

China: retos y oportunidades en la relación comercial y de inversión con México

China: Challenges and Opportunities in the Trade and Investment Relationship with Mexico

María Cristina Hernández Zermeño

Profesora, Jenkins Graduate School, Universidad de las Américas Puebla
macrishz18@gmail.com

José Luis Enciso Manzo

Director de Inteligencia de Negocios en Keno Consulting
joseluis@kenoconsulting.com.mx

■

Resumen

En este artículo, los autores proponen una respuesta a la cuestión de si la relación de México con China representa un reto o una oportunidad, y cuáles son las acciones que nuestro país podría llevar a cabo para mitigar riesgos o potenciar posibles beneficios de una mayor interacción comercial con el gigante asiático, y para ello presentan un panorama general de la relación comercial entre ambos países y se preguntan si la relocalización es realmente una área de oportunidad para atraer inversión china a México.

■

Abstract

In this article, the authors propose an answer to the question of whether Mexico's relationship with China represents a challenge or an opportunity, and what actions our country could take to mitigate risks or enhance possible benefits of greater commercial interaction with the Asian giant. To do so, they present a general overview of the commercial relationship between the two countries and ask if nearshoring is really an area of opportunity to attract Chinese investment to Mexico.

■

Palabras clave

China, Estados Unidos, comercio, inversión, relocalización, TLC

■

Keywords

China, United States, trade, investment, nearshoring, FTA

China: retos y oportunidades en la relación comercial y de inversión con México

*María Cristina Hernández Zermeño
y José Luis Enciso Manzo*

Introducción

Tras la aprobación por la Asamblea General de la ONU de la resolución 2758 (xxvi), 25 de octubre de 1971, en el sentido de una China: la República Popular (ya no Taiwán, como lo fue por 22 años), México y la República Popular China anunciaron, en 1972, el establecimiento de relaciones diplomáticas. Desde entonces, México desarrolló importantes lazos diplomáticos y políticos con China Popular, y en la era pos-Mao, numerosos vínculos de tipo comercial y de inversión que se han ido ampliando con el tiempo.

En la actualidad, nos encontramos en una etapa similar a la de hace cinco décadas, en la cual México debe definir una estrategia, ahora de política comercial, que le permita proteger y proyectar su interés económico nacional, según le convenga, con sus dos mayores socios comerciales, Estados Unidos y China, los que a su vez tienen una agenda bilateral confrontacional, sin que ello implique que debamos elegir a uno sobre el otro.

La respuesta natural sería que México se inclinara por el primero. Esto resulta entendible y “justificable”, ya que nuestras relaciones bilaterales con Estados Unidos, están arropadas por un fuerte andamiaje institucional y de personas, lo que nos facilita el espacio para establecer acuerdos e, incluso, para administrar nuestras diferencias. Cuando los buenos oficios y la diplomacia no son suficientes, podemos siempre solventarlas por medio de los mecanismos de solución de diferencias establecidos en el Tratado

entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el cual no sólo brinda predictibilidad, sino también igualdad, pese a nuestras claras asimetrías.

México cuenta con una embajada y cincuenta consulados en Estados Unidos que cotidianamente le toman el pulso a la agenda política, económica, social y cultural entre ambas naciones. Nuestras dependencias, sin mayor complejidad logística o de idioma, se comunican diariamente con sus contrapartes y van avanzando en la agenda bilateral comercial.

Otro factor que nos hace sentir cómodos al negociar y comerciar con Estados Unidos son los vínculos persona a persona. De acuerdo con el Migration Policy Institute, en 2023, había alrededor de 10.8 millones de inmigrantes en dicho país que son originarios de México y representan alrededor de 24% del total de su población inmigrante.¹

Opuesto a lo anterior, es nuestra relación comercial con China, en donde tanto nuestra capacidad institucional como la del sector privado, tanto para identificar oportunidades de negocios como para administrar diferencias con el país asiático, se encuentran muy limitadas. Conviene destacar que México no es la excepción en esto, ya que la gran mayoría de los países comparten el mismo reto.

En el Buró Nacional de Estadísticas de China, en 2019, se registraron no más de 2.77 millones de nacionales extranjeros residiendo en el país asiático.² En este contexto, nuestra presencia en el país asiático, comparada con Estados Unidos, es limitada. Contamos únicamente con una embajada en Beijing y tres consulados generales, en Shanghái, Guangzhou y Hong Kong.

Mientras que el ascenso y la integración de China a la economía internacional no ha sufrido de grandes interrupciones en las últimas cuatro décadas, exceptuando las recientes en el marco del surgimiento de la pandemia de covid-19, la infraestructura institucional y normativa requerida

¹ Nicole Ward y Jeanne Batalova. "Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States", en Migration Policy Institute, 14 de marzo de 2023, en <https://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

² Serdar Gudykov, "How Many Foreigners Live in China", en FDI China, 3 de febrero de 2023, en <https://www.fdichina.com/blog/how-many-foreigners-live-in-china/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

para administrar lo anterior se ha quedado evidentemente rezagada. Ese rezago se observa también en el caso de la relación económica y comercial México-China. De manera natural, el ascenso de las importaciones de este país a México ha propiciado una perspectiva poco alentadora.

Recientemente, la inversión de China en el exterior, la internacionalización del turismo de este país y la rápida urbanización de su sociedad con un mayor ingreso disponible parecería que se proyectan como una panacea de la diversificación. En este contexto, conviene cuestionarnos si la relación con China representa un reto o una oportunidad, y cuáles son las acciones que se podrían llevar a cabo para mitigar riesgos o potenciar posibles beneficios de una mayor interacción comercial con el gigante asiático.

Panorama general del comercio e inversión México-China: ¿una relación desequilibrada o de conveniencia mutua?

Desde un punto de vista cuantitativo, la relación comercial México-China es caracterizada por ser muy desequilibrada, ello en virtud de la expansión vertiginosa que han experimentado las exportaciones de China hacia México en las últimas décadas. En efecto, desde 2001, año en que China logró concluir su acceso a la Organización Mundial del Comercio (OMC), y hasta 2022, el déficit comercial de México con China ha aumentado impresionantemente (véase gráfica 1). De manera general, durante ese periodo, el déficit creció a una tasa cercana a 20%, dando como resultado la cifra de -USD 107 778 millones en 2022, año en que el comercio bilateral sumó alrededor de USD 130 000 millones.³

Lo anterior se debe a que, desde que China entró a la OMC, este país se convirtió en nuestro principal proveedor de insumos para la producción de productos que, a su vez, son exportados principalmente a Estados Unidos. Las importaciones chinas han sido un eslabón importante en las

³ Secretaría de Economía, “Comercio Exterior/Información Comercial”, 25 de septiembre de 2019, en <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-informacion-comercial?state=published> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

cadena de producción que han permitido a México ganar competitividad en Estados Unidos, aprovechando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, ahora T-MEC), al tiempo que Estados Unidos ha perdido competitividad en México, a favor de China. En tanto que el déficit de México con China se ha profundizado desde la década de 1990, el país goza de un gran superávit con el país norteamericano.⁴ Es gracias a esta ecuación que se podría afirmar que la relación comercial México-China ha resultado ser, de alguna manera, de conveniencia mutua.

En 2022, 76% de las importaciones provenientes de China abarcaron principalmente bienes intermedios, como aparatos eléctricos de telefonía o telegrafía, dispositivos de cristal líquido, partes y accesorios para máquinas y aparatos de oficina, máquinas para el procesamiento de datos, y circuitos microestructuras electrónicas, entre otros. Por su parte, las exportaciones mexicanas a China se concentraron en productos como minerales de cobre y de plomo (y concentrados), partes y accesorios de vehículos, y automóviles tipo turismo.

Hoy, China es, para México, el segundo socio comercial a nivel mundial (con 10.96% del comercio total), después de Estados Unidos. Asimismo, el país representa el tercer destino de las exportaciones mexicanas (aunque apenas con 1.89%) y el segundo proveedor de las importaciones (con 19.6% del total de éstas).

Respecto a la inversión, de 1999 a diciembre de 2022, la inversión acumulada proveniente de China registrada en México fue de USD 3728.8 millones, lo cual equivale a únicamente 0.6% del total de la inversión extranjera directa (IED) recibida por México. En 2022, China era el séptimo inversionista de México, con USD 735.9 millones (contra USD 15 021 provenientes de Estados Unidos, el principal inversionista). El 46% de esta inversión se destinó al sector manufacturero (bienes de capital y tecnología para la exploración minera; aparatos y equipos para las energías renovables; industria electrónica; aeroespacial). A septiembre de 2022, México tenía registradas 1463 empresas con inversión China (véase gráfica 2).

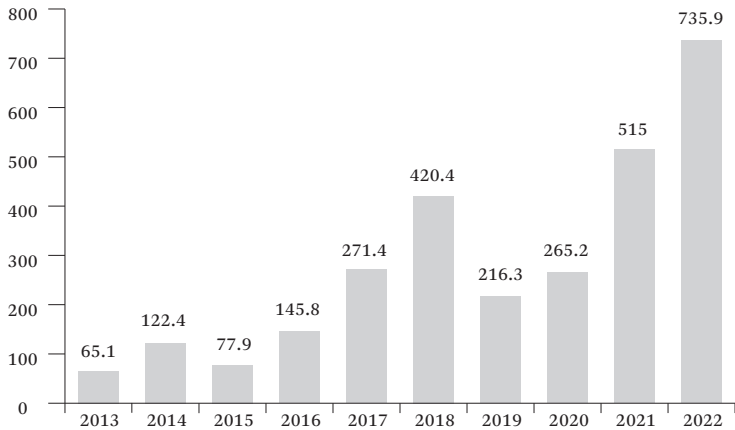
⁴ Roberto Morales, "México registra superávit comercial récord con EU", *El Economista*, 7 de septiembre de 2022, en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-alcanza-superavit-record-en-la-balanza-comercial-con-EU-20220907-0040.html> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

Gráfica 1. Comercio exterior México y China (miles de millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

Gráfica 2. Inversión extranjera directa de China a México (millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

En cuanto a la inversión mexicana en China, ésta es bastante limitada. Entre los casos con operaciones de manufactura en el país asiático se encuentran Bimbo y Maseca en la industria de los alimentos; Grupo Saltillo, Nematik y Katcon en la industria automotriz, y otras, como Kuo, en la industria plástica.⁵

Todo esto se ha llevado a cabo sin que exista un tratado comercial entre ambos países. La relación comercial se ha ido administrando mediante los “espacios de diálogo bilateral”, como la Subcomisión de Asuntos Económicos de la Comisión Binacional Permanente (en adelante, Subcomisión), el Grupo de Alto Nivel (GAN), el Grupo de Alto Nivel Empresarial (GANE), y el Grupo de Alto Nivel de Inversiones (GANI), todos son iniciativas de nivel gubernamental.

El GAN y la Subcomisión son mecanismos en los que las autoridades responsables de regular los flujos de comercio e inversión se reúnen para revisar aquellos aspectos que consideran relevantes para potenciar las ventajas de un mayor comercio o administrar diferencias. Algunos de los temas que se han abordado han sido cómo potenciar los flujos de inversión en el sector manufacturero, el comercio exterior agropecuario, el intercambio de estadísticas, etcétera. El diálogo, aunque limitado, si se compara con lo institucional de comités o grupos de trabajo que se derivan de compromisos

⁵ Moisés Ramírez; “Da GIS paso hacia China”, *Reforma*, 24 de noviembre de 2016, en <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=991146&md5=6b9583329b76e6f48a761e03ffda071e&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023); Truman Peng y Yiling Wang, “Newak: China’s Open Business Environment Ideal for Innovation”, en iChongqing, 5 de marzo de 2021, en <https://www.ichongqing.info/2021/03/05/nematik-chongqings-open-business-environment-ideal-for-innovation/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2021); Karina Almaraz, “Katcon’s Unstoppable Evolution: From National Producer to Worldwide Automotive Reference”, en *Comercio Exterior*, 2021, en <https://www.revistacomercioexterior.com/katcons-unstoppable-evolution-from-national-producer-to-worldwide-automotive-reference> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023); Kacey Culliney, “Grupo Bimbo Completes Acquisition of China Baking Group Mankattan”, en FoodNavigator Latam, 2 de julio de 2018, en <https://www.foodnavigator-latam.com/Article/2018/07/02/Grupo-Bimbo-completes-acquisition-of-China-baking-group-Mankattan> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023); Daniel Higa, “Gruma se consolida en Asia y celebra 10 años de su llegada al mercado chino”, en Bolsamania, 17 de octubre de 2016, en <https://www.bolsamania.com/mexico/noticias/empresas/gruma-se-consolida-en-asia-y-celebra-10-anos-de-su-llegada-al-mercado-chino-1758568.html> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023); y Juan Manuel Rojas Cárdenas, “China y México: desarrollo del comercio, una inversión para el futuro”, en China Briefing, 21 de diciembre de 2017, en <https://www.china-briefing.com/news/china-y-mexico-desarrollo-del-comercio-una-inversion-para-el-futuro/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

en el marco de un tratado de libre comercio (TLC), tienen una importancia estratégica, ya que fomentan la consolidación de reuniones anuales para para revisar la agenda bilateral.

Asimismo, resulta de igual importancia el papel del GANE. Aunque los gobiernos participan, los actores principales son las empresas mexicanas o chinas, quienes comparten aspectos que inciden de manera negativa en el desarrollo de sus negocios y proponen líneas de acción.

Los trabajos tanto del GAN o GANE se han traducido, para México, en un mecanismo que le permite impulsar su interés de contar con un mayor número de acuerdos fitosanitarios para la exportación de productos agropecuarios y agilizar las autorizaciones para que más plantas exportadoras de agroalimentos sean certificadas por las autoridades sanitarias de China. No obstante, la relación comercial se rige básicamente por las reglas y los términos de la OMC.⁶

Sin duda, aún existe un gran potencial para ampliar, profundizar y diversificar la relación comercial y de inversión de México con China. Para que esto suceda, se requiere una mejor regulación de los flujos de comercio e inversión bilaterales, de tal manera que se potencien las sinergias y se administren los riesgos. En los siguientes años, el país asiático no reducirá su inserción global, sino que se incrementará y hará más evidente la urgencia de lo anterior.

Guerra comercial y tecnológica Estados Unidos-China: ¿una oportunidad para México?

Cuando Donald Trump llegó al poder en Estados Unidos en enero de 2017, este se propuso cumplir sus promesas de campaña (“Make America Great Again”), en la que incluyó su reivindicación de reequilibrar el déficit comercial de Estados Unidos, el de China fue su mayor preocupación, a esta nación culpó de las pérdidas económicas de Estados Unidos desde su entrada a la

⁶ Secretaría de Economía, “México y China celebraron la X Reunión del Grupo de Trabajo de Alto Nivel”, comunicado núm. 054, 5 de septiembre de 2022, en <https://www.gob.mx/se/articulos/mexico-y-china-celebraron-la-x-reunion-del-grupo-de-trabajo-de-alto-nivel-313613?idiom=es> (fecha de consulta 11 de diciembre de 2023).

OMC. Así, su administración impuso una serie de restricciones comerciales unilaterales sobre China (en virtud de la Sección 201 y 301 de la Ley de Comercio de 1974 y la Sección 232 de la Ley de Comercio de 1962), violando las normas de la OMC. Las sanciones de Estados Unidos abarcaron una lista de productos que incluyeron: equipos de telecomunicaciones, maquinaria industrial, ordenadores y semiconductores, ropa, piezas de vehículos, muebles y electrodomésticos. Además, el país adoptó medidas contra ciertas empresas chinas del sector de las telecomunicaciones (como Huawei y ZTE) impidiéndoles vender componentes a Estados Unidos e inhibiendo a otras empresas estadounidenses de hacer negocios con ellas.

A pesar del fin de la administración de Trump, la situación entre Estados Unidos y China persiste en un punto de conflicto. El Gobierno de Joe Biden continuó aplicando las restricciones a las exportaciones chinas en su programa “Build Back Better”, sucesor del “Make America Great Again”. En efecto, según confirma el grupo de abogados Braumiller, tras la revisión de la Sección 301 de la Ley de Comercio de Estados Unidos (en octubre de 2022), “está claro que los aranceles a China han llegado para quedarse”.⁷

En este escenario de lucha entre los dos gigantes, ha habido efectos que se han extendido por todo el comercio internacional, provocando consecuencias positivas y negativas para numerosas economías. Hay estudios que evidencian que, por lo menos en las primeras etapas de la guerra comercial, varios terceros países se han visto beneficiados de la desviación comercial, especialmente los más cercanos a los contendientes, dada su proximidad y la existencia de acuerdos comerciales.⁸ Estos países se ubican en Asia Oriental y el Sudeste Asiático (particularmente, serían Taiwán, Viet Nam, India y República de Corea), y también Canadá y México, con los que la balanza negativa de comercio de Estados Unidos se ha profundizado.

⁷ Adrienne Braumiller, “Section 301 Update: Four-Year Review, Exclusions, Litigation, and the Future of China Tariffs”, en Braumiller Law Group, 2 de octubre de 2022, en <https://www.braumillerlaw.com/four-year-review-exclusions-litigation-future-china-tariffs/> (fecha consulta: 11 de diciembre de 2023).

⁸ Alessandro Nicita, *Trade and Trade Diversion Effects of United States Tariffs*, Nueva York, UNCTAD (UNCTAD Research Paper, 37), noviembre de 2019, pp. 5-11, en https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d9_en.pdf (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

Se prevé que los países que ganarán de una prolongación de la guerra comercial China-Estados Unidos son aquellos que tengan una estructura relativamente similar de las exportaciones de China, de forma que, cuando se suban los aranceles a China, pueden aprovecharse fácilmente. En este sentido, Asia Oriental, Canadá y México tienen un potencial de convertirse en nuevos proveedores, sobre todo en sectores como la electrónica y maquinaria, así como de ciertos servicios.

Además, tras las interrupciones de las cadenas globales de suministro a partir de la pandemia de la covid-19, en febrero 2021, el presidente Biden publicó la Orden Ejecutiva 14017,⁹ en la que señala la necesidad de contar con cadenas de suministro resistentes, diversas y seguras para hacer frente a cualquier posible amenaza. Asimismo, este ordenó un esfuerzo interagencias para completar un informe, el *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth*, para identificar la vulnerabilidad y necesidades en las cadenas. En junio de 2021, se publicó el informe, que se centró en la cadena de suministros de cuatro productos críticos: a) la fabricación de semiconductores y empaque avanzado; b) baterías de gran capacidad, como aquellas para vehículos eléctricos; c) minerales y materiales críticos; y d) productos farmacéuticos e ingredientes farmacéuticos activos.¹⁰

La pandemia de covid-19 reveló la escasez en estos sectores, debido a la gran demanda de medicamentos, semiconductores y baterías. Entre las principales conclusiones, el informe señaló las deficiencias estructurales tanto en cadenas de suministro nacionales e internacionales, prácticas comerciales desleales por parte de competidores (léase China), y la innovación desviada hacia Asia, y alega que la base industrial de Estados Unidos ha sido ahogada por el hecho de que el sector privado se ha centrado

⁹ The White House, “Executive Order on America’s Supply Chains”, 24 de febrero de 2021, en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

¹⁰ The White House, *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017*, Washington D. C., The White House, junio de 2021, en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

en los beneficios a corto plazo y no en las inversiones a largo plazo. Entre las recomendaciones ahí emitidas, destaca el “trabajar con aliados y socios para reducir las vulnerabilidades en las cadenas de suministro globales”.

En este contexto, en 2022 se emitió la Ley de CHIPS y Ciencia (CHIPS and Science Act), el cual tiene el objetivo de impulsar la investigación y desarrollo (I&D) en la producción de semiconductores estadounidenses, asegurando el liderazgo de Estados Unidos en la tecnología que constituye la base de todo, desde los automóviles hasta los electrodomésticos y los sistemas de defensa.¹¹ Esta ley pretende garantizar que Estados Unidos impulse su ventaja científica y tecnológica, autorizando grandes cantidades de financiación, incluyendo USD 52 700 millones para la investigación, el desarrollo, la fabricación y el fomento de la mano de obra en el sector de los semiconductores en Estados Unidos. Estos fondos también van acompañados de fuertes barreras que garantizan que los beneficiarios no construyan determinadas instalaciones en China y otros “países problemáticos”, es claro que hay un objetivo subyacente: limitar la expansión de la capacidad de fabricación de semiconductores en China.¹²

Dado lo anterior, se podría afirmar que las prácticas proteccionistas de la administración Trump contra China están siendo perpetuadas y ampliadas por la administración Biden, y hay señales de que tal tendencia continuará. Adicionalmente, se prevé la intención de Estados Unidos de llevar a cabo un ambicioso proceso de relocalización (*nearshoring*), el cual tardará varios años en completarse. Esta política comercial de Estados Unidos hacia China se explica, por una parte, por la “ansiedad” que genera el ascenso de un nuevo competidor global y, por la otra, por la falta de acceso, en sus términos, al mercado que se proyecta será el mayor en el mundo en las siguientes décadas.

¹¹ The White House, “Factsheet: CHIPS and Science Act Will Lower Cost, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China”, 9 de agosto de 2022, en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

¹² Véase Ana Swanson, “Cinco claves de la Ley de Chips de EE.UU.”, *The New York Times*, 1 de marzo de 2023, en <https://www.nytimes.com/es/2023/03/01/espanol/ley-chips-semiconductores-usa.html> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

China en cierta forma ha contribuido a construir esta narrativa y el entorno poco amigable con países desarrollados a nivel global. Diversos analistas coinciden en que, si bien el país asiático ha ampliado y mejorado el acceso a su mercado, los inversionistas extranjeros siguen enfrentándose a un acceso limitado y no equitativo, si se equipara al mayor acceso que las firmas chinas encuentran en el exterior.¹³ Ejemplo de ello son las restricciones en la industria del entretenimiento en China, además de las limitantes en cupos para la distribución de películas en el mercado chino.

Como se destacó antes, China cuenta aún con un muy reducido número de inmigrantes de otros países que se hayan integrado a la sociedad e instituciones del país asiático. Lo anterior incide en la capacidad del país de construir un mejor entendimiento y confianza en sus relaciones con otros países, especialmente con economías desarrolladas.

Si bien China tiene en vigor 16 acuerdos de libre comercio y otros 19 se encuentran en etapa de negociación o estudio, se observa que su estrategia de negociación se concentra con economías en desarrollo y su nivel de ambición no llega al nivel de profundidad de acuerdos como el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT) y, menos aún, el T-MEC. En ese sentido, las expectativas de que China mejore sustantivamente sus relaciones comerciales con economías desarrolladas, en particular con Estados Unidos y la Unión Europea, en materia de acceso a mercados no son optimistas, lo cual abonará a una agenda ya conflictiva.

La relocalización o nearshoring, ¿un área de oportunidad para atraer inversión china a México?

Explicado de manera sencilla, el concepto de *nearshoring* implica producir cerca del consumidor final, asegurando tener una cadena de suministro que pueda permitir hacer esa producción en tiempo eficiente y con me-

¹³ Comisión Europea, “China’s Restrictions on FDI are Much Stronger than in the E.U. and U.S.”, en EU Science Hub, en https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-mission-statement-work-programme/facts4eufuture/china-challenges-and-prospects-industrial-and-innovation-powerhouse/chinas-restrictions-fdi-are-much-stronger-eu-and-us_en (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

nor costo y vulnerabilidades.¹⁴ Se trata de un fenómeno iniciado en varias empresas que han empezado a reubicar sus procesos productivos, ya sea hacia su país de origen, o en lugares más cercanos, de bajo coste y competitivos. La covid-19 parece haber actuado como el catalizador que ha acelerado esta tendencia.¹⁵

Según el *2020 Kearney US Reshoring Index*, ciertos sectores, como la electrónica, la maquinaria, el calzado, la ropa y los juguetes, comenzaron a deslocalizar su producción en otros lugares de bajo coste, principalmente Viet Nam, Tailandia e India. En el caso del sector automotor, México ha predominado.¹⁶

De acuerdo con los autores del *2021 Kearney US Reshoring Index*: “Gracias a la pandemia, las guerras comerciales y los aranceles, y las continuas interrupciones de la cadena de suministro resultantes, las empresas estadounidenses se están tomando más en serio la adopción de versiones ampliadas de la deslocalización”. Asimismo, más empresas están tratando de invertir en activos de fabricación en los Estados Unidos y en México.¹⁷

Lo anterior se confirma en el estudio de 2022, en el cual se cuestiona qué pasaría si ese ecosistema de proveedores que China y otros países asiáticos han estado construyendo durante las últimas tres décadas se acercara

¹⁴ Definiciones de *nearshoring* fueron consultadas en: Secretaría de Economía, *Invierte en México: tu mejor opción hoy para el largo plazo*, México, Secretaría de Economía, marzo de 2023, p. 9, en https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/ied/dossier_inversion_esp.pdf (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023); Carlos Vargas, “Nearshoring, la nueva frontera de México”, en EGADe Ideas, 29 de marzo de 2023, en <https://egade.tec.mx/es/egade-ideas/opinion/nearshoring-la-nueva-frontera-de-mexico> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023); y “¿Qué es el nearshoring?”, en Actinver, 31 de octubre de 2023, en <https://actinver.com/que-es-nearshoring> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

¹⁵ Véase Irina Fan, Thomas Holzheu y Clarence Wong, *De-risking Global Supply Chains; Rebalancing to Strengthen Resilience*, Zurich, Swiss Re Institute (Sigma 6/2020), en <https://www.swissre.com/dam/jcr:cff737e5-ac7f-4d67-b0cc-6634fe378feb/sigma-6-2020-en.pdf> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

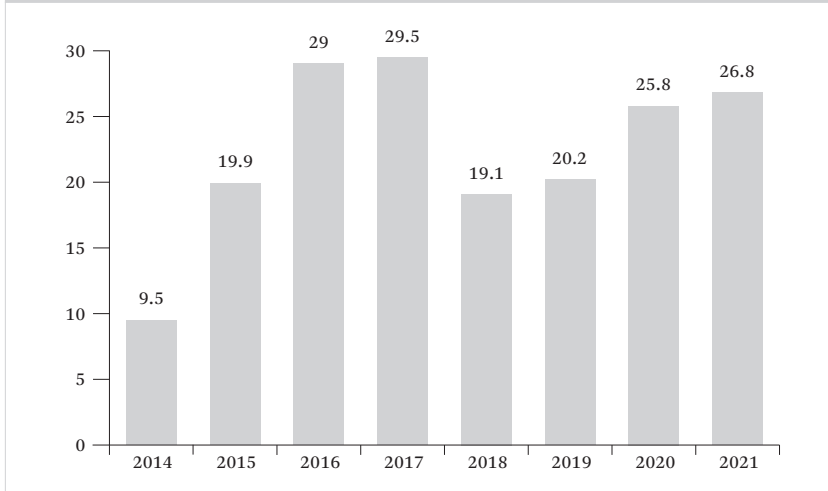
¹⁶ Brandon Blaesser, Parick Van den Bossche, y Yuri Castaño, “Global Pandemic Roils 2020 Reshoring Index; Shifting Focus from Reshoring to Right-shoring: 2020 Kearney U.S. Reshoring Index”, en Kearney, en <https://www.kearney.com/service/operations-performance-transformation/us-reshoring-index/2020> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

¹⁷ P. Van den Bossche, Brian Ehrig, Omar Troncoso y Shay Luo, “The Tides Are Turning: 2021 Kearney U.S. Reshoring Index”, en Kearney, 12 de abril de 2022, en <https://www.kearney.com/industry/consumer-retail/article/-/insights/the-2021-reshoring-index-the-tides-are-turning> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2022).

a Estados Unidos. Esto se plantea dado que, en el estudio, se percibe que, cada vez más, empresas chinas y asiáticas están estableciendo operaciones de manufactura en México.¹⁸

Según el estudio *Termómetro de las salidas de inversión extranjera directa 2023* se observa que dichas salidas en la industria manufacturera han ido en ascenso. En 2014, la inversión de China en el exterior en el sector manufacturero registró USD 9 500 millones y, para 2021, se superaron los USD 26 800 millones. Respecto al número de empresas chinas del sector manufacturera que invierten en el exterior pasó de 8717 empresas a 9036 en el mismo periodo (véase gráfica 3).¹⁹

Gráfica 3. Inversión de China en el exterior en industria manufacturera (miles de millones de USD)



Fuente: *Termómetro de las salidas de inversión extranjera directa 2023*.

¹⁸ “Kearney Reshoring Index Remains Negative, but the Tide is Turning”, en Kearney, 13 de abril de 2022, en <https://www.kenoconsulting.com/about/keno-in-the-media/press-releases/article/-/insights/keno-reshoring-index-remains-negative-but-the-tide-is-turning-1> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

¹⁹ Gperspective, *Termómetro de las salidas de inversión extranjera directa 2023*, Beijing, Keno Consulting, enero de 2023, en https://kenoconsulting.com.mx/wp-content/uploads/2023/01/Termometro-IED-China-Keno-Gperspective_2023.pdf (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

Todo indica así que la deslocalización es, y seguirá siendo, un elemento vital de las nuevas cadenas de suministro más resistentes. Esta representará un replanteamiento ágil y dinámico de la deslocalización clásica, incorporando y aprovechando modelos en los que, por ejemplo, los componentes y los suministros de materiales se deslocalicen y el montaje final automatizado y las pruebas se realicen en Estados Unidos. Se trata de una definición en evolución que permite a los fabricantes abastecerse de una parte de sus materiales y componentes en lugares cercanos, como México,²⁰ Centroamérica e incluso Canadá, sin presentar sus productos como fabricados en Estados Unidos.

En este contexto, es menester señalar que en las dos últimas Cumbres de Líderes de América del Norte, celebradas en 2021 y 2023, quedó de manifiesto que Estados Unidos considera a México y Canadá como aliados y socios clave para reducir las vulnerabilidades en las cadenas de suministro globales. De éstas ha surgido un mandato al más alto nivel político de fortalecer la integración de América del Norte y las cadenas de suministro de la región, capitalizar el T-MEC y aprovechar la reestructuración de las cadenas.²¹ Asimismo, en las reuniones del Diálogo Económico de Alto Nivel México-Estados Unidos (DEAN) de 2021 y 2022, se ha considerado como tema central el fortalecimiento de las cadenas de suministro para

²⁰ Véase “Nearshoring: más de 3,000 empresas asiáticas ya se instalaron en México”, en *Forbes*, 8 de diciembre de 2023, en <https://www.forbes.com.mx/nearshoring-mas-de-3000-empresas-asiaticas-ya-se-instalaron-en-mexico/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023) (en este artículo se afirma que ello deriva del fenómeno de relocalización de cadenas de suministro o *nearshoring*, siendo las empresas de origen chino las que tienen mayor presencia en el país); y “Nearshoring: 40 automotrices chinas buscan instalarse en el centro de México”, en *Forbes*, 7 de diciembre de 2023, en <https://www.forbes.com.mx/nearshoring-40-automotrices-chinas-buscan-instalarse-en-el-centro-de-mexico/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

²¹ Departamento de Estado de Estados Unidos, “Ficha informativa: Principales resultados de la Cumbre de Líderes de América del Norte de 2021”, 19 de noviembre de 2023, en <https://www.state.gov/translations/spanish/ficha-informativa-principales-resultados-de-la-cumbre-de-lideres-de-america-del-norte-de-2021/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023); y Juan Francisco Torres Landa Ruffo y Omar Guerrero, “Principales resultados de la X Cumbre de Líderes de América del Norte”, en Hogan Novells, 16 de enero de 2023, en <https://www.engage.hoganlovells.com/knowledgeservices/news/principales-resultados-de-la-x-cumbre-de-lideres-de-america-del-norte> (fecha de consulta 11 de diciembre de 2023).

reducir su vulnerabilidad, hacerlas resilientes e impulsarlas a contribuir a la competitividad de la región.²²

Estas manifestaciones políticas, pero sobre todo la política industrial de Estados Unidos encarnada en la Ley de CHIPS y Ciencia (comentada arriba), aunada a la Ley de Reducción de la Inflación de 2022 (Inflation Reduction Act), considerada como la acción más agresiva para abordar la crisis climática en la historia de los Estados Unidos,²³ son elementos que indican que el gobierno de Estados Unidos está favoreciendo la relocalización de cadenas de suministro a la región de América del Norte. Esta última ley exige inversiones de USD 433 000 millones durante 10 años, desde 2022 hasta 2031, de los cuales USD 369 000 millones son para inversiones en seguridad energética y cambio climático, incluyendo incentivos directos a los consumidores,²⁴ con lo que se prevé se detone la demanda de vehículos eléctricos y tecnologías de energías limpias y, en consecuencia, un incremento de la inversión en el sector manufacturero de la región. La llegada de Tesla a Monterrey es el ejemplo más actual de esto.²⁵

²² Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “Diálogo Económico de Alto Nivel entre México y Estados Unidos. Hoja informativa”, 9 de septiembre de 2021, en <https://www.gob.mx/sre/documentos/dialogo-economico-de-alto-nivel-entre-mexico-y-estados-unidos-282329> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023); y Departamento de Estado de Estados Unidos y SRE, “2.a Reunión anual del Diálogo Económico de Alto Nivel México-Estados Unidos (DEAN)”, comunicado conjunto, 12 de septiembre de 2022, en <https://www.state.gov/translations/spanish/2a-reunion-anual-del-dialogo-economico-de-alto-nivel-mexico-estados-unidos-dean/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

²³ La Ley de Reducción de la Inflación de 2022, es la tercera pieza de la legislación aprobada desde finales de 2021 en Estados Unidos que busca mejorar la competitividad económica, la innovación y la productividad industrial de ese país, junto con La Ley Bipartidista de Infraestructura y la Ley de CHIPS y Ciencia. El texto y descripción de esta Ley, se pueden consultar en “La Ley de Reducción de la Inflación”, Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, en <https://espanol.epa.gov/la-ley-de-reduccion-de-la-inflacion> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

²⁴ “Principales medidas de la Ley IRA (Inflation Reduction Act) sobre transición energética”, en Fundación Repsol, 14 de marzo de 2023, en <https://openroom.fundacionrepsol.com/es/contenidos/principales-medidas-ley-ira-inflation-reduction-act-transicion-energetica/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

²⁵ Véanse Arturo Solís, “Inversión de Tesla en México se explica con subsidios de Estados Unidos: AMDA”, en Bloomberg Línea, 1 de marzo de 2023, en <https://www.bloomberglinea.com/2023/03/01/inversion-de-tesla-en-mexico-se-explica-con-subsidios-de-estados-unidos-amda/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023); y “¿Cuándo inicia operaciones la planta de Tesla en Monterrey? Esto Explica Samuel García”, *El Financiero*, 2 de marzo de 2023, en

La pregunta es, ¿cómo podría México aprovechar este fenómeno para fortalecer sus lazos con China? De la misma manera que las importaciones chinas se convirtieron en un eslabón importante en las cadenas de producción que han permitido a México ganar competitividad en Estados Unidos (aprovechando el TLCAN/T-MEC), la inversión china podría serlo en la creación de cadenas de suministro hacia atrás (a niveles Tier 2 y Tier 3) que alimenten la producción de las empresas que se relocalicen en México. Esta inversión, sobre todo en pequeñas y medianas empresas (pymes), será vital si se quiere apuntalar a las empresas que están llegando, como Tesla.

De esta forma, éstas no se volverían simples ensambladoras de insumos importados, sino que generarían un efecto multiplicador en el desarrollo local, al consumir insumos producidos localmente. De este modo, el *nearshoring* se podría convertir en una oportunidad también para estrechar los lazos de inversión con China, por lo que convendría explorar esa posibilidad, enfocándose en los sectores que ya fueron identificados por Estados Unidos: materiales críticos, baterías eléctricas, medicamentos y dispositivos médicos, y semiconductores.

No obstante, habría que tener en cuenta posibles limitantes que pudieran surgir si Estados Unidos decidiera imponer restricciones a productos que, siendo fabricados en México, utilicen insumos de empresas mexicanas con inversión china. De igual forma, habría que trabajar fuertemente con las empresas chinas para superar los obstáculos que hasta hoy han impedido que exista una mayor vinculación empresarial entre México y China.

En todo caso, resulta interesante que, en 2022, el Gobierno de México emitiera el documento *Rumbo a una Política Industrial*,²⁶ el cual busca fomentar la competitividad y la capacidad productiva de la industria mexicana y que se centra en 5 sectores estratégicos: agroindustria, electromovilidad, servicios médicos y farmacéuticos, industrias creativas, y electricidad y electrónica. En el último se ubican los semiconductores.

<https://www.elfinanciero.com.mx/tech/2023/03/02/gigafactory-de-tesla-en-monterrey-se-construira-en-tiempo-record-dice-samuel-garcia/> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

²⁶ Secretaría de Economía, “Secretaría de Economía presenta la estrategia ‘Rumbo a una Política Industrial’”, comunicado núm. 57, 20 de septiembre de 2022, en <https://www.gob.mx/se/es/articulos/secretaria-de-economia-presenta-la-estrategia-rumbo-a-una-politica-industrial-314996> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

En ese sentido, cabe mencionar ciertas voces del sector empresarial mexicano, que consideran al *nearshoring* la oportunidad histórica que requiere la atención de todos los actores económicos relevantes del país, a fin de sacar el mejor provecho a una oportunidad económica que ya comenzó y cuyo crecimiento dependerá de todos.²⁷

Consideraciones finales: ¿puede México formular una política comercial que reconozca nuestro presente y futuro en relación con China?

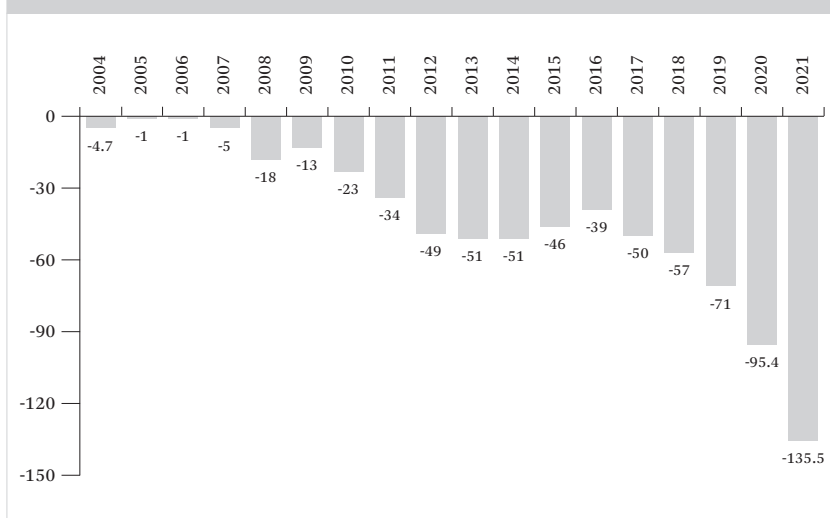
México y sus diseñadores de políticas públicas se enfrentan a una compleja realidad. China es nuestro segundo socio comercial y se está proyectando para, en unas décadas, convertirse en la primera economía del mundo y un exportador de capital similar a Estados Unidos y Alemania.

Para proyectar lo importante de que consideremos todas nuestras opciones, formular una estrategia en nuestra relación con China y entender por qué a economías desarrolladas les interesa contar con un acceso al mercado robusto hacia China, basta con observar la tendencia de las importaciones agropecuarias de este país. Desde 2004, la balanza agropecuaria de China es deficitaria con alrededor de USD 4000 millones, desde entonces, no han logrado revertir la tendencia; en 2021, por primera vez, su déficit comercial superó -USD 135 000 millones (véase gráfica 4).²⁸

²⁷ Postura expresada por representantes del sector empresarial durante “Diálogos para el Desarrollo” que organizó la UNAM y el Instituto para el Desarrollo Industrial y la Transformación Digital. Véanse “Sector empresarial mexicano pide apoyo al gobierno para promover el nearshoring”, en Bnamericas, 30 de marzo de 2023, en <https://www.bnamericas.com/es/noticias/sector-empresarial-mexicano-pide-apoyo-al-gobierno-para-promover-el-nearshoring> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023); Ivette Saldaña, “México debe encabezar atracción de nearshoring: CCE”, *El Universal*, 28 de marzo de 2023, en <https://es-us.noticias.yahoo.com/m%C3%A9xico-encabezar-atracci%C3%B3n-nearshoring-cce-190510217.html> (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

²⁸ Keno Consulting, *Termómetro del comercio exterior agropecuario de China*, Beijing, Keno Consulting, agosto de 2022, en https://kenoconsulting.com.mx/wp-content/uploads/2022/08/Termometro-Comercio-Exterior-Agropecuario-de-China_2022.pdf (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2022).

Gráfica 4. Déficit comercial agropecuario de China (miles de millones de USD)



Fuente: Keno Consulting, *Termómetro del comercio exterior agropecuario de China*.

Al menos en discurso, México mantiene el propósito de diversificar sus intereses comerciales, financieros, ambientales y políticos para reducir un poco la excesiva dependencia respecto a Estados Unidos. Tal propósito de diversificación enmarca la relación sino-mexicana, la cual ha sido declarada de carácter “estratégico integral” al más alto nivel.

Una política comercial, cuyo objetivo sea intensificar vínculos con China, a la vez que se continúa con una necesaria e intensa relación de interdependencia con Estados Unidos, es sana. Si bien México enfrentará obstáculos tanto internos como externos por la confrontación ante ambas potencias globales, eso no debe ser un factor que inhiba la formulación de manera objetiva y fundamentada de una política comercial independiente que reconozca dicha realidad compleja.

No obstante, habrá que tener en cuenta que la renegociación del TLCAN llevó a establecer que ninguno de los países del acuerdo pueda negociar sin consultar con los demás socios con países que no son considerados “economías de mercado” (léase China).

De igual forma, las autoridades chinas son conscientes que en el largo plazo no es sustentable depender tecnológicamente de otros países ni tampoco de concentrar su comercio exterior en un número reducido de países. Por estos motivos, y para diversificar sus riesgos, China busca ampliar sus relaciones comerciales mediante diversas iniciativas, que van desde persuadir promoviendo los beneficios en materia de inversión y comercio que presupone un mayor apoyo a sus iniciativas, hasta brindar incentivos financieros para que sus empresas inviertan en el exterior. Ejemplo de lo anterior, se observa que tan pronto China decidió eliminar la política de *cero covid*, sus autoridades se han enfocado en la promoción de eventos como la Feria de Cantón, la Feria de Importación y Exportación de China, la aceptación de visitas de Estado y otorgar fondos de hasta CNY 500 000 (equivalentes a MXN 1 300 000) para que las empresas paguen estudios de factibilidad o mitigación de riesgos para invertir en el exterior.²⁹

En todo caso, es indispensable tener presente que las políticas implementadas por Estados Unidos o por China antes expuestas tienen por objetivo principal promover y proteger su interés nacional. En ese sentido, la estrategia de México no debe ser alinearse a una u otra, sino que requiere evaluarlas y definir propias que se ajusten a la realidad mexicana. Igualmente, el país debe llevar a cabo un análisis detallado de los beneficios de un potencial TLC con China y de los retos que implica no contar con un marco normativo para solucionar diferencias y atender ágilmente las preocupaciones que enfrentan sus industrias al negociar con el gigante asiático, así como avanzar en la apertura de un mercado que sólo crecerá.

Es también importante tomar en cuenta que, si bien un TLC coadyuva a brindar mejores términos de acceso a un mercado y mayor certidumbre jurídica, no lo es todo. México cuenta con 14 TLC y 9 acuerdos de complementación económica y acuerdos de alcance parcial que, por lo menos hasta ahora, no se han traducido en la práctica en flujos de comercio e inversión más diversificados. Quizás la pregunta adecuada sea: ¿qué puede México aprender de Estados Unidos y China en materia de política industrial?

²⁹ Buró de Comercio de Beijing, “北京市财政局关于印发<北京市外经贸发展专项资金管理实施细则>的通知”, en Beijing Government, 18 de agosto de 2016, en https://sw.beijing.gov.cn/zt/dwhztt/tzgg_1918/202203/t20220328_2641126.html (fecha de consulta: 11 de diciembre de 2023).

Dicho esto, la solicitud de China de adhesión al TIRAT podría representar una oportunidad para México, que conviene evaluar, para negociar accesos preferenciales al futuro mercado más grande del mundo y, al mismo tiempo, regular de mejor forma aquellos aspectos que preocupan a ciertos sectores en México. Iniciar una negociación no es aceptar las peticiones de nuestra contraparte de antemano, sino concretar una negociación que convenga a ambas partes. Los miembros del TIRAT, México incluido, tienen la ventaja de que China no forma parte del mismo, por lo que la posición negociadora del grupo es más fuerte que si la negociación tuviera lugar a nivel bilateral.