

NORMAS DE ORIGEN DEL TMEC: NOTAS DESDE UNA VISIÓN JURÍDICA Y LOCAL

*José Manuel López Libreros**

Introducción

La integración comercial norteamericana está ligada a la institucionalidad creada a través de los tratados de libre comercio.¹ La forma en cómo se gestiona el comercio a través de los esquemas comerciales preferenciales pactados en los acuerdos internacionales impacta de manera directa en las zonas geográficas que se benefician con la atracción de inversiones y procesos productivos. En este sentido, el régimen jurídico del ori-

* Profesor-investigador titular “C”, Departamento de Derecho, Centro de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México. Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Reconocimiento SNI I de CONACYT, Perfil PRODEP de la SEP. Contacto: manuel.lopezl@edu.uaa.mx. ORCID: 0000000151106794.

1 Oscar F. Contreras, Gustavo Vega Cánovas y Clemente Ruiz Durán, *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al TMEC*, México, El Colegio de México/ El Colegio de la Frontera Norte, 2020. Recuperado de <http://search.ebs-cohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsebk&AN=2568351&site=eds-live>.

gen de las mercancías resulta relevante, no sólo para identificar las mercancías “nacionales” candidatas a las preferencias, sino por los efectos económicos que de ahí se derivan en la atracción de inversiones y flujos comerciales. La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que derivó en el Tratado México, Estados Unidos, Canadá (TMEC) es un ejemplo de institucionalización de las relaciones comerciales, para encauzar el comercio en función a principios y, de cierta manera, aislar los instrumentos jurídicos de los vaivenes políticos.

Tomando en consideración que el TMEC conforma parte de la constitución económica del país, reconocer el régimen jurídico que conforma en conjunción con las demás disposiciones nacionales deviene como una obligación para los operadores jurídicos y económicos del sector. Dentro de este contexto, el objetivo central del presente trabajo es analizar el régimen jurídico del origen de las mercancías en el TMEC; para ello, se realiza una reseña de las características jurídico-administrativas, el impacto económico, la evolución del régimen del origen dentro del contexto de integración norteamericano. De igual manera se atienden a los efectos en la armonización de políticas laborales, los potenciales escenarios de conflicto por la interpretación e impacto en la estructuración de comercio. Se parte de la idea que las normas de origen en general, y en particular las más restrictivas, influyen en la gestión del comercio, en el cumplimiento de los objetivos de liberalización, y que inciden en la manera en cómo se realizan las inversiones y la atracción de proceso productivos.

Aspectos generales de las normas de origen para las mercancías

Las normas de origen como disposiciones jurídico-administrativas

Las normas de origen para las mercancías, también llamadas reglas de origen (*rules of origin*), son disposiciones jurídico-administrativas que permiten la vinculación de una mercancía con un territorio del cual se estima ha sido obtenida o procesada. De manera análoga a lo que sucede con las personas y vínculo jurídico que se genera con la nacionalidad de un determinado Estado o territorio aduanero, podemos señalar que las normas de origen son la “nacionalidad económica” de un producto.²

El régimen jurídico del origen vincula entonces a una mercancía y, por ende, a un productor con un determinado sistema jurídico; con ello nacen derechos y obligaciones para el productor, el exportador /importador, así como para los Estados involucrados. Estas normas se aplican tanto en los ámbitos del comercio no preferente como el preferencial, así en términos de la Ley de Comercio Exterior,³ el régimen del origen permite aplicar las principales disposiciones en materia de política comercial, como lo son las preferencias arancelarias, el mercado del país de origen, la aplicación de cuotas compensatorias, los cupos y cualquier otra medida que al efecto se establezca.

De esta forma, México cuenta con un régimen jurídico de normas de origen no preferenciales contenidas en leyes federales (la ya referida Ley de Comercio Exterior), reglamentos y disposiciones administrativas. Por lo que toca al ejercicio competencial

2 José Manuel López Libreros, “Las normas de origen para las mercancías en el sistema GATT-OMC”, *Revista Información Comercial Española. Información comercial española: 60 años del Sistema GATT-OMC*, núm. 843, 2008, p. 625.

3 Véase el art. 9 de la ley, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de Comercio Exterior”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de julio de 1993. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>.

en la confirmación de las normas de origen no preferenciales, la Secretaría de Economía es la entidad facultada para proponer la elaboración de normas, previa consulta del órgano auxiliar administrativo conocido como Comisión de Comercio Exterior; a su vez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de aplicar las normas, principalmente en lo que respecta a las obligaciones por la administración de procedimientos aduaneros y pago de impuestos. Además, México participa de manera activa en la celebración de acuerdos comerciales preferenciales, y a la fecha cuenta con diversos tratados de libre comercio, acuerdos de inversión, acuerdos de complementación económica; en sí, esquemas comerciales que cuentan con un régimen específico de origen negociado con los socios conforme a las finalidades y objetivos del instrumento internacional.⁴

De lo anterior se desprende que el régimen jurídico del origen de las mercancías varía dependiendo del tipo de relación comercial que se presenta, preferencial o no preferencial, así como del acuerdo comercial que le sustenta y que, por ello, en nuestro país coexistan diversos regímenes de origen, con elementos y criterios diferentes, que hacen más compleja la interacción de los agentes económicos con los canales comerciales preferenciales.

La determinación del origen es relativamente simple en productos que no implican manufactura, como los productos agrícolas obtenidos en un lugar determinado, y más complejos, como las computadoras o vehículos, en las que se compone de piezas, procesos y tecnología de diverso origen. Para el caso de las manufacturas, los criterios que prevalecen para ligar el origen de la mercancía a un proceso transformador son el cambio de clasificación arancelaria o “salto arancelario”, el contenido nacional o regional, así como los procesos técnicos, por sí solos o en combinación. Como se desprende de la propia ley, estos

4 SICE, OEA, *Información sobre México. Información por país*, 2020. Recuperado de http://www.sice.oas.org/ctyindex/mex/mexagreements_s.asp.

critérios son los que predominan, pero la Secretaría de Economía cuenta con facultades para proponer criterios adicionales.⁵

Por lo que toca a cada criterio, *a*) el salto arancelario se sustenta en el cambio que surge de las manipulaciones a las que está siendo sometida la mercancía, tomando en cuenta las subpartidas o partidas de la nomenclatura del Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria; a su vez, *b*) el criterio de contenido de valor que requiere un determinado contenido nacional o regional, donde se fija un método para el cálculo y el porcentaje correspondiente y, finalmente, *c*) criterios de producción, fabricación o elaboración, donde se tiene que precisar el proceso productivo que confiere el origen. Los criterios antes referidos han sido seguidos por los diversos esquemas de armonización multilateral, en el entorno de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) así como en la Organización Mundial del Comercio (OMC),⁶ y son contemplados en la gran mayoría de regímenes no preferenciales. Cabe señalar que, por tratarse de tratados internacionales y por ende sujetos a negociación, las normas de origen preferenciales negociadas y aplicadas por los socios comerciales, adquieren una diversa dimensión e, incluso, se pueden combinar o añadir más criterios.

Cabe señalar que los regímenes del origen suelen contemplar algunos procedimientos o disciplinas que permiten la interacción con los suministros de terceros Estados, como son la acumulación del origen o los criterios *de minimis*; de igual manera, se encontrarán las formas en cómo se acredita el origen

5 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de Comercio Exterior”, pt. 10.

6 Joseph A. LaNasa, “Rules of Origin and the Uruguay Round’s Effectiveness in Harmonizing and Regulating Them”, *The American Journal of International Law*, 90, núm. 4, 1996, pp. 625-640; Philippe G. Nell, “wto Negotiations on the Harmonization of Rules of Origin: A First Critical Appraisal”, *Journal of World Trade*, 33, núm. 3, 1999, pp. 45-71; Bernard Hoekman y Stefano Inama, “Harmonization of Rules of Origin: An Agenda for Plurilateral Cooperation?”, *East Asian Economic Review*, 22, núm. 1, 31 de marzo de 2018, pp. 3-28. Recuperado de <https://doi.org/10.11644/kiep.eacr.2018.22.1.336>.

(certificados) y la manera en cómo las autoridades aduaneras verifican el origen y cooperan en el ámbito aduanero para lograr tales cometidos.

Más allá de lo jurídico, efectos económicos y políticos

Las normas de origen tienen en su germen una potencialidad para afectar los flujos normales del comercio de las mercancías. Dependiendo entonces en su conformación e interpretación, pueden establecer apertura o restricción al cause comercial. Diversa literatura en materia económica y de política comercial se ha ocupado del estudio de los efectos restrictivos del régimen del origen,⁷ así como los efectos de distorsión o desviación del comercio.⁸ En consecuencia, dependiendo del grado de restricción que suponga el régimen del origen se generarán incentivos positivos o negativos para optar en los procesos productivos por la mayor eficiencia económica, o bien, sacrificar la eficiencia económica y optar por el consumo de productos de la zona o de los socios para poder cumplir con el origen. De igual manera, la rigidez del régimen para determinar el origen puede ser deter-

7 P. J. Lloyd, "A Tariff Substitute for Rules of Origin in Free Trade Areas", *World Economy*, 16, núm. 6, 1993, pp. 699-712. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.1993.tb00191.x>; N David Palmeter, "Rules of origin or rules of restriction? A commentary on a new form of protectionism", *Fordham International Law Journal*, 11, núm. 1, 1987, p. 1; David Palmeter, "Rules of Origin in Customs Unions and Free Trade Areas", en *Regional integration and the global trading system*, 1993, pp. 326-343.

8 Anne O. Krueger, "Trade Creation and Trade Diversion Under NAFTA", s. I., National Bureau of Economic Research, 1999. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w7429>; Kyoji Fukao, Toshihiro Okubo y Robert M Stern, *An Economic Analysis of Trade Diversion under NAFTA*, Michigan, University of Michigan, Research Seminar in International Economics, Discussion Paper, 2002. Recuperado de <http://www.fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Papers476-500/r491.pdf>; y Kala Krishna y Anne O. Krueger, *Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection*, s. I., National Bureau of Economic Research, 1995.

minante en la centralización de las inversiones directas,⁹ la generación de protección de determinados sectores,¹⁰ el estímulo de la estructuración de las industrias e impactar en la manera en cómo se generan las cadenas de valor global.¹¹ Por las razones antes indicadas, el cumplimiento del origen puede convertirse en una carga administrativa tan pesada que implique ponderar el beneficio comercial frente al costo de cumplimiento.¹²

Por esa cualidad, las disciplinas comerciales relacionadas con las normas de origen suelen ser puntos medulares de los regímenes comerciales. Lo anterior es especialmente, cuando se habla de tratados de libre comercio que implican la asunción de compromisos en materia de liberalización y competencia frente al exterior, donde el régimen jurídico del origen deviene como un instrumento modula el proceso de apertura comercial. Así, aunque se pacten compromisos de liberalización calendarizada o apertura de flujos de mercancías, la letra del pacto se puede afectar en la medida en que así lo haga la exigencia del origen. En este sentido es que, tanto grupos de presión, agentes económicos, conglomerados empresariales,¹³ incluso, organizaciones políticas

-
- 9 Elisa Dávalos, “Protectionism, USMCA and its Possible Effects on Mexico’s Automotive Industry.”, *ERIS*, 7, núm. 1, enero de 2020, pp. 81-104. Recuperado de <http://10.0.4.139/21967415-bja10016>.
- 10 Palmeter, “Rules of origin or rules of restriction? A commentary on a new form of protectionism”; Joseph A LaNasa III, “Rules of origin under the North American Free Trade Agreement: a substantial transformation into objectively transparent protectionism”, *Harvard International Law Journal* 34, núm. 2, 1993, p. 381; Dávalos, “Protectionism, usmca and its Possible Effects on Mexico’s Automotive Industry.”
- 11 Luz María de la Mora, “Evolución de los acuerdos comerciales de México: de la integración comercial a la inserción en las cadenas globales de valor”, en María Celia Toro (ed.), *Los acuerdos comerciales regionales y el TLCAN*, El Colegio de México, 2020, pp. 101-130. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/j.ctv19rs0dm.8>.
- 12 Tomomichi Mizuno y Kazuhiro Takauchi, “Rules of origin and uncertain compliance cost”, *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 25, núm. 5, 18 de octubre de 2018, pp. 515-532. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/16081625.2017.1346478>.
- 13 Roberto Zepeda y Jorge Virchez, “The role of subnational actors in North America during the NAFTA renegotiation”, *Geography Notebooks*, 2, núm. 2, 2019, pp. 87-102.

y gubernamentales tienen el interés en participar en las negociaciones que deriven en la adopción de las normas de origen, así como en la interpretación que se da a las mismas.¹⁴ Es objeto de captura por los grupos que buscan consolidar sus posiciones en la escena internacional, pero también de la administración que pretende proteger o contactar con sus gobernados.

Como se señaló en líneas anteriores, las normas de origen para las mercancías cumplen con funciones jurídicas básicas como es el nexo que hay entre una mercancía y un determinado régimen jurídico-comercial. En función al origen que se asigne será el tratamiento arancelario y aduanero. De esta forma, dentro del complejo escenario de las negociaciones de un tratado comercial, las normas de origen se convierten no sólo en una válvula de escape para determinados intereses comerciales, sino parte de un *quid pro quo*, en “fichas de cambio” para lograr pactos en otros ámbitos del esquema comercial¹⁵. De esta forma, las normas son utilizadas tanto como “fichas de cambio” y como mecanismos para generar apoyo al acuerdo comercial negociado, ya que con ellas se garantiza cierto nivel de protección a las industrias afectadas con la apertura. De hecho, en algunos estudios se ha señalado que en ausencia de normas de origen la negociación de los acuerdos comerciales sería poco fructífera.

Precisamente en este ámbito de los efectos económicos que generan los regímenes del origen es que se puede evidenciar cómo en conjunción de políticas industriales y comerciales se generan polos de atracción de inversiones donde se ubican *clusters* y se desarrollan corredores industriales. En el caso mexicano, este fenómeno se puede observar en la zona Centro-Bajío, como se refiere más adelante en el presente texto.

14 Frederick W. Mayer, “interpreting NAFTA: The science and art of political analysis, Nueva York, Columbia University Press, 1998, pp. xiv, 374.

15 José Manuel López Libreros, “Las normas de origen para las mercancías: conceptos básicos y armonización en omc”, *Derecho de las Negocios*, 2008, 3. Recuperado de http://revistas.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYJji9tynt_SvVK1-B0oQiAYBmk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgc...1/14.

Las normas de origen en el contexto norteamericano: del TLCAN al TMEC

El régimen del origen de las mercancías en el proceso de integración norteamericano

La zona económica que conforman los países norteamericanos es una de las más integradas del orbe. Aun con sus sombras, la firma de acuerdos comerciales con Estados Unidos y Canadá ha permitido que los sectores industriales mexicanos se inserten en las cadenas globales de valor, flujos comerciales de inversión y ganancias agregadas netas para los tres países¹⁶. El TMEC, tratado vigente a partir del 2020, surge como la necesidad de adecuar el TLCAN a las nuevas modalidades del intercambio comercial como es la regulación del comercio electrónico, así como nuevas disciplinas como las compras públicas o el sector energético. Pero también, el TMEC es la consecuencia de un nuevo orden mundial geoeconómico,¹⁷ en la que predomina un entorno político local proclive a tendencias proteccionistas, con visiones mercantilistas en contra de la integración, guerras comerciales entre Estados Unidos y China, y la paralización de la liberalización a través de tratados multilaterales y la OMC¹⁸.

16 Mora, “Evolución de los acuerdos comerciales de México: de la integración comercial a la inserción en las cadenas globales de valor”; Contreras, Vega Cánovas y Ruiz Durán, *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al TMEC*; David A. Gantz, “North America’s Shifting Supply Chains: The USMCA, COVID-19, and the U.S.-China Trade War”, *Center for the United States and Mexico, Rice University’s Baker Institute for Public Policy*, noviembre de 2020. Recuperado de <https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/6ed66d98/usmx-pub-supplychains-111120.pdf>.

17 Sergio Puig, “The United States-Mexico-Canada Agreement: A Glimpse into The Geoeconomic World Order”, *AJIL Unbound*, 113, 2019, pp. 56-60. Recuperado de <https://doi.org/DOI: 10.1017/aju.2019.6>.

18 Patrick Low, “The WTO in Crisis: Closing the Gap between Conversation and Action or Shutting Down the Conversation?”, *World Trade Review*, 21, núm. 3, 2022, pp. 274-290. Recuperado de <https://doi.org/DOI: 10.1017/S1474745622000064>.

A decir de la administración estadounidense, el TLCAN era el peor tratado comercial jamás firmado y, por ello, debía desaparecer o bien modificarse radicalmente. Las negociaciones fueron álgidas¹⁹, y finalmente, con el TMEC se creó un andamiaje institucional orientado en reglas, pero más flexible y laxo que su predecesor TLCAN, por lo que la diplomacia y el poder económico irradian su confección, pero donde dejó su impronta las demandas proteccionistas estadounidenses.

Ya desde el TLCAN, las normas de origen fueron criticadas por ser ampliamente restrictivas y con efectos proteccionistas frente al comercio de terceros países.²⁰ Cabe señalar que el régimen del origen del TLCAN fue posteriormente un referente para la adopción de las normas de origen de otros tratados celebrados por los socios comerciales con terceros Estados. La renegociación del TLCAN tuvo como antecedente el texto del Tratado Trans Pacífico (TPP),²¹ un megatratado regional impulsado por Estados Unidos,²² que finalmente no fue adoptado por dicha nación pero que sí ratificaron tanto México como Canadá. Sin lugar a duda, en la negociación del TMEC prosperó la agresiva política estadounidense *America first* enunciada por su ejecutivo,²³ y esta visión se impregnó en las normas de origen.

19 Contreras, Vega Cánovas y Ruiz Durán, *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN AL TMEC*.

20 Sabrena A Silver, "NAFTA's rules of origin for automobiles: a need for reform", *Fordham Law Review*, 62, núm. 7, 1994, p. 2245; R Kunimoto, G Sawchuk y Policy Research Initiative (Canada), *NAFTA Rules of Origin: Discussion Paper*, Policy Research Initiative, 2005. Recuperado de <https://books.google.com.mx/books?id=jHiLDAEACAAJ>; Jorge Alberto Ramírez, "Rules of origin: NAFTA's heart, but FTAA's heartburn", *Brooklyn Journal of International Law*, 29, núm. 2, 2004, p. 617; Fukao, Okubo, y Stern, *An Economic Analysis of Trade Diversion under NAFTA*.

21 María Celia Toro (ed.), *Los acuerdos comerciales regionales y el TLCAN*, México: El Colegio de México, 2020. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/j.ctv19rs0dm>.

22 Pablo Zapatero Miguel, *Markets in the making: state of play*, Dykinson, 2014, p. 36. Recuperado de <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/19904>.

23 Juan Carlos Blecker, Róbert A. Moreno-Brid e Isabel Salat, *Trumping the NAFTA renegotiation: An alternative policy framework for Mexican-United States cooperation and economic convergence*, México, ECLAC, 2017, y USTR, *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*, Washington, USTR, 2017.

De ahí que el endurecimiento del régimen del origen se debió a la búsqueda de la relocalización productiva de sectores de la industria automotriz, la joya de la corona del proceso de integración norteamericano. De igual manera, como resultado de la negociación se pactó una propuesta canadiense para elevar los sueldos a los operarios mexicanos del sector automotriz, para así evitar el *dumping* social que se pudiese generar por las condiciones laborales menos exigentes en suelo mexicano; y a la vez, como respuesta a las guerras comerciales y aranceles al acero y al aluminio impulsadas por los socios estadounidenses, en las normas de origen se elevó el requisito del insumo norteamericano.²⁴

Notas sobre el régimen del origen de las mercancías en TMEC

Dentro del TMEC, el régimen del origen de los productos se basa en principios, disciplinas y procedimientos que permiten determinar, verificar y controlar el origen de las mercancías. El resultado de las negociaciones y presiones fue un prolijo y técnico capitulado, donde prevalecen normas específicas para sectores sensibles, como lo son el textil y del vestido y el automotriz. Para lo anterior, basta revisar el capítulo 4 y su anexo B del tratado, para identificar que si bien en la determinación del origen se las mismas técnicas que en el TLCAN (del cambio de posición arancelaria, el valor de contenido regional, requisitos técnicos de producción),²⁵ las normas se han vuelto más exigentes, bien por mayor rigor o requisito de contenido o por requerir cuestio-

24 Wolfgang Alschner, Rama Panford-Walsh y J. D. Candidate, *How much of the Trans-Pacific Partnership is in the United States-Mexico-Canada Agreement?*, 2019. Recuperado de <https://www.politico.com/story/2016/06/full-transcript-trump-job-plan-speech-224891> Electroniccopyavailableat:<https://ssrn.com/abstract=3410658>.

25 William J. Jr. Kovatch, "The NAFTA's Rules of Origin, Certificate of Origin and RecordKeeping Requirements: The Disvantage to Small Business", *Global Business & Development Law Journal*, 1, núm. 1, 1999, pp. 403-425; Ramírez, "Rules of origin: NAFTA's heart, but FTAA's heartburn", y Jimmie V. Reyna, *Passport to North American Trade: rules of customs procedures under NAFTA*, New York: McGraw-Hill, 1995.

nes adicionales como el valor del contenido laboral aplicable a vehículos de pasajeros o el uso del acero y aluminio norteamericano en la producción de vehículos.

Se trata entonces de un régimen jurídico-administrativo del origen que por un lado es claro, preciso, y que está llamado a facilitar la interacción entre las administraciones aduaneras, pero que, por otra parte, endurece la gestión del origen, eleva la carga del cumplimiento administrativos para su otorgamiento, y puede estar sujeto a interpretaciones restrictivas. Por ello, no obstante los beneficios potenciales de la liberalización comercial y el trato preferente el régimen del origen también supone un incentivo negativo para que los productores finalmente opten por no usar los canales comerciales del tratado debido a su costo y difícil gestión, o bien, que se opte por usar insumos norteamericanos en detrimento de los de terceros países, lo que a la postre genera un efecto potencialmente proteccionista, especialmente en lo que se refiere a sectores sensibles como lo es el automotriz.²⁶ En general, existe evidencia de que las normas de origen restrictivas afectan a aquellos productores con menor capacidad de adaptación en la relocalización de suministros y poder económico; por ende, serían las empresas con menor escala, como los pequeños productores los que se verían privados del beneficio de la liberalización comercial, no tanto así las grandes multinacionales con capacidad de gestión.

26 Dávalos, "Protectionism, USMCA and its Possible Effects on Mexico's Automotive Industry".

Efectos colaterales en lo jurídico social y la integración

En materia laboral: más derechos y política salarial norteamericana

Las negociaciones y posterior ratificación del TMEC resultó un avance en la consolidación de una política laboral norteamericana, especialmente por los compromisos que aceptó México en la recepción de estándares internacionales derivados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), normas y principios que finalmente se fijaron dentro del tratado y no mediante acuerdos anejos.²⁷ Parte de esa estrategia implica que los estándares bajos laborales y los bajos sueldos no se constituyan en un *dumping* social que en sí afecte la atracción de inversiones hacia México en detrimento de los socios comerciales.²⁸

Desde hace años, la capacidad adquisitiva del salario en México se ha visto reducida, y debido a las políticas neoliberales, se estimó que el aumento del salario generaría efectos económicos como el aumento del consumo, pero también la inflación. En este tema, el programa político de la presidencia mexicana implicaba cumplir una reivindicación social al aumentar el poder adquisitivo de los trabajadores, situación que encajó de manera perfecta con las demandas de los socios comerciales del TMEC. Por ende, a través de las exigencias laborales establecidas en el propio tratado a cargo de México y con las normas

27 José Manuel López Libreros, “El T-MEC: Un análisis desde el derecho de los tratados”, *De Jure*, núm. 13, 2020, pp. 31-62; David A. Gantz y James E. Rogers, “Arizona Legal Studies The United States-Mexico-Canada Agreement: Labor Rights and Environmental Protection”, Houston, 2019. Recuperado de <https://doi.org/10.25613/S0NZ-WY81>.

28 Alicia Puyana, “Del Tratado de Libre Comercio de América del Norte al Acuerdo México-Estados Unidos-Canadá. ¿Nuevo capítulo de la integración México-Estados Unidos?”, *Form the North American Free Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada Agreement. A new chapter of the Mexico-United States integration?*, 87, núm. 347, julio de 2020, p. 656. Recuperado de <http://10.0.79.206/ete.v87i347.1086>.

específicas sobre el origen de vehículos de pasajeros donde se requiere un contenido de valor laboral se apuntaló la política que permitió el aumento del salario. En concreto, en las normas de origen se exige un contenido de valor regional con aporte de trabajadores con salarios de al menos 16 dólares estadounidenses la hora (anexo 4-B, art. 7), lo que impacta en los obreros, ingenieros y en la administración de las plantas productoras.²⁹

Derivado de lo anterior, en el sistema jurídico mexicano se ha generado un impacto importante en la regulación de las relaciones laborales privadas y colectivas; no sólo por lo que toca al proceso constitucional de la recepción de tratados internacionales, sino también a la armonización de la legislación laboral interna a efecto de cumplir con las obligaciones pactadas en la materia, incluyendo una importante reforma en la administración de justicia laboral, en la que los asuntos laborales se siguen por procedimientos en los que predomina la oralidad, son más expeditos, y son resueltos por jueces y no por juntas tripartitas.

Los medios de solución de controversias a prueba por la interpretación de las normas de origen

Como cualquier esquema institucional basado en tratados es de esperarse que existan criterios divergentes en la interpretación y ejecución, por lo que la recepción de los compromisos internacionales a nivel interno supone todo un reto. El éxito de los objetivos del TMEC no sólo depende de la literalidad del texto sino de que en efecto lo pactado se ejecute conforme fue aceptado por los estados parte. En general, el régimen jurídico comercial establecido por el TMEC supone un avance en la gestión del comercio por vías institucionales; no obstante, en materia de solución de controversias comerciales y de inversiones ha habido una involución respecto del TLCAN, que era más completo. En

29 Roberto Morales, “Detallan contenido laboral automotriz del T-MEC, *El Economista*, 2020. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/empresas/Detallan-contenido-laboral-automotriz-del-T-MEC-20200702-0050.html>.

el nuevo tratado se previó un esquema de solución de controversias³⁰ que en sí se diferenció del previamente existente en el TLCAN,³¹ pero que, en todo caso, permite contar con mecanismos orientados en principios jurídicos que evitan la autotutela en la solución pacífica del conflicto.

En esencia, el mecanismo de solución de controversias del TMEC (capítulo 31) se inicia con una etapa no contenciosa que refiere una serie de consultas bilaterales antes de solicitar la integración de un panel de especialistas, que en sí es ya un contencioso; que, de no encontrar un acuerdo, puede derivar en una comisión que hará un informe previo y uno final, sin posibilidad de apelación. Si bien el endurecimiento del régimen del origen para algunas mercancías fungió como una válvula de escape a las presiones internas que a su vez permitió el cierre de la negociación del tratado, era de esperarse que afloraran las inconformidades y que éstas sean resueltas conforme a las reglas pactadas por los socios. El sistema de solución de controversias del tratado se inauguró con las consultas formales sobre la interpretación y aplicación de las normas de origen para productores de vehículos solicitado por México³², al cual se unió también Canadá, contencioso que dependerá de lo que resuelva un panel.

30 Gabriela Correa López, “Solución de controversias en el TMEC.”, *Portes: Revista Mexicana de Estudios Sobre la Cuenca del Pacífico*, 14, núm. 28, 2020, pp. 175-196. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=zbh&AN=147760713&site=eds-live>, y Óscar Cruz Barney y Carlos H. Reyes Díaz, *El T-MEC/USCA: solución de controversias, remedios comerciales e inversiones*, México, UNAM-IJ, 2018. Recuperado de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/14020>.

31 Rodolfo Cruz Miramontes y Óscar Cruz Barney, *Diez años del Capítulo XX: Solución de Controversias entre las Partes en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, (México, D. F., UNAM-IJ, 2005. Recuperado de <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1667/10.pdf>.

32 Octavio Amador, “México pide a EU entrar en fase de consultas; da primer paso para resolver discrepancia por reglas de origen en el T-MEC”, *El Economista*, el 21 de agosto de 2021, Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-pide-a-EU-entrar-en-fase-de-consultas-da-primer-paso-para-resolver-discrepancia-por-reglas-de-origen-en-el-T-MEC-20210821-0019.html>.

El conflicto deriva de las normas de origen para vehículos, endurecidas respecto de las del TLCAN, en las que se exige un contenido de valor regional de 75% y además se agregó el ya referido valor de contenido laboral. El vehículo final, así como las partes esenciales (motor, chasis, transmisión, suspensión, etc.) también deben de cumplir con dichos requisitos por separado. Tanto México como Canadá entienden que una vez que una parte esencial cumple con el requisito de origen al incorporarse al vehículo como producto final debe de sumarse al valor de contenido regional como originario de la zona norteamericana; en sí, las partes o piezas no originarias de la zona se observan para formar parte de un producto final norteamericano que posteriormente se incorporará a otro bien dentro de un proceso de transformación. Por su parte, Estados Unidos interpreta que no debe ser así y, con ello, se establecen mayores costes de producción, ya que estima que aun y cuando las partes que se incorporan al auto hubiesen cubierto el requisito del origen, su aporte al vehículo final no es 100% originaria, sino en el porcentaje efectivamente cumplido. El efecto de una determinación en este sentido es proteccionista, puesto que implica que los productores de la zona norteamericana para poder cumplir con el requisito del origen sacrifiquen la eficiencia productiva que pudiesen ofrecer mercancías o partes de terceros países, en favor de lograr el reconocimiento del origen TMEC aun utilizando productos más caros o con menor avance tecnológico.

Por ello, la resolución que se adopte con el panel en el sistema de solución de controversias será determinante no sólo para fijar los criterios de absorción de materiales y procesos al momento de la manufactura, y con ello, el otorgamiento del trato preferente de las mercancías, sino también, el alcance y sentido del propio tratado comercial.

Integración e impacto del régimen del origen en lo local

El proceso de integración norteamericana ha sido un parteaguas para las regiones de los socios comerciales y, sin duda, se han generado efectos positivos y muchos otros negativos. El régimen jurídico-institucional adoptado desde el TLCAN y ahora en el TMEC ha facilitado la integración de cadenas de valor para industrias como la manufacturera, como evidencia encontramos el sector automotriz y de autopartes. La localización de inversión extranjera directa y procesos productivos, en muchos sentidos, guardan relación con la facilitación del comercio que se da con los tratados comerciales. Así, en el corredor industrial Bajío, se han instalado industrias relativas al sector debido a las posibilidades geográficas, mano de obra, medios de comunicación y estabilidad laboral que se ofrece en la zona. Si bien no existe una política nacional que contemple el desarrollo de esta zona industrial sí que se ha dado de facto por diversas razones.³³

Por ahora, el destino del desarrollo industrial y el empleo de la zona está en gran parte está ligado al éxito que tenga el esquema comercial pactado en el TMEC. Y lo anterior es así, ya que existe una amplia profundización en la integración industrial y la generación de las cadenas de valor global, por lo que los avatares del propio tratado, su aplicación efectiva y cumplimiento, implicarán por necesidad la generación de efectos en el mercado laboral, el desarrollo industrial y la economía de la región.

De ahí que cualquier análisis que implique la instalación de alguna empresa dentro del contexto local para explotar los beneficios del comercio vía el tratado, implica por necesidad el análisis y conocimiento de la institucionalidad jurídica que gobierna las relaciones comerciales con los socios. Desde el ámbito público, la promoción de políticas por las autoridades locales en el fomento y atracción de inversiones requiere pon-

33 María del Pilar Monserrat Pérez Hernández, “Ambientes innovadores en México: el caso del Corredor Industrial El Bajío 1”, *Revista de Geografía Norte Grande*, 62, 2015, pp. 203-221.

derar los incentivos, sean positivos o negativos, que desde los tratados comerciales se generan con el régimen del origen. Por ende, aunque se traten los tratados de Ley Suprema de la Federación y que el comercio exterior y las cuestiones aduaneras se rijan por leyes federales, la aplicación en el ámbito local implica necesariamente del conocimiento técnico y la proyección de los instrumentos que regulan el comercio; tarea que debe ser cubierta por los operadores jurídicos desde lo local.

Bibliografía y recursos

- Alschner, Wolfgang, Rama Panford-Walsh y J. D. Candidate, “How much of the Transpacific Partnership is in the United States-Mexico-Canada Agreement?”, 2019. Recuperado de <https://www.politico.com/story/2016/06/full-transcript-trump-job-plan-speech-224891> Electronic copy available at: <https://ssrn.com/abstract=3410658>.
- Amador, Octavio, “México pide a EU entrar en fase de consultas; da primer paso para resolver discrepancia por reglas de origen en el T-MEC”. *El Economista*, 21 de agosto de 2021. Recuperado de <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-pide-a-EU-entrar-en-fase-de-consultas-da-primer-paso-para-resolver-discrepancia-por-reglas-de-origen-en-el-T-MEC-20210821-0019.html>.
- Blecker, Rovert A., Moreno-Brid, Juan Carlos e Isabel Salat, *Trumping the NAFTA renegotiation: An alternative policy framework for Mexican-United States cooperation and economic convergence*, México, ECLAC, 2017.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley de Comercio Exterior, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de julio de 1993. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>.
- Contreras, Oscar F., Gustavo Vega Cánovas y Clemente Ruiz Durán. *La reestructuración de Norteamérica a través del*

- libre comercio: del TLCAN al TMEC*, México, El Colegio de Mexico/El Colegio de la Frontera Norte, 2020. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsebk&AN=2568351&site=eds-live>.
- Correa López, Gabriela. “Solución de controversias en el TMEC”, *Portes: Revista Mexicana de Estudios Sobre la Cuenca del Pacífico*, vol. 14, núm. 28, 2020, pp. 175-96. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=zbh&AN=147760713&site=eds-live>.
- Cruz Barney, Óscar, y Carlos H. Reyes Díaz, *El T-MEC/USCA: solución de controversias, remedios comerciales e inversiones*, México, UNAM-IIJ, 2018. Recuperado de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/14020>.
- Cruz Miramontes, Rodolfo y Óscar Cruz Barney. *Diez años del Capítulo XX: Solución de Controversias entre las Partes en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, D. F., UNAM-IIJ, 2005. Recuperado de <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1667/10.pdf>.
- Dávalos, Elisa. “Protectionism, USMCA and its Possible Effects on Mexico’s Automotive Industry.” *ERIS*, vol. 7, núm. 1, enero de 2020, pp. 81-104. Recuperado de <http://10.0.4.139/21967415-bja10016>.
- Fukao, Kyoji, Toshihiro Okubo y Robert M Stern, *An Economic Analysis of Trade Diversion under NAFTA*. Michigan: University of Michigan, Research Seminar in International Economics, Discussion Paper, 2002. Recuperado de <http://www.fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Papers476-500/r491.pdf>.
- Gantz, David A. “North America’s Shifting Supply Chains: The USMCA, COVID-19, and the U.S.-China Trade War”, *Center for the United States and Mexico, Rice University’s Baker Institute for Public Policy*, noviembre de 2020. Recuperado de <https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/6ed66d98/usmx-pub-supplychains-111120.pdf>.

- Gantz, David A. y James E. Rogers. *Arizona Legal Studies The United States-Mexico-Canada Agreement: Labor Rights and Environmental Protection*. Houston, 2019. Recuperado de <https://doi.org/https://doi.org/10.25613/S0NZ-WY81>.
- Hoekman, Bernard y Stefano Inama, “Harmonization of Rules of Origin: An Agenda for Plurilateral Cooperation?” *East Asian Economic Review*, vol. 22, núm. 1, 31 de marzo de 2018, pp. 3-28. Recuperado de <https://doi.org/10.11644/kiep.caer.2018.22.1.336>.
- Kovatch, William J. Jr. “The NAFTA’S Rules of Origin, Certificate of Origin and Record Keeping Requirements: The Disadvantage to Small Businesses”. *Global Business & Development Law Journal*, vol.1, núm. 1, 1999, pp. 403-425.
- Krishna, Kala y Anne O. Krueger, *Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection*, s. l., National Bureau of Economic Research, 1995.
- Krueger, Anne O., *Trade Creation and Trade Diversion Under NAFTA*, s. l., National Bureau of Economic Research, 1999. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w7429>.
- Kunimoto, R., G. Sawchuk y Policy Research Initiative (Canadá). *NAFTA Rules of Origin: Discussion Paper*, Policy Research Initiative, 2005. Recuperado de <https://books.google.com.mx/books?id=jHiLDAEACAAJ>.
- LaNasa III, Joseph A., “Rules of origin under the North American Free Trade Agreement: a substantial transformation into objectively transparent protectionism”. *Harvard International Law Journal*, vol. 34, núm. 2, 1993, p. 381.
- LaNasa, Joseph A. “Rules of Origin and the Uruguay Round’s Effectiveness in Harmonizing and Regulating Them”. *The American Journal of International Law*, vol. 90, núm. 4, 1996, 625-640.
- Lloyd, P J., “A Tariff Substitute for Rules of Origin in Free Trade Areas”. *World Economy*, vol. 16, núm. 6, 1993, pp. 699-712. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.1993.tb00191.x>.

- López Libreros, José Manuel, “El T-MEC: un análisis desde el derecho de los tratados”. *De Jure*, núm. 13, 2020, pp. 31-62.
- López Libreros, José Manuel, “Las normas de origen para las mercancías: conceptos básicos y armonización en OMC”, *Derecho de los Negocios*, 2008. Recuperado de http://revistas.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAO29B2AcSZYIji9tynt_SvVK1-B0oQiA-YBMk2JBAE0zBiM3mkuwdaUcjKasqgc...1/14.
- López Libreros, José Manuel, “Las normas de origen para las mercancías en el sistema GATT-OMC”, *Revista Información Comercial Española* 2008. *Información comercial española: 60 años del Sistema GATT-OMC*, núm. 843, 2008, pp. 163-80.
- Low, Patrick. “The WTO in Crisis: Closing the Gap between Conversation and Action or Shutting Down the Conversation?”, *World Trade Review*, vol. 21, núm. 3, 2022, pp. 274-90. Recuperado de <https://doi.org/DOI: 10.1017/S1474745622000064>.
- Mayer, Frederick W. “Interpreting NAFTA: The science and art of political analysis”, en *New York: Columbia University Press*, 1998, pp. xiv, 374.
- Mizuno, Tomomichi y Kazuhiro Takauchi, “Rules of origin and uncertain compliance cost”, *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, vol. 25, núm. 5, 18 de octubre de 2018, pp. 515-532. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/16081625.2017.1346478>.
- Mora, Luz María de la, “Evolución de los acuerdos comerciales de México: de la integración comercial a la inserción en las cadenas globales de valor”, en María Celia Toro (ed.), *Los acuerdos comerciales regionales y el TLCAN*, El Colegio de México, 2020, pp. 101-130. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/j.ctv19rs0dm.8>.
- Morales, Roberto, “Detallan contenido laboral automotriz del T-MEC”, *El Economista*, 2020. Recuperado de <https://www>.

- eleconomista.com.mx/empresas/Detailan-contenido-laboral-automotriz-del-T-MEC-20200702-0050.html.
- Nell, Philippe G., “WTO Negotiations on the Harmonization of Rules of Origin: A First Critical Appraisal”, *Journal of World Trade*, vol. 33, núm. 3, 1999, pp. 45-71.
- Palmeter, David, “Rules of Origin in Customs Unions and Free Trade Areas”, en *Regional integration and the global trading system*, 1993, pp. 326-343.
- Palmeter, N. David, “Rules of origin or rules of restriction? A commentary on a new form of protectionism”. *Fordham International Law Journal*, vol. 11, núm. 1, 1987, p. 1.
- Pérez Hernández, María del Pilar Monserrat, “Ambientes innovadores en México: el caso del Corredor Industrial El Bajío 1”, *Revista de Geografía Norte Grande*, 62, 2015, pp. 203-221.
- Puig, Sergio, “The United States-Mexico-Canada Agreement: A Glimpse into The Geoeconomic World Order”. *AJIL Unbound*, 113, 2019, pp. 56-60. Recuperado de <https://doi.org/DOI:10.1017/aju.2019.6>.
- Puyana, Alicia, “Del Tratado de Libre Comercio de América del Norte al Acuerdo México-Estados Unidos-Canadá. ¿Nuevo capítulo de la integración México-Estados Unidos?” *Form the North American Free Trade Agreement to the United States-Mexico-Canada Agreement. A new chapter of the Mexico-United States integration?*, 87, núm. 347, julio de 2020, pp. 635-668. Recuperado de <http://10.0.79.206/ete.v87i347.1086>.
- Ramírez, Jorge Alberto, “Rules of origin: NAFTA’s heart, but FTAA’s heartburn”. *Brooklyn Journal of International Law*, 29, núm. 2, 2004, p. 617.
- Reyna, Jimmie V., *Passport to North American Trade: rules of customs procedures under NAFTA*, Nueva York, McGraw-Hill, 1995.
- SICE/OEA, *Información por país. Información sobre México*, 2020. Recuperado de http://www.sice.oas.org/ctyindex/mex/mexagreements_s.asp.

- Silver, Sabrena A., “NAFTA’s rules of origin for automobiles: a need for reform”, *Fordham Law Review*, 62, núm. 7, 1994, p. 2245.
- Toro, María Celia (ed.), *Los acuerdos comerciales regionales y el TLCAN*, México, El Colegio de Mexico, 2020. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/j.ctv19rs0dm>.
- USTR, *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*. Washington, USTR, 2017.
- Zapatero Miguel, Pablo. *Markets in the making: state of play*, Dykinson, 2014. Recuperado de <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/19904>.
- Zepeda, Roberto y Jorge Virchez. “The role of subnational actors in North America during the NAFTA renegotiation”. *Geography Notebooks*, 2, núm. 2, 2019, pp 87-102.

