Arsht para América Latina del Consejo Atlántico. Se unió al Consejo en octubre de 2013 para lanzar el centro y establecer la dirección estratégica para su trabajo en América Latina. Marczak cuenta con más de veinte años de experiencia en economía, política y desarrollo regionales, trabajando con autoridades de alto nivel y líderes del sector privado para dar forma a la política pública. Más recientemente, ha dirigido el Centro en sus nuevos esfuerzos para trazar una recuperación post-COVID para la región. Desde 2016, Marczak es también profesor adjunto en la Escuela Elliott de Asuntos Internacionales de la Universidad George Washington. Anteriormente fue director de políticas de la Sociedad de las Américas/Consejo de las Américas en la ciudad de Nueva York y cofundador de la revista Americas Quarterly, supervisando el lanzamiento y crecimiento de la revista y el desarrollo de su presencia en línea. En 2003, se unió a Partners of the Americas para ayudar a liderar su trabajo en el compromiso de la sociedad civil en América Latina. Antes de eso, Marczak ocupó cargos en la National Endowment for Democracy y en la oficina del entonces Representante Sam Farr (CA) con una cartera que incluía comercio y asuntos exteriores. Marczak con frecuencia ofrece comentarios en inglés y español sobre cuestiones políticas y económicas en América Latina con apariciones en cientos de medios de prensa regionales y estadounidenses. Es un colaborador frecuente de los principales medios de comunicación, un orador muy solicitado, y ha testificado ante el Congreso de los Estados Unidos sobre acontecimientos regionales clave. Marczak obtuvo una licenciatura en la Universidad Tufts y una maestría en asuntos internacionales y economía por la Facultad de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins Paul Nitze.

***Daniel Payares Montoya es becario en el Centro Adrienne Arsht para América Latina del Consejo Atlántico, y investigador en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de California en Berkeley, donde trabaja en temas relacionados con la globalización y la industrialización en las Américas, y sus impactos socioeconómicos y políticos en la región. Daniel obtuvo una maestría en política pública de la Universidad de Chile y una maestría en prácticas de desarrollo de la Universidad de Berkeley. Tiene una amplia experiencia en la investigación de temas relacionados con la política pública y el desarrollo internacional en América Latina.

- ¿Cuáles son las implicaciones geopolíticas más amplias de la implementación del T-MEC en el contexto actual?
- ¿Cómo cambió la economía mexicana bajo el TLCAN?
- ¿Qué desafíos estructurales debe superar México en los próximos años?
- ¿Cuán interrelacionadas están las economías de Estados Unidos y México?
- ¿Cómo pueden adaptarse las cadenas de suministro de Estados Unidos y México a una interacción comercial reducida con China y otras regiones?
- ¿Cómo ha afectado el COVID-19 a la implementación del T-MEC?

Este documento complementa los esfuerzos del Centro Adrienne Arsht para América Latina del Atlantic Council (Consejo Atlántico) para reforzar las relaciones entre Estados Unidos y México, así como para promover una América del Norte próspera.



[REGRESAR AL ÍNDICE](#)

1 Introducción: Del TLCAN al T-MEC

Después de más de un año de negociaciones entre los tres vecinos norteamericanos, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) entró en vigor el 1.º de julio de 2020. El proceso, que comenzó en mayo de 2017 por la administración Donald J. Trump, fue una de las negociaciones más rápidas de un acuerdo de libre comercio (TLC) en la historia de los Estados Unidos y tuvo como objetivo reemplazar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994. Varios factores llevaron a la renegociación del TLCAN, incluyendo la amenaza de retiro hecha por el entonces candidato Trump durante su campaña presidencial de 2016, así como la urgente necesidad de actualizar el acuerdo para el siglo XXI.

Cuando el TLCAN entró en vigor, creó la mayor zona de libre comercio del mundo (Gobierno de Canadá, 2020). Hoy, Estados Unidos, Canadá y México representan casi un tercio del producto interno bruto (PIB) global total (Villarreal, 2020), más del 16% del comercio total¹ y un mercado de más de 490 millones de personas (Naciones Unidas, 2020). En los últimos veinticinco años, han surgido y se han consolidado nuevos bloques comerciales, y en ocasiones más grandes. Si bien América del Norte ya no es el bloque económico más grande del mundo, sigue siendo un bloque importante y altamente interdependiente.

El atractivo y la competitividad de América del Norte como bloque comercial ha perdurado, y las mejoras al acuerdo sobre trabajo, medio ambiente, comercio digital y pequeñas y medianas empresas (PYME), por nombrar algunas, han hecho del T-MEC un modelo para futuros acuerdos comerciales en todo el mundo. Es más, el momento de la entrada en vigor del T-MEC—en medio de un conflicto comercial entre Estados Unidos y China y la pandemia del COVID-19—es un desafío tanto para los gobiernos como para las empresas, pero también es lo que hace de Norte América un destino excepcionalmente atractivo para *reshoring* y *nearshoring*: “El proceso de devolver la fabricación de productos nacionales desde un país extranjero al país de origen donde se venden los productos del negocio”, o al menos más cerca del país de origen (Reshoring Institute, 2020). A medida que las empresas reevalúan su presencia mundial en el suministro y buscan mitigar los riesgos de las afectaciones mundiales, un acuerdo comercial que actualmente se está implementando ofrece un camino concreto para que los gobiernos y las empresas trabajen juntos para crear las condiciones para la inversión y la producción en América del Norte. Sin embargo, la ventana para que América del Norte aproveche la oportunidad es estrecha.

2 México bajo el TLCAN: Una economía transformada y diversificada

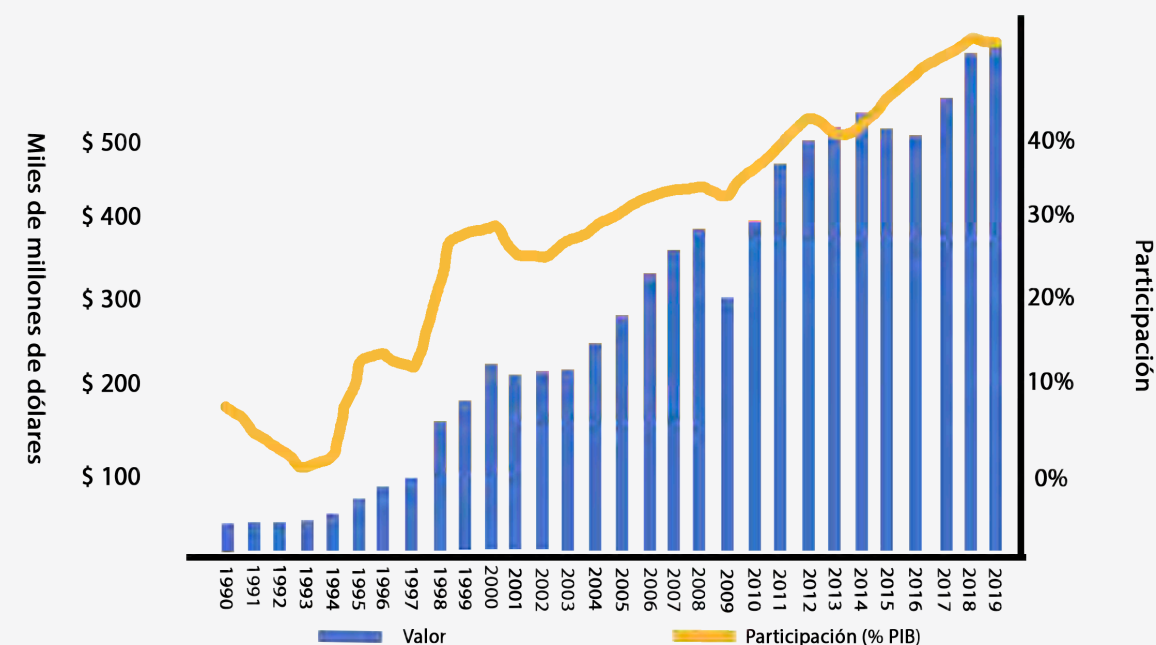
Después de experimentar un bajo crecimiento económico, una alta inflación y un aumento de las tasas de pobreza durante la década de los ochenta, México firmó el TLCAN en 1992, con la expectativa de impulsar la actividad económica a través de la inversión extranjera directa (IED), el aumento de las exportaciones y el desarrollo de sectores industriales que ofrecieran mejores empleos y salarios (The Balance, 2020).

Antes del TLCAN, México era una de las economías más cerradas y proteccionistas del hemisferio (Chatzky et al., 2020). El TLCAN fue fundamental para introducir nuevas tecnologías en el país, crear empleos de calidad en diferentes sectores económicos, reducir la pobreza y cerrar algunas brechas de desarrollo con los Estados Unidos y Canadá (Lederman et al., 2004). El TLCAN no fue el único responsable. Otros factores tales como el aumento del desarrollo del capital humano (la matriculación en la enseñanza terciaria aumentó casi un 25% desde 1990) contribuyeron a estos

¹ Bienes, incluyendo artículos físicos como automóviles, acero, alimentos, ropa, electrodomésticos y muebles. El comercio de mercancías no incluye los servicios ni los ajustes de la balanza de pagos.

avances positivos (Monroy y Trines, 2019). En 1990, el comercio de bienes del país representó poco más de una décima parte del PIB total. Para 2019, esa cifra era cercana al 73%, mucho más que la proporción de cualquier otra economía importante de América Latina.² Las exportaciones mexicanas aumentaron en un factor de diecisiete, de 27,000 millones de dólares en 1990 a 461,000 millones en 2019, equivalente al 36.7% del PIB (Figura 1). Las importaciones pasaron de 31,000 millones de dólares en 1990 a 456,000 millones en 2019. El TLCAN ayudó a acelerar y consolidar la presencia de México en la economía global.

Figura 1. Exportación de mercancías, México, 1990-2019

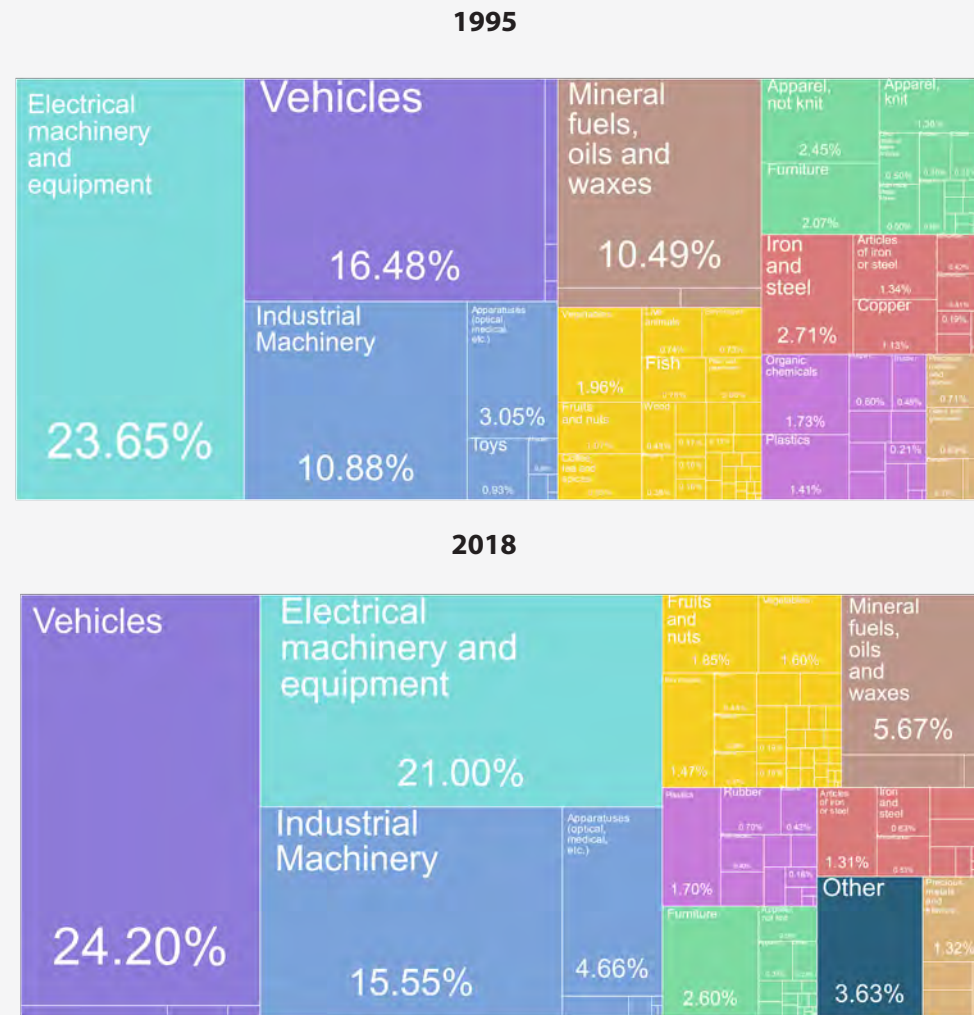


Nota: Cálculos del autor basados en el Banco Mundial (2020a).

Como parte del TLCAN, México se convirtió en un socio potencial atractivo para los países que buscaban acceso preferencial a los mercados de Estados Unidos y Canadá. Desde la entrada en vigor del acuerdo, México ha firmado otros trece TLC con 50 países, 32 acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones con 33 países y nueve acuerdos de complementariedad económica y alcance parcial (Secretaría de Economía de México, 2015). Estos acuerdos no habrían sido posibles sin el TLCAN y el acceso preferencial del acuerdo al mercado estadounidense. Durante la era del TLCAN, el perfil de las exportaciones de México se diversificó a medida que aumentaban las exportaciones, lo que reflejó una transición de la venta de productos básicos a la venta de productos con alto consumo de mano de obra y valor agregado. Las exportaciones de vehículos, maquinaria y equipos eléctricos y maquinaria industrial representaron más del 60% del total de las exportaciones en 2018, mientras que las exportaciones de minerales y metales representaron sólo el 10.5% (Figura 2).

² Cálculos del autor basados en el Banco Mundial (2020a).

Figura 2. Exportaciones mexicanas, 1995 y 2018

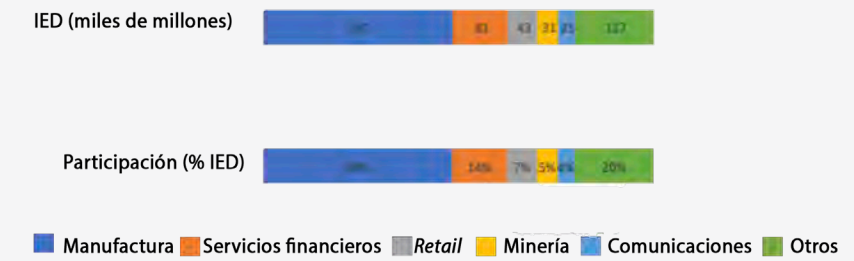


Note: Atlas of Economic Complexity (2020)

México también ha aumentado la IED casi tres veces en dos décadas, de 13,900 millones de dólares en 1999 a 34,000 millones en 2019 (Secretaría de Economía de México, 2020). Entre 2013 y 2018, México atrajo el 21% de toda la IED dirigida a América Latina, tan solo después de Brasil con el 44% (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2019). Los inversionistas internacionales han sido atraídos por el acceso legal y la proximidad geográfica a los mercados de Estados Unidos y Canadá, así como por el potencial de México como una economía emergente con 128 millones de dólares, lo que ha contribuido al atractivo del país para los inversionistas internacionales que buscan invertir en América Latina.

Una mirada más cercana a la composición de la IED muestra que fluyó casi por completo al sector manufacturero; otro 13.5% fluyó al subsector de equipos de transporte (figura 3). Esto ha permitido que México introduzca nuevas tecnologías que mejoran la productividad, produzca más exportaciones de valor agregado, se convierta en una potencia industrial y, en general, mejore la relevancia del país en la economía mundial.

Figura 3. IED en México por sectores económicos, 1990-2019

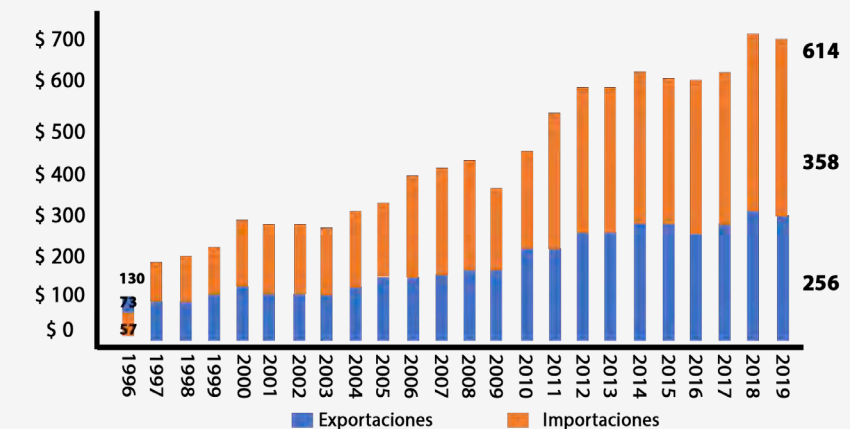


Nota: Elaboración del autor basada en la Secretaría de Economía de México (2020).

Sin embargo, tal vez el legado más trascendente del TLCAN sea la interdependencia económica entre Estados Unidos y México. En el momento de redactar este documento, México es el segundo socio comercial de Estados Unidos, justo detrás de Canadá por 0.1% en el comercio total, a pesar de una contracción del 21% en el comercio bilateral entre Estados Unidos y México en comparación con el mismo período del año pasado (Oficina del Censo de Estados Unidos, 2020a). Desde 1996, el comercio entre Estados Unidos y México ha aumentado casi cinco veces (figura 4).

Cuatro de cada cinco productos que se exportan de México van a Estados Unidos (Cline et al., 2020), pero los componentes de estos productos mexicanos a menudo *regresan* a Estados Unidos. Por cada dólar de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, el equivalente de 40 centavos de esa exportación se fabricó en Estados Unidos. Con las cadenas de suministro entrelazadas vienen las redes y conocimientos entrelazados. La especialización de México en ciertas industrias y sectores, incluida la industria de automóviles y autopartes, ha aportado beneficios a América del Norte en general, al tiempo que permite que el pueblo mexicano adquiera habilidades adicionales a través de transferencias de tecnología y los efectos indirectos del conocimiento (Universidad de Pensilvania, 2016). El TLCAN ha ayudado a poner a México en el mapa y ha facilitado la inserción de la nación en las cadenas de valor globales (CVG). Esto ocurrió en un momento en que, como señala el Banco Interamericano de Desarrollo, la "fragmentación internacional de la producción" ha permitido que la mayoría de los países en desarrollo "ingresen en una red de distribución transfronteriza de la producción al especializarse en una o varias de las etapas involucradas en hacer un producto final" (Blyde, 2013).

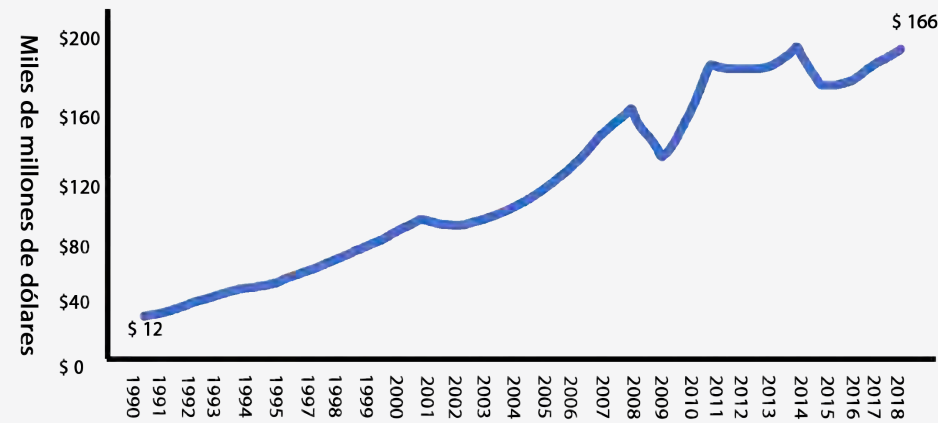
Figura 4. Comercio de Estados Unidos con México, 1996-2019



Nota: Cálculos del autor basados en la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (2020).

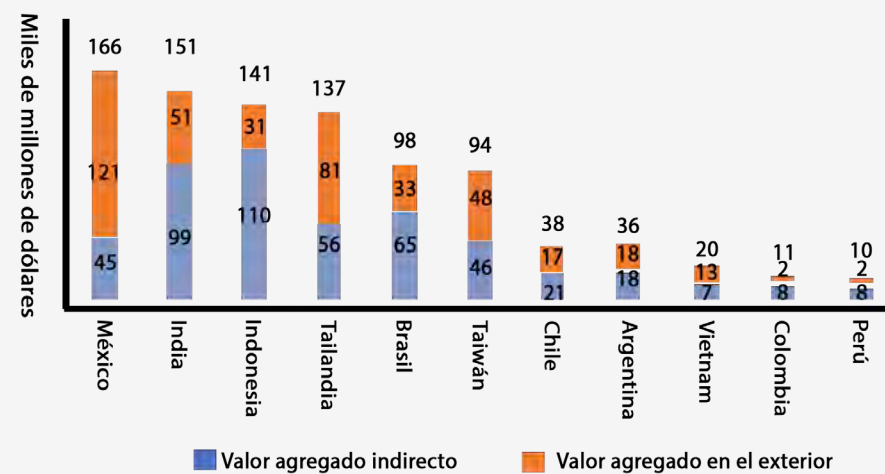
El valor agregado de México en las CVG se ha multiplicado catorce veces desde 1990, alcanzando 166,000 millones de dólares en 2018 (gráfico 5). Otras economías importantes de la región, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú, aún están lejos de esa cifra. Según esta métrica, México también ha superado a competidores como India, Taiwán y Vietnam (figura 6). Una infraestructura establecida de proveedores, fabricantes y conectores de transporte debe acompañar cualquier operación exitosa de la cadena de suministro global. La integración actual de México en la economía mundial es un buen presagio para la continua inserción del país en las cadenas de valor globales.

Figura 5. Valor agregado en las CVG, México, 1990-2018



Nota: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) (2019).

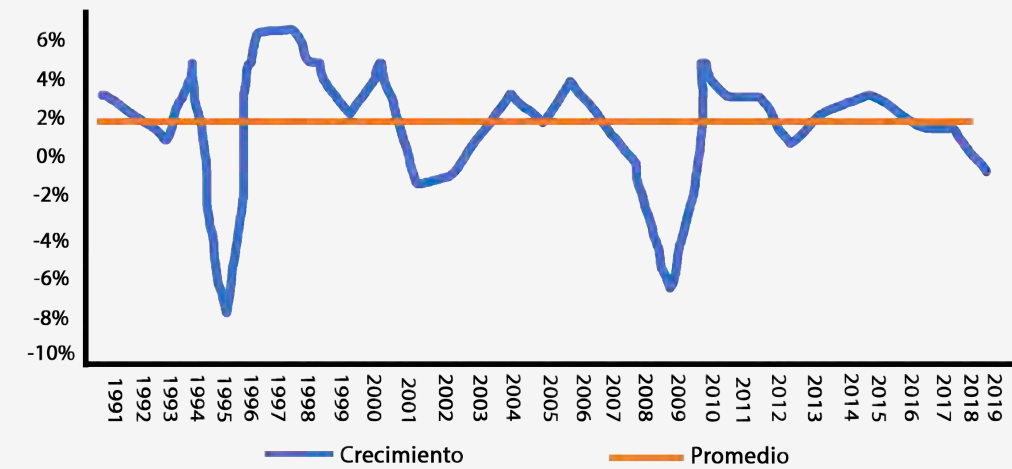
Figura 6. Valor agregado en las CVG, países seleccionados, 2018



Nota: UNCTAD (2019)

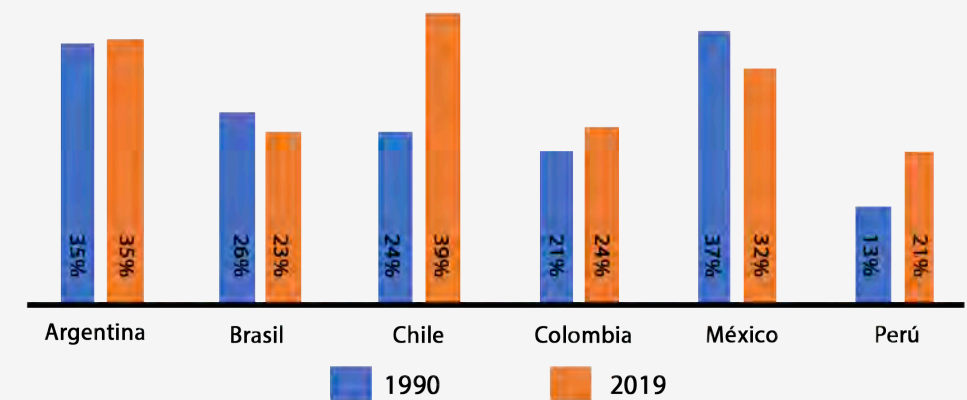
Sin embargo, el TLCAN no estuvo a la altura de todas sus expectativas. El PIB per cápita de México sólo ha crecido un 1% en promedio desde 1990 (gráfico 7), y la convergencia del PIB per cápita con los países de altos ingresos aún no se ha logrado. Hoy, a medida que la región comienza a implementar el T-MEC, el PIB per cápita del país es un poco más de un tercio del de Estados Unidos, comparado con el 37% en 1990, la peor caída entre las principales economías latinoamericanas, que en realidad han visto un aumento del PIB per cápita en relación con Estados Unidos desde 1990 (gráfico 8).

Figura 7. Crecimiento del PIB per cápita (% anual)



Nota: PIB per cápita, PPA, USD constantes de 2011. Cálculos del autor basados en el Banco Mundial (2020a).

Figura 8. PIB per cápita en comparación con el de Estados Unidos, las principales economías latinoamericanas, 1990 y 2019



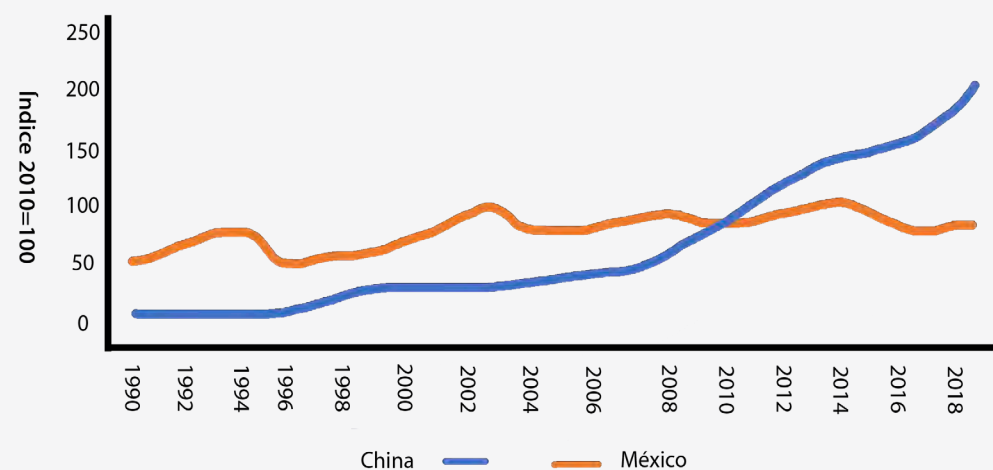
Nota: PIB per cápita, PPA, USD constantes de 2011. Cálculos del autor basados en el Banco Mundial (2020a).

En este contexto, el progreso hacia la reducción de la pobreza ha sido modesto. En 2018, la tasa de pobreza nacional fue del 41.9%, sólo un 3.5% inferior a la de diez años atrás y la más alta entre los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Los estados del sur, como Chiapas y Guerrero, tienen las tasas más altas de pobreza, 76.4% y 66.5% respectivamente en 2018. Por otro lado, los estados del Norte, como Nuevo León y Baja California Sur, tienen tasas de pobreza por debajo del 20% (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. 2019; OCDE, 2020a).

Según el Banco Mundial, mientras algunos estados mexicanos se beneficiaron del TLCAN en términos de la IED, el empleo y los salarios, otros quedaron atrás (Chatzky et al., 2020). La desigualdad de ingresos y otras brechas de desarrollo dentro de México aumentaron, ya que los beneficios de la liberalización del comercio no se distribuyeron uniformemente en todo el país (Villarreal, 2010). Antes del TLCAN, los estados del sur ya estaban rezagados en términos de infraestructura, telecomunicaciones, desarrollo industrial y capital humano, en comparación con los estados del norte y centro, lo que significa que no estaban en condiciones de aprovechar el acuerdo (Easterly et al., 2003). Incluso en la actualidad, persisten las diferencias de desarrollo entre los estados del sur y el resto del país, y se ha hecho poco para cerrarlas. Es poco probable que el nuevo T-MEC cambie esta perspectiva, a pesar del repetido interés del presidente López Obrador por el sur de México, de donde él proviene.

Por último, los salarios reales se han mantenido estancados en las últimas décadas a medida que el país profundizó su integración económica con América del Norte y el mundo. Hoy, México tiene los salarios promedio más bajos entre los países de la OCDE (OCDE, 2020b), y los costos de mano de obra de China superan los del país (figura 9).

Figura 9. Costo de la mano de obra por persona empleada (dólares estadounidenses) en Manufactura, México y China, 1990-2018



Nota: The Conference Board (2020a).

Esto ha ocurrido en medio de mejoras de productividad en algunos sectores económicos, como la manufactura, creando una ventaja comparativa menor a lo deseado, basada en salarios suprimidos para competir en los mercados regionales y globales (Munguía, 2019). Además, la situación perjudica a los trabajadores mexicanos que no pueden aumentar el consumo de bienes y servicios producidos en el país o en el extranjero debido a la falta de poder adquisitivo.

En resumen, la economía mexicana se ha beneficiado de la integración económica que el TLCAN proporcionó en las últimas dos décadas y media. Una mayor profundización de esta integración – y el desarrollo de industrias clave en México – son algunos de los imperativos y expectativas del T-MEC renovado. Sin embargo, un acuerdo comercial no será suficiente para garantizar una prosperidad económica amplia e incluyente. Al igual que con el TLCAN, el T-MEC es sólo una parte de la respuesta.

3 Enfoque en la industria automotriz en México

A medida que México expandió el comercio con el mundo, atrajo la inversión extranjera e integró las cadenas de suministro globales, el sector manufacturero comenzó a impulsar claramente la economía (Rodrik, 2014) —la participación del sector manufacturero en el PIB total fue cercana al 16% en 2019, y representó cerca del 90% del total de las exportaciones.³ La proporción y el peso significativos de las actividades industriales y manufactureras para el PIB y las exportaciones de México también ha permitido que el país continúe su transición a una economía más avanzada y basada en el conocimiento. La proporción de trabajadores que han pasado de sectores de baja productividad, como la agricultura, a actividades modernas en la industria y los servicios, donde las nuevas tecnologías y métodos organizativos han contribuido a aumentar la eficiencia y la productividad. La transformación estructural de la economía mexicana ha sido una consideración importante para las empresas que buscan reubicar sus operaciones.

Pocas industrias y sectores reflejan la exitosa atracción del país de la IED e integración simultánea en la CVG más que su industria de vehículos de motor y autopartes. En 2019, México fue el sexto productor y cuarto exportador más grande de automóviles y vehículos comerciales en todo el mundo, por encima de países industrializados como Canadá, Francia y Corea del Sur (Organización Internacional de Constructores de Automóviles, 2019). En la actualidad, casi todos los fabricantes de automóviles líderes en el mundo están produciendo y exportando vehículos de América del Norte. Además, las principales empresas automotrices transnacionales de Estados Unidos y Europa también dependen de la capacidad de México para producir y entregar autopartes, que se exportan y envían principalmente a plantas de ensamblaje. Empresas internacionales tales como Audi, BMW y Toyota, y los tres grandes de Estados Unidos—Fiat-Chrysler, Ford y General Motors (GM)—han establecido un total de veintiún plantas de vehículos ligeros en el país y han estado invirtiendo fuertemente para ampliar su producción en las últimas décadas. Justo el año pasado, BMW abrió una planta de ensamblaje de automóviles con un valor de un mil millones de dólares en San Luis Potosí, México. La planta tiene una capacidad de producción de 175,000 vehículos sedan BMW serie 3 al año y emplea a 2,500 trabajadores (Karkaria, 2019).

Todos estos acontecimientos son buenas noticias para México y para la región, pero también traen grandes riesgos que los países de América del Norte aún no están preparados para abordar. Por ejemplo, en octubre de 2019, una controversia laboral que duró un mes entre United Auto Workers (UAW) y GM resultó en el paro de 48,000 trabajadores en cerca de cincuenta plantas en los Estados Unidos y envió ondas de choque a México, donde GM fue forzada a parar sus plantas, detener la producción y dar permiso de ausencia a miles de trabajadores en Canadá y México (Dwner, 2019, octubre de 25). Poco después, entre marzo y junio de 2020, la pandemia de COVID-19 paralizó la cadena de suministro de automóviles, ya que los fabricantes de autopartes en México fueron cerrados por el gobierno federal. Ya que las fábricas seguían cerradas en México, las armadoras en Canadá y los Estados Unidos que dependían de las importaciones tuvieron que reducir su producción y temporalmente dar permiso de ausencia a miles de trabajadores. Finalmente, una vez que se resolvió la controversia en 2019, la producción volvió a la

³ Cálculos del autor basados en INEGI (2020).

normalidad, pero la industria continúa luchando frente a la pandemia. A medida que la pandemia continúe, abordar de manera eficaz y eficiente las afectaciones en las cadenas de suministro será más importante y probablemente requerirá un mecanismo institucional como parte del T-MEC.

Es difícil exagerar la urgencia de la necesidad de un protocolo formal para hacer frente a las afectaciones de la cadena de suministro. El gran volumen de comercio de automóviles y autopartes entre México y Estados Unidos es razón suficiente. Tan solo en 2019, Estados Unidos importó 61,600 millones en autopartes de México, el 39.7% del total de autopartes importadas ese año (Oficina del Censo de los Estados Unidos, 2020b). De los 3.7 millones de vehículos producidos en México en 2019, se exportaron 3.2 millones. Nueve de los diez vehículos exportados fueron a Estados Unidos y Canadá (Machuca, 2020, 26 de octubre). Además, para algunas piezas automotrices altamente complicadas, que requieren una gran cantidad de mano de obra, tales como arneses de cables y montaje de electrónica en los automóviles (Tetakawi, 2020, mayo de 20), los productores mexicanos representan más del 90% de la cuota de mercado norteamericana (Sturgeon y Van Biesebeck, 2011).

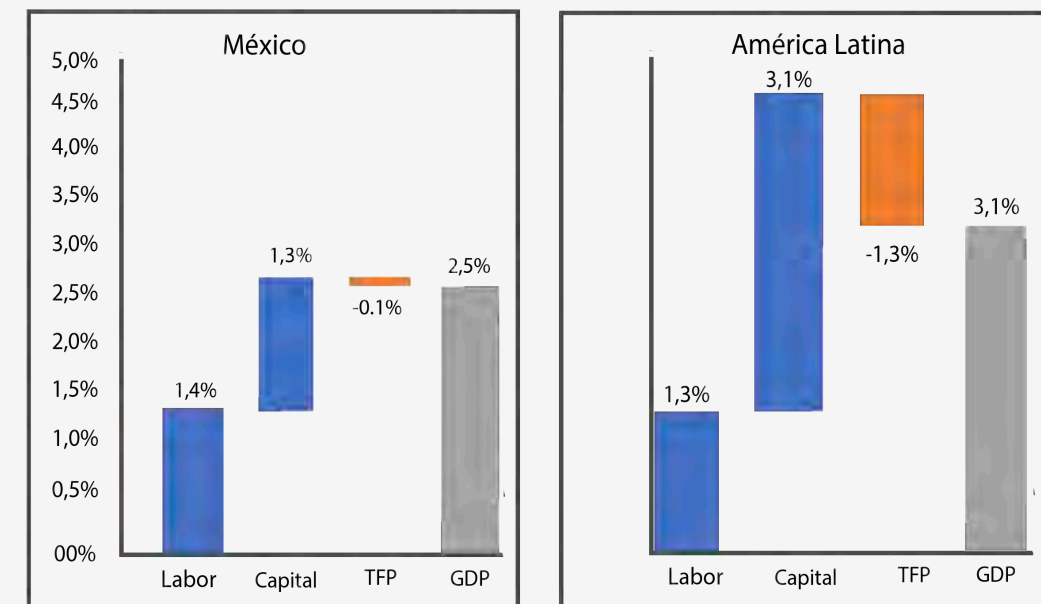
4 México en una encrucijada

EIT-MEC representa sin duda una oportunidad para México y sus vecinos norteamericanos. Si se aplica adecuadamente, el acuerdo podría ayudar a México a recuperarse más rápidamente de la actual crisis económica mundial y, al mismo tiempo, establecer las bases para una sociedad más incluyente. Además, los efectos indirectos del conflicto comercial entre Estados Unidos y China, que comenzó en 2018, abren nuevas oportunidades y caminos para que México y Norte América desempeñen un papel más decisivo en la economía global a medida que las empresas de todo el mundo se dan cuenta de la urgencia de contar con cadenas de suministro cortas, robustas y resistentes. La pandemia del COVID-19 ha aumentado la necesidad de avanzar en las cadenas de suministro. Sin embargo, a pesar de los avances significativos que se han producido en México desde el TLCAN, y de las posibilidades que ofrece el conflicto comercial y la pandemia, el país sigue teniendo importantes desafíos estructurales.

La baja productividad sigue siendo uno de los cuellos de botella más críticos para los países latinoamericanos, entre ellos México (OCDE, 2020c). Las sociedades con altos niveles de productividad pueden crear más y de manera más eficiente, con los mismos niveles de mano de obra y capital. El crecimiento de la productividad fomenta el crecimiento del ingreso per cápita, que a su vez es una fuente clave para reducir la pobreza, y permite la convergencia entre los países emergentes y los de altos ingresos (Banco Mundial, 2020b).

Una de las formas más amplias de medir la productividad es la productividad total de los factores (PTF), calculada como residual después de contabilizar las contribuciones de los diferentes factores de producción al crecimiento de la producción (The Conference Board, 20b). En otras palabras, la PTF es una forma de medir la eficacia del uso de múltiples insumos en la producción. Entre 1990 y 2019, la PTF en América Latina fue negativa y destruyó valor económico a través de una combinación ineficiente de mano de obra y capital. Aunque esto ocurrió en menor medida en México, el país tuvo una tasa de crecimiento económico menor que la de la región, lo que también significó menos margen para mejorar el bienestar de la población (gráfico 10). El avance de México en las próximas décadas depende en gran medida de mejorar la productividad.

Figura 10. Productividad total de los factores en México y América Latina, 1990-2019



Nota: The Conference Board (2020b).

Diferentes desafíos explican los bajos niveles de productividad en México. Según el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2019) y el Informe sobre Competitividad Mundial del International Institute for Management Development (2020), las tres áreas que más obstaculizan la productividad del país incluyen desafíos institucionales relacionados con el estado de derecho, la educación y el capital humano, y el clima empresarial.

En el frente institucional, los inversionistas han estado informando cambios regulatorios bajo la administración actual que merman la confianza del sector privado. Un ejemplo de ello son las reformas realizadas en los últimos dos años en el sector energético para favorecer a empresas estatales como Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad. A fines de octubre de 2020, se envió una carta bipartidista y bicameral al presidente Donald Trump en la que se quejaban del supuesto trato preferencial que tenía México para sus empresas energéticas estatales e instaban al presidente a rectificar la situación directamente con el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador.⁴

Otros factores que aumentan el costo de hacer negocios incluyen la incertidumbre de la aplicación de los contratos, la inseguridad, la corrupción y la informalidad (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2020). Sin certeza sobre las reglas del juego a nivel nacional, los inversionistas internacionales pueden decidir evitar el país y buscar lugares más seguros para hacer negocios. Si esto sucede, México perdería el acceso a nuevas tecnologías de producción y gestión que tienen el potencial de impulsar la productividad.

Un segundo cuello de botella de productividad está relacionado con la educación y las habilidades. Esto se refiere específicamente a la disponibilidad de habilidades digitales entre la fuerza laboral activa, el grado de capacitación del personal en empresas privadas y la proporción de la población joven sin educación, empleo o capacitación. En las últimas décadas, México ha aumentado su inversión en educación, ha aumentado la calidad y cobertura de la educación de la primera infancia, ha mejorado la adquisición de conocimientos y habilidades por parte de los

⁴ Carta al Presidente Trump sobre las barreras al acceso a los mercados para las compañías energéticas estadounidenses en México. (González, 2020).

estudiantes, según lo medido por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) ha reducido la proporción de adultos jóvenes sin educación secundaria superior, y aumentó del nivel educativo medio (OCDE, 2019a; OCDE, 2019b). Las reformas educativas de 2016 y 2019 podrían seguir ampliando el acceso, la calidad y la pertinencia de la educación. En los próximos años, el país debe seguir mejorando su educación pública y la formación técnica y profesional impartida a los trabajadores presentes y futuros. La consolidación de las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial (4IR) (como la robótica, la inteligencia artificial, la nanotecnología, la impresión 3D) está afectando a la producción industrial y manufacturera en todo el mundo, ya que las empresas de estos sectores económicos están pasando de un uso intenso de mano de obra en la producción a métodos menos intensivos en mano de obra (Banco Mundial, 20c). Para aumentar la ventaja competitiva de México frente a otras naciones en desarrollo que compiten con salarios más bajos, el país tendrá que asegurar que su fuerza laboral tenga las habilidades técnicas necesarias para satisfacer las necesidades de los inversionistas internacionales y las cadenas de valor globales (CVG).

Además, los trabajadores más calificados podrían participar en lo que se ha denominado la “prestación de servicios de fabricación” – la intersección y dependencia entre los servicios y las actividades de fabricación (Haven y Van der Marel, 2018; Hallward-Driemeier y Nayyar, 2018). Esto podría crear empleos de baja calificación y aumentar la productividad a medida que surgen sinergias con el uso de tecnologías 4IR en las actividades tradicionales de fabricación, algo que es poco probable que hagan los servicios independientes (Otaviano, 2018).

Por último, un tercer reto son las ineficiencias del mercado asociadas con la legislación laboral y mercantil, como los costos de despido, las prácticas de contratación y despido, el proteccionismo y la facilidad para iniciar un negocio. Algunas de estas ineficiencias están detrás de un fenómeno que se ha denominado el dualismo de México; es decir, la existencia de pocas empresas modernas grandes que puedan competir a nivel mundial y un sector informal en expansión que emplea a la mayoría de los mexicanos y que tiene bajos niveles de productividad (Rodrik y Levy, 2017). Esta división es uno de los principales obstáculos para aumentar la productividad en el país.

Parte de la explicación de la división es que algunas leyes laborales y mercantiles penalizan las actividades formales y la creación de empleo mediante la imposición de altos costos. El informe Doing Business 2020 del Banco Mundial clasificó a México en el puesto 60 entre las 190 economías. El informe señaló áreas críticas en las que el país tiene un desempeño insuficiente, como el número de procedimientos para iniciar un negocio, la confiabilidad de la electricidad, el registro de la propiedad y la tributación (Banco Mundial, 2020d).

Aunque se cree que las políticas fiscales, laborales y de seguro social promulgadas antes de 2018 han aumentado la inclusión social, también han dado lugar a una mala asignación de recursos. Las empresas informales han estado captando una mayor proporción de la inversión y el empleo en las últimas décadas (BID, 2018). Los cuellos de botella mencionados no van a disminuir o desaparecer con T-MEC. Sin embargo, si México quiere aprovechar plenamente el acuerdo y posicionarse como un país atractivo para los inversionistas internacionales, no solo a corto plazo, sino a largo plazo, debe tomar medidas decisivas para abordarlos. El camino hacia la prosperidad económica se debe basar en un crecimiento sostenido de la productividad.

5 Implementación del T-MEC en medio deL COVID-19

El 28 de febrero de 2020, el gobierno federal mexicano informó el primer caso de COVID-19 en el país. El 31 de marzo se declaró una emergencia sanitaria y se cerraron las actividades económicas no esenciales durante un mes, hasta el 30 de abril de 2020 (Butzel Long, 2020, 3 de noviembre). Entre los sectores más gravemente afectados por el cierre y la falta de alineación en torno a las “industrias esenciales” se encontraban las industrias automotriz, de defensa/

aeroespacial, electrónica y de semiconductores, la mayor parte de las cuales constituyen las mayores exportaciones de México a sus principales socios comerciales. Estas industrias no se consideraron esenciales en México, pero se *consideraron* esenciales en Estados Unidos (Herrington, 2020).

La desconexión entre Canadá, México y Estados Unidos en materia de servicios esenciales y no esenciales en la primavera puso de relieve un mensaje poderoso para la región: es necesaria una coordinación más estrecha y rápida de los servicios esenciales y las cadenas de suministro. De hecho, la lista estadounidense de industrias esenciales fue redactada antes de la pandemia, y sin consultar a sus vecinos. Si bien es comprensible que las industrias esenciales difieran de un país a otro, un proceso de consulta y de intercambio podría haber ayudado a la región a prepararse mejor para la pandemia. Para aumentar la complejidad, cada estado individual también tiene una lista de industrias esenciales. Según la Embajadora de México ante los Estados Unidos Martha Bárcena, el contexto global de hoy brinda una oportunidad para regionalizar el comercio dentro de América del Norte en un mundo post-COVID (Gutiérrez y Swanson, 2020, abril de 30), e institucionalizar un mecanismo para que las tres partes acuerden dicha lista en caso de futuras crisis mundiales (Alegria, 2020, 29 de abril).

El retraso en los tiempos de infección por coronavirus entre Estados Unidos y México, pero también internamente en los dos países, añadió una capa adicional de complejidad a las aperturas y cierres de las empresas en la primavera de 2020. En ambos países, las diferencias políticas y de política entre las directrices federales y las posiciones de los gobernadores con respecto a la respuesta a la pandemia añadieron complicaciones a las empresas y los trabajadores. A medida que el mundo se esfuerza por contener la crisis de salud del COVID-19, puede haber nuevas tensiones en torno al equilibrio adecuado entre proteger vidas y mantener la economía en funcionamiento.

Según las proyecciones de octubre del Fondo Monetario Internacional (2020), México experimentará una disminución del 9% en el PIB en 2020, el tercer peor desempeño anual del último siglo (CEPAL, 2020a). Además, la CEPAL (2020b) proyecta que la economía se podría recuperar plenamente hasta 2025, y que la pobreza y la pobreza extrema podrían aumentar en 6.3 y 7.6 puntos porcentuales, respectivamente, para fines de 2020. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), por su parte, proyecta que hasta el 44% de los empleos en México podrían verse afectados por la pandemia (González, 2020, 9 de octubre). Además, debido a la contracción económica inducida por el COVID-19, la IED en México ha disminuido durante los dos primeros trimestres de 2020 a 18,000 millones de dólares, una reducción del 13.6% en comparación con el año anterior.⁵ A medida que el mundo se enfrenta con las olas posteriores del COVID-19, y a medida que los países reimponen bloqueos parciales por segunda vez en 2020, es poco probable que los flujos de la IED a México vayan a revertir el rumbo en los próximos trimestres (John y Otto, 2020).

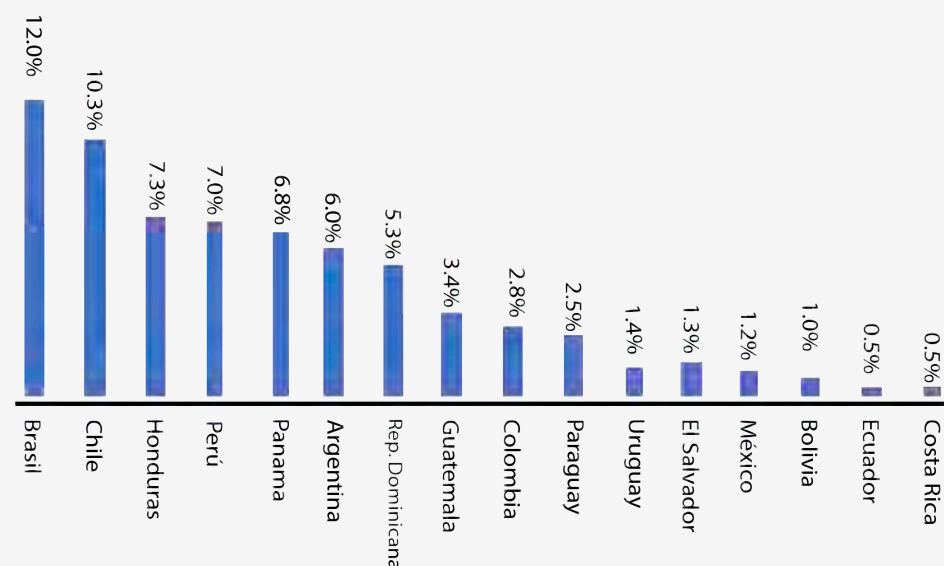
Navegar por la situación será aún más difícil en un contexto de austeridad fiscal y límites de gasto impuestos por el gobierno mexicano. En el momento de redactar el presente documento se está aplicando un paquete de estímulo fiscal regional pequeño, equivalente al 1.2% del PIB, que no considera incluir nueva deuda (figura 11) (CEPAL, 2020c). El paquete está en consonancia con la visión del presidente mexicano López Obrador de una política económica basada en la “moralidad, austeridad y desarrollo con justicia” (Muñoz y Urrutia, 2020, 2 de septiembre) e incluye la reducción de la burocracia, la reducción de la deuda pública y los recortes presupuestarios para programas gubernamentales considerados innecesarios (Ríos, 2020, abril de 14).

Pero incluso en este contexto, la implementación del T-MEC está ocurriendo, al igual que la supervisión de las obligaciones de México en virtud del acuerdo, en particular sobre la reforma laboral. A principios de octubre de 2020, el Embajador de Estados Unidos en México, Christopher Landau, firmó un memorando de entendimiento entre la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y la American Society of Mexico (EFE, 2020, 1 de octubre) para

⁵ Cálculos del autor basados en la Secretaría de Economía de México (2020).

fortalecer aún más los vínculos comerciales entre Estados Unidos y México, y aprovechar el momento en torno a la reconfiguración de la cadena de suministro (Gloria, 2020, 29 de septiembre). Hasta la fecha, ha habido dos cartas de la Cámara de Representantes de Estados Unidos denunciando la falta de avance de México en derechos laborales, una que salió después de la firma del T-MEC.

Figura 11. Estímulo fiscal COVID-19 (%PIB)



Nota: Elgin et al. (2020).

La implementación también se produce en un momento en el que continúan las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China—la expectativa es que el nuevo T-MEC acelerará las tendencias existentes de las empresas que buscan reubicar y acortar sus cadenas de suministro. En una encuesta realizada en junio de 2020 por UBS Evidence Lab a empresas ubicadas en China, el 44% de los encuestados afirmó que el COVID-19 aumentó su intención de reubicar la capacidad de producción (UBS, 2020). De ellos, el 29% mencionó a México como un destino potencial. Las encuestas muestran que antes de las interrupciones inducidas por el COVID, las empresas ya habían comenzado a acercar la producción a los clientes de los grandes mercados para evitar los aranceles y los dolores de cabeza de la lucha contra el conflicto comercial. En estas circunstancias, el T-MEC puede ayudar a iniciar la tan necesaria recuperación económica de México, pero como se mencionó anteriormente, se debe avanzar en importantes factores estructurales en el país para incentivar a las empresas a regresar.

Si bien el *reshoring* y el *nearshoring*, considerados por muchos como una corrección de la globalización, se podrían acelerar como resultado de las nuevas disposiciones del T-MEC, incluyendo las reglas de origen actualizadas (ROO), la pandemia del COVID-19 no dará lugar a un cambio de un día para otro en las cadenas de suministro mundiales. De hecho, es probable que factores importantes, como los costos de producción y el acceso a los grandes mercados, se mantengan sin cambios en el futuro previsible. La proyección de los resultados de las condiciones económicas cambiantes y los incentivos se complica aún más por los nuevos requisitos del T-MEC que estipulan que el 75% del contenido de los automóviles se debe originar en Norteamérica; que al menos el 70% del acero y el aluminio de un vehículo debe provenir de la región; y que entre el 40% y el 45% del contenido de automóviles lo deben hacer trabajadores de la región que ganen al menos 16 dólares por hora.

A principios del verano, los tres países trabajaron en el reglamento uniforme del T-MEC, o “manual de instrucciones” para ayudar a “interpretar, aplicar y administrar varios capítulos del T-MEC, a saber, 4 (Reglas de Origen), 5 (Procedimientos de Origen), 6 (Textiles y Prendas de Vestir), y 7 (Administración de Aduanas y Facilitación del Comercio)” (Nemo-Gómez, 2020, 16 de junio). Este trabajo de promulgación se llevó a cabo a pesar de la preocupación de que las empresas no tendrían tiempo antes del 1.º de julio de 2020 para revisar y asegurar el cumplimiento de los cambios, en particular las ROO. Quedan dudas sobre cómo calcular adecuadamente el origen del contenido y el cumplimiento de la cadena de suministro con las nuevas normas del T-MEC, pero las directrices aún no están plenamente en vigor. El 30 de abril de 2020, México publicó un régimen alternativo de transición (RAT) para la industria automotriz conforme al T-MEC en su diario oficial. El RAT permitió que los fabricantes de automóviles soliciten una prórroga de hasta cinco años sobre el período de cumplimiento de los nuevos requisitos de las ROO (González, 2020, 20 de mayo). Si bien las ROO más altas podrían incentivar la producción de vehículos en la región y atraer a fabricantes de automóviles de todo el mundo que quieran tener acceso preferencial a Norte América, las empresas también podrían considerar las reglas de origen del T-MEC, demasiado altas. Por esta razón, el RAT es una regulación bienvenida, ya que la industria automotriz puede trabajar en la expansión de sus cadenas locales de suministro en México y en otros lugares de Norte América, produciendo potencialmente autopartes a costos más bajos (en lugar de importarlas), y mientras la industria trabaja para introducir tecnologías que podrían ayudar con la eficiencia (Machuca, 2020, 31 de marzo).

El acuerdo podría ayudar a desencadenar la inversión privada nacional e internacional, atraer cadenas de suministro globales adicionales, crear nuevos empleos en sectores y regiones económicas dinámicas, sostener la economía y fomentar la prosperidad compartida en los próximos años, algo que López Obrador ha subrayado repetidamente (Expansión, 2020, 31 de marzo). En años recientes, varias corporaciones multinacionales han estado incrementando su inversión en México. A principios de 2020, Microsoft anunció un plan de inversión de 1,100 millones de dólares para México que incluye el establecimiento de un centro de datos regional y el aumento de la disponibilidad de servicios de computación en la nube (News Center Latinoamérica, 2020, 20 de febrero). El año pasado, GoPro, fabricante de cámaras de Estados Unidos, trasladó parte de su producción de China a Guadalajara, México (GoPro, 2019). Más recientemente, Foxconn, el gigante taiwanés de fabricación electrónica y el principal ensamblador de iPhone de Apple, anunció su intención de ampliar sus operaciones en México, donde la compañía ya tiene cinco fábricas. Su objetivo final sería producir el iPhone en México (Haslam, 2020, 24 de agosto). Se espera que Pegatron, otra empresa con sede en Taiwán, comience a ensamblar chips y componentes electrónicos en México (Chatterjee et al., 2020, 4 de agosto).

Bajo el T-MEC, un marco legal modernizado establece las nuevas reglas del juego. Además de modernizar 24 de los capítulos originales del TLCAN, el nuevo acuerdo comercial incluye nuevos capítulos sobre el comercio digital, la desalineación monetaria y las empresas y monopolios estatales. Un nuevo capítulo sobre PYME ayudará a traducir en más oportunidades para que los empresarios mexicanos aumenten sus exportaciones, faciliten su participación en las cadenas de suministro mundiales y creen empleos (Figuroa, 2020, 12 de julio).

Sin embargo, también hay preocupación de que el T-MEC proporcione menos certeza a los inversionistas, especialmente si se considera que ciertas industrias mexicanas no cumplen con las nuevas disposiciones de cumplimiento. El T-MEC incluye un capítulo sobre mano de obra que va más allá del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, un anexo al acuerdo del TLCAN que trata de las normas laborales que se considera que han hecho poco para mejorar los derechos laborales y la protección de los trabajadores en México en los últimos 25 años. En virtud del nuevo acuerdo, el gobierno mexicano debe implementar derechos laborales reconocidos internacionalmente, abordar la violencia contra los trabajadores al ejercer los derechos laborales, ampliar las prohibiciones contra el trabajo infantil y garantizar la protección de los trabajadores migrantes, entre otros. El incumplimiento de las disposiciones laborales podría dar lugar a aranceles sobre la empresa o instalación específica que está en infracción, o a una prohibición completa para que los bienes de la empresa entren en el mercado estadounidense (DLA Piper, 2020). El tratado también incluye un

nuevo mecanismo de respuesta rápida para las denuncias de derechos de los trabajadores en instalaciones cubiertas entre Estados Unidos y México, Anexo 31-A, y entre Canadá y México, Anexo 31-B. Este mecanismo se puede activar si existe sospecha de que las empresas exportadoras no están cumpliendo las normas laborales mejoradas y permite realizar investigaciones de panel independientes (los denominados paneles laborales), cuyas sentencias pueden dar lugar a la pérdida de acceso preferencial de las empresas que el T-MEC da a los bienes fabricados en América del Norte. El potencial de abusar del mecanismo de respuesta rápida y el potencial de interrupciones como resultado del cumplimiento no laboral son grandes cuestionamientos tanto para los inversionistas como para los gobiernos.

Los anexos laborales del acuerdo relacionados con la representación de los trabajadores en la negociación colectiva, Anexo 23-A, y el mecanismo de respuesta rápida, Anexos 31-A/B, requieren instituciones eficientes en México que puedan avanzar en la implementación de la Reforma a la Ley Federal del Trabajo, aprobada en mayo de 2019 (Meade et al., 2020, 5 de agosto). El Anexo 23-A establece un conjunto de compromisos para garantizar la libertad sindical y la representación de los trabajadores en la negociación colectiva en los lugares de trabajo de todo México y la implementación de la Reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2019 (Servicio de Investigación del Congreso, 2020). Los tres pilares de la reforma – el sistema de justicia rápido e imparcial, la democracia sindical y negociación colectiva, y el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral – son necesarios para mejorar los derechos de los trabajadores y los niveles de vida en México, y una preocupación clave para el Congreso de Estados Unidos. La implementación de los pilares se basa en un poder judicial independiente capaz de impartir justicia expedita y autoridades laborales no corruptas capaces de identificar y remediar las denegaciones de derechos laborales. Según el T-MEC, México tiene hasta 2023 para revisar todos los contratos laborales del país. Algunos estiman que más del 90% de todos los contratos se ha impuesto a los trabajadores (Kahn, 2020, 29 de junio).

Este capítulo fue clave para asegurar la aprobación bipartidista del acuerdo, especialmente de los demócratas en el Congreso de Estados Unidos, y obtuvo el apoyo de los sindicatos de todo el país. A medida que pase el tiempo, la mano de obra seguirá siendo una cuestión importante para los demócratas. Incluso la American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), la mayor federación de sindicatos de Estados Unidos, decidió apoyar al T-MEC, convirtiéndolo en el primer acuerdo comercial que la AFL-CIO ha apoyado en casi veinte años (Rainey, 2019, 11 de diciembre). Si se aplican adecuadamente, las nuevas disposiciones laborales podrían allanar el camino a mejores empleos y salarios en México, pero también pueden crear interrupciones en el “negocio como de costumbre” en el caso de incumplimiento (o incluso sospecha), como se describió anteriormente. Hasta ahora, las débiles instituciones federales y estatales en México no han podido vigilar y hacer cumplir plenamente las normas laborales. Existe la preocupación de que ciertos sindicatos, empresas e incluso gobernadores hayan aprovechado esta situación para contener los salarios y negar la libertad de asociación y negociación colectiva. Por ejemplo, la detención a principios de junio de 2020 de Susana Prieto, activista y abogada laboral mexicana, ha suscitado más preocupaciones sobre la capacidad del gobierno federal para hacer cumplir las disposiciones laborales del T-MEC (Kahn, 2020, 29 de junio). Prieto fue acusada por incitar a disturbios y violencia en Tamaulipas, después de liderar a un grupo de trabajadores para exigir mejor salario—de acuerdo con el T-MEC—y mejores protecciones sanitarias (Gruenberg, 2020, 6 de julio)

6 Conclusión

El T-MEC ofrece una oportunidad para fortalecer aún más la relación entre Estados Unidos y México, al consolidar los vínculos comerciales bilaterales. Los últimos cuatro años—cuando surgió la posibilidad de renegociar el TLCAN por primera vez—han sido moldeados por un panorama político que cambia rápidamente en ambos países, las amenazas a la seguridad compartidas, una crisis migratoria surgida de Centroamérica, el conflicto comercial entre

Estados Unidos y China y la pandemia del COVID-19. Un mayor poder adquisitivo de millones de trabajadores y sus familias en México podría impulsar la demanda de bienes y servicios a ambos lados de la frontera, beneficiando así tanto a las economías como a las sociedades. Si bien es cierto que persisten obstáculos internos y estructurales, el T-MEC puede ayudar a abrir una nueva era de prosperidad e integración regional. El acuerdo actualizado se ha considerado el plan para futuros acuerdos comerciales en todo el mundo (Zumbrun, 2019, 14 de diciembre).

Si se implementa, aplica y mejora adecuadamente, México podría utilizar eficazmente el T-MEC para aumentar el atractivo del país como destino de inversión y cadenas de suministro globales, y mejorar su economía y el bienestar de sus ciudadanos. Los nuevos capítulos del T-MEC son una vía para el surgimiento de México como un creador de reglas globales.

Referencias

- Alegría, A. (2020, 29 de abril). Necesario mecanismo para reactivar industria en Norteamérica: Bárcena. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/04/29/hay-que-crear-un-mecanismo-para-reactivar-la-industria-en-anbarcelona-3760.html>
- Atlas of Economic Complexity. (2020). Mexico. Harvard University. <https://atlas.cid.harvard.edu/explore>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2018). Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico. Washington, D.C. https://publications.iadb.org/publications/english/document/Under-Rewarded_Efforts_The_Elusive_Quest_for_Prosperty_in_Mexico.pdf
- Banco Mundial (2020c). Trading for Development in the Age of Global Value Chains. Washington, D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32437/9781464814570.pdf>
- Banco Mundial (2020d). Doing Business 2020. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>
- Banco Mundial. (2020a). Data. <https://data.worldbank.org/indicator>
- Banco Mundial. (2020b). Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34015/9781464816086.pdf>
- Blyde, J. (2013). The Participation of Mexico in Global Supply Chains: The Challenge of Adding Mexican Value. *Inter-American Development Bank Technical Note No. IDB-TN-596*. www.publications.iadb.org/publications/english/document/The-Participation-of-Mexico-in-Global-Supply-Chains-The-Challenge-of-Adding-Mexican-Value.pdf
- Britannica (2020). Mexico – Trade. Britannica. Encyclopedia Britannica. www.britannica.com/place/Mexico/Trade
- Butzel Long. (2020, 3 de noviembre). Mexico's Stop Order for Non-Essential Business. Resources. <https://www.butzel.com/resources-alerts-Mexico-Stop-Order-for-Non-Essential-Business.html>
- Chatterjee, S., Lee, Y., y Esposito, A. (2020, 4 de agosto). Exclusive: Foxconn, other Asian firms consider Mexico factories as China risks grow. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-mexico-china-factories-exclusive/exclusive-foxconn-other-asian-firms-consider-mexico-factories-as-china-risks-grow-idUSKBN25K17X>
- Chatzky, A., McBride, J. y Sergie, M.A. (2020). NAFTA and the USMCA: Weighing the Impact of North American Trade. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/background/naftas-economic-impact>
- Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos. (2020). Data. <https://dataweb.usitc.gov>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2019). UNCTAD-Eora Global Value Chain Database. <https://worldmrio.com/unctadgvc/>
- Congressional Research Service (2020, 10 de junio). USMCA: Labor Provisions. <https://fas.org/spp/crs/row/IF11308.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). Pobreza en México. Medición de la Pobreza. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalnicio.aspx>
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2020). 2020 Investment Climate Statements: Mexico. Report Overview. <https://www.state.gov/reports/2020-investment-climate-statements/mexico/>

- DLA Piper. (2020, June 24). The US-Mexico-Canada Agreement (USMCA) Becomes Effective July 1, 2020. DLA Piper Global Law Firm. www.dlapiper.com/de/oman/insights/events/2020/06/us-mexico-canada-agreement-usmca-becomes-effective-july-1-2020/24-june-2020/.
- Dwner, C. (2019, 25 de octubre). The Strike is Over: UAW Members Ratify Deal With General Motors. *NPR*. <https://www.npr.org/2019/10/25/773427051/the-strike-is-over-uaw-members-ratify-deal-with-general-motors>
- Easterly, W., Fiess, N., Lederman, D., Loayza, N.V., y Meller, P. (2003). NAFTA and Convergence in North America: High Expectations, Big Events, Little Time. *Economia*. Vol. 4, No. 1: pp. 1-53. <https://www.jstor.org/stable/20065449>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2020b). Addressing the growing impact of COVID-19 with a view to reactivation with equality: New projections. Santiago, Chile: United Nations. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45784/4/S2000470_en.pdf
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2019). Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2019. United Nations. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44698/10/S1900447_en.pdf
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2020a). Estudio Económico para América Latina y el Caribe 2020. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pos-pandemia de COVID- 19. Santiago, Chile: United Nations. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46070/89/S2000371_es.pdf
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2020c). Estudio Económico Para América Latina y El Caribe 2020. México. Santiago, Chile: United Nations. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46070/10/EE2020_Mexico_es.pdf
- EFE. (2020, 1.º de octubre). EU Espera que México cumpla con el TMEC. *NTR Guadalajara*. www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=155600
- Elgin, C., Basbug, G., y Yalaman, A. (2020). Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the COVID-19 Economic Stimulus Index. *Covid Economics Vetted and Real-Time Papers*. Vol. 3. pp. 40-53. <https://cepr.org/file/9011/download?token=OYF-efkM>
- Expansión. (2020, 31 de marzo). AMLO: El TMEC es clave para reactivación de la economía. www.expansion.mx/economia/2020/03/31/amlo-el-tmec-es-clave-para-reactivacion-de-la-economia
- Figuerola, H. (2020, 12 de julio). Integrará Secretaría de Economía a Pequeñas Empresas al T-MEC. *Excelsior*. www.excelsior.com.mx/nacional/integrara-secretaria-de-economia-a-pequenas-empresas-al-t-mec/1393455.
- Fondo Monetario Internacional. (2020). Mexico. Country News. <https://www.imf.org/en/Countries/MEX>
- Foro Económico Mundial. (2019). The Global Competitiveness Report 2019. Ginebra, Suiza http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
- Gloria, E. (2020, 29 de septiembre). Firman Concamin y la American Society of México, convenio de colaboración para potencializar el intercambio comercial. *Enfoque Noticias*. www.enfoquenoticias.com.mx/noticias/firman-concamin-y-la-american-society-m-xico-convenio-de-colaboraci-n-para-potencializar-el-tmec
- Gobierno de Canadá. (2020). North American Free Trade Agreement (NAFTA) - Fast Facts. <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/fta-ale/facts.aspx?lang=eng>
- González, A. (2020, 20 de mayo) Mexico Publishes Alternative Transition Regime for Auto Industry under USMCA/T-MEC/CUSMA. *Info Expeditors*. www.info.expeditors.com/newsflash/mexico-publishes-alternative-transition-regime-for-auto-industry-under-usmca/t-mec/cusma#:~:text=Expeditors%20Newsflash-

González, D. (2020, 9 de octubre). ILO: 44 Percent of Mexican Jobs at Risk. Mexico Business. <https://mexicobusiness.news/professional-services/news/ilo-44-percent-mexican-jobs-risk>

Gonzalez, V. (2020). Congressman Gonzalez Leads Letter to President Trump on Barriers to Market Access for U.S. Energy Companies in Mexico. <https://gonzalez.house.gov/media/press-releases/congressman-gonzalez-leads-letter-president-trump-barriers-market-access-us>

GoPro (2020, 16 de septiembre). GoPro Reiterates Plans to Move U.S. Bound Camera Production to Mexico. Gopro. www.investor.gopro.com/press-releases/press-release-details/2019/GoPro-Reiterates-Plans-to-Move-US-Bound-Camera-Production-to-Mexico/default.aspx.

Gruenberg, M. (2020, 6 de julio). Mexican Labor Lawyer Susana Prieto Terrazas Arrested, Raising USMCA Enforcement Doubts. *People's World*. www.peoplesworld.org/article/mexican-labor-lawyer-susana-prieto-terrazas-arrested-raising-usmca-enforcement-doubts/. Acceso el 1.º de noviembre, 2020.

Gutierrez Fedowitz, M. y Swanson, S.A. (2020, 30 de abril). Mexico and COVID-19. *The National Law Review*. <https://www.natlawreview.com/article/mexico-and-covid-19>

Hallward-Driemeier, M. y Nayyar, G. (2018). Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development. World Bank. Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27946>

Haslam, O. (2020, 16 de septiembre). Foxconn Is Reportedly Looking to Mexico for Its New iPhone Factory. *IMore*. www.imore.com/foxconn-reportedly-looking-mexico-its-new-iphone-factory.

Haven, T. y van Der Marel, E. (2018). Servicification of Manufacturing and Boosting Productivity Through Services Sector Reform in Turkey. Policy Research Working Paper, No. 8643. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30849>

Herrington, N. (2020). Success in Fighting COVID-19 Depends on U.S.-Mexico Cooperation on Essential Industries. U.S. Chamber of Commerce. <https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/success-fighting-covid-19-depends-us-mexico-cooperation-essential-industries>

Institute for Management Development (2020). World Competitiveness Yearbook 2020. Lausanne, Suiza <https://www.imd.org/research-knowledge/books/world-competitiveness-yearbook-2020/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Banco de Información Económica. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

John, T. y Otto, C. (2020, 29 de octubre). Two of Europe's Biggest Economies Announce Partial Lockdowns. *CNN*. www.cnn.com/2020/10/28/europe/europe-new-lockdowns-announced-intl/index.html

Kahn, C. (2020, 29 de junio). Jailing of Labor Activist Raises Concerns About Mexico's Readiness For USMCA. *NPR*. www.npr.org/2020/06/29/884958652/jailing-of-labor-activist-raises-concerns-about-mexicos-readiness-for-usmca

Kahn, C. (2020, 29 de junio). Jailing of Labor Activist Raises Concerns About Mexico's Readiness For USMCA. *NPR*. www.npr.org/2020/06/29/884958652/jailing-of-labor-activist-raises-concerns-about-mexicos-readiness-for-usmca

Karkaria, U. (2019, 10 de junio). BMW opens Mexico plant without flinching. *Automotive News*. <https://www.autonews.com/manufacturing/bmw-opens-mexico-plant-without-flinching>

Lederman, D., Maloney, W. F. y Servén, L. (2004). Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean. World Bank. Palo Alto, CA: Stanford University Press. Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14457>

Machuca, E. (2020, 26 de octubre). Mexican Auto Sector Needs USMCA Phase-In. *WardsAuto*. www.wardsauto.com/industry-news/mexican-auto-sector-needs-usmca-phase

Meade, K. D., Simonian, N., Hawes, C. B., y Pai, J. (2020, 5 de agosto). Labor Provisions of the USMCA: What Multinational

Employers Should Know. *Retail & Consumer Products Law Observer*. www.retailconsumerproductslaw.com/2020/08/labor-provisions-of-the-usmca-what-multinational-employers-should-know/

Monroy, C. y Trines, S. (2019). Education in Mexico. *World Education News + Reviews*. <https://wenr.wes.org/2019/05/education-in-mexico-2>

Munguía, L. F. (2019). Productividad, Salarios y Trabajo Digno en México. Fundación Friedrich Ebert-México. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15508.pdf>

Muñoz, A. E. y Urrutia, A. (2020, 2 de septiembre). AMLO: con austeridad se logró un ahorro de 560 mil mdp. *La Jornada*. www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/09/02/amlo-con-austeridad-se-logro-un-ahorro-de-560-mil-mdp-941.html

Naciones Unidas. (2020). Data Query. Department of Economic and Social Affairs Population Dynamics. <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>

Nemo Gomez, A. (2020). USMCA Uniform Regulations Issued. *Foley*. June 16. www.foley.com/en/insights/publications/2020/06/usmca-uniform-regulations-issued.

News Center Latinoamérica (2020, 20 de febrero). Microsoft Announces a \$1.1 Billion Investment Plan to Drive Digital Transformation in Country Including Its First Cloud Datacenter Region. *News Center Latinoamérica*. www.news.microsoft.com/es-xl/microsoft-announces-a-1-1-billion-investment-plan-to-drive-digital-transformation-in-country-including-its-first-cloud-datacenter-region/.

Oficina del Censo de Estados Unidos. (2020a). U.S. International Trade in Goods and Services, 2019 Annual Revision. Washington, DC. https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2019pr/final_revisions/final.pdf

Oficina del Censo de Estados Unidos. (2020b). U.S. FT 900: U.S. International Trade in Goods and Services – 2019 Annual Revision, Exhibit 17. U.S. Trade in Motor Vehicles and Parts by Selected Countries. Washington, DC. https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2019pr/final_revisions/exh17.pdf

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2019a). Programme for International Student Assessment Results from PISA 2018. Country Note: Mexico. Paris, Francia. https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_MEX.pdf

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2019b). Education at Glance 2019. Country Note: Mexico. Paris, Francia. https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_MEX.pdf

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2020a). Income inequality (indicator). <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2020b). Average wages (indicator). <https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (2020c). Boosting Productivity and Inclusive Growth in Latin America. https://www.oecd.org/latin-america/Boosting_Productivity_Inclusive_Growth.pdf


Organización Internacional de Constructores de Automóviles. (2019). 2019 Production Statistics. <http://www.oica.net/category/production-statistics/2019-statistics/>

Otaviano, C. (2018). The Future of Manufacturing in the Global South. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/manufacturing-transition-in-developing-economies-byotaviano-canuto-2018-04>

Rainey, R. (2019, 11 de diciembre). USMCA Wins AFL-CIO Endorsement. *POLITICO*, www.politico.com/newsletters/morning-shift/2019/12/11/usmca-wins-afl-cio-endorsement-783569

Reshoring Institute. (2020). What is Reshoring. <https://reshoringinstitute.org/what-is-reshoring/>

- Rios, V. (2020, 14 de abril). La obsesiva austeridad de López Obrador perjudica más a los pobres. *The New York Times*. www.nytimes.com/es/2020/04/14/espanol/opinion/coronavirus-plan-economico-mexico-amlo.html
- Rodrik, D. (2014, 13 de noviembre). Mexico's Growth Problem. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/mexico-growth-problem-by-dani-rodrik-2014-11>
- Rodrik, D. y Levy, S. (2017). The Mexican Paradox. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/mexican-paradox-economic-orthodoxy-low-productivity-by-santiago-levy-and-dani-rodrik-2017-08?barrier=accesspay>
- Secretaría de Economía. (2015). Comercio Exterior / Países con Tratados y Acuerdos firmados con México. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>
- Secretaría de Economía. (2020). Información estadística de la Inversión Extranjera Directa. Gobierno de México. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-estadistica-de-la-inversion-extranjera-directa>
- Sturgeon, T. J. y Van Biesebroeck, J. (2011). Global value chains in the automotive industry: an enhanced role for developing countries? *Int. J. Technological Learning, Innovation and Development*, Vol. 4, p. 181–205. https://www.researchgate.net/profile/Timothy_Sturgeon/publication/227357344_Global_value_chains_in_the_automotive_industry_An_enhanced_role_for_developing_countries/links/0f317532c689e2843e000000/Global-value-chains-in-the-automotive-industry-An-enhanced-role-for-developing-countries.pdf
- Tetakawi. (2020, 20 de mayo). The Future of Wire Harness Manufacturing in Mexico. <https://insights.tetakawi.com/the-future-of-wire-harness-manufacturing-in-mexico>
- The Balance. (2020). *History of NAFTA and Its Purpose*. <https://www.thebalance.com/history-of-nafta-3306272#:~:text=Negotiations%20began%20in%201986%20and,force%20until%20NAFTA%20replaced%20it>
- The Conference Board. (2020a). Manufacturing Productivity & Unit Labor Cost. International Labor Comparisons program. <https://www.conference-board.org/ilcprogram/productivityandulc/datatables>
- The Conference Board. (2020b). Total Economy Database. A detailed guide to its sources and methods. <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>
- UBS. (2020, 15 de junio). Supply Chains Are Shifting: How Much and Where? UBS Evidence Lab Inside. UBS. www.ubs.com/global/en/investment-bank/in-focus/covid-19/2020/supply-chains-are-shifting.html#:~:text=44%25%20of%20respondents%20in%20the
- Universidad de Pensilvania. (2016). NAFTA's Impact on the U.S. Economy: What Are the Facts?. Knowledge@Wharton. <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/naftas-impact-u-s-economy-facts/>
- Villarreal, M. A. (2010). Nafta and the Mexican Economy. Congressional Research Service. <https://fas.org/sgp/crs/row/RL34733.pdf>
- Villarreal, M. A. (2020). U.S.-Mexico Economic Relations: Trends, Issues, and Implications. Congressional Research Service. <https://fas.org/sgp/crs/row/RL32934.pdf>
- Zumbrun, J. (2019). New North American Trade Deal Seen as Template for Deals to Come. *Wall Street Journal*. www.wsj.com/articles/new-north-america-trade-deal-seen-as-template-for-deals-to-come-11576319401



Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no representan, necesariamente, las posiciones oficiales del Senado de la República ni de la Secretaría de Economía.

The views and opinions expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the official policy or position of the Mexican Senate or the Ministry of Economy.

