



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



TLCAN: REANUDACIÓN DE NEGOCIACIONES, ELECCIONES EN MÉXICO Y EL PRELUDIO DE UN POSIBLE NUEVO ACUERDO TRIPARTITO

31 DE JULIO DE 2018

NOTA DE COYUNTURA

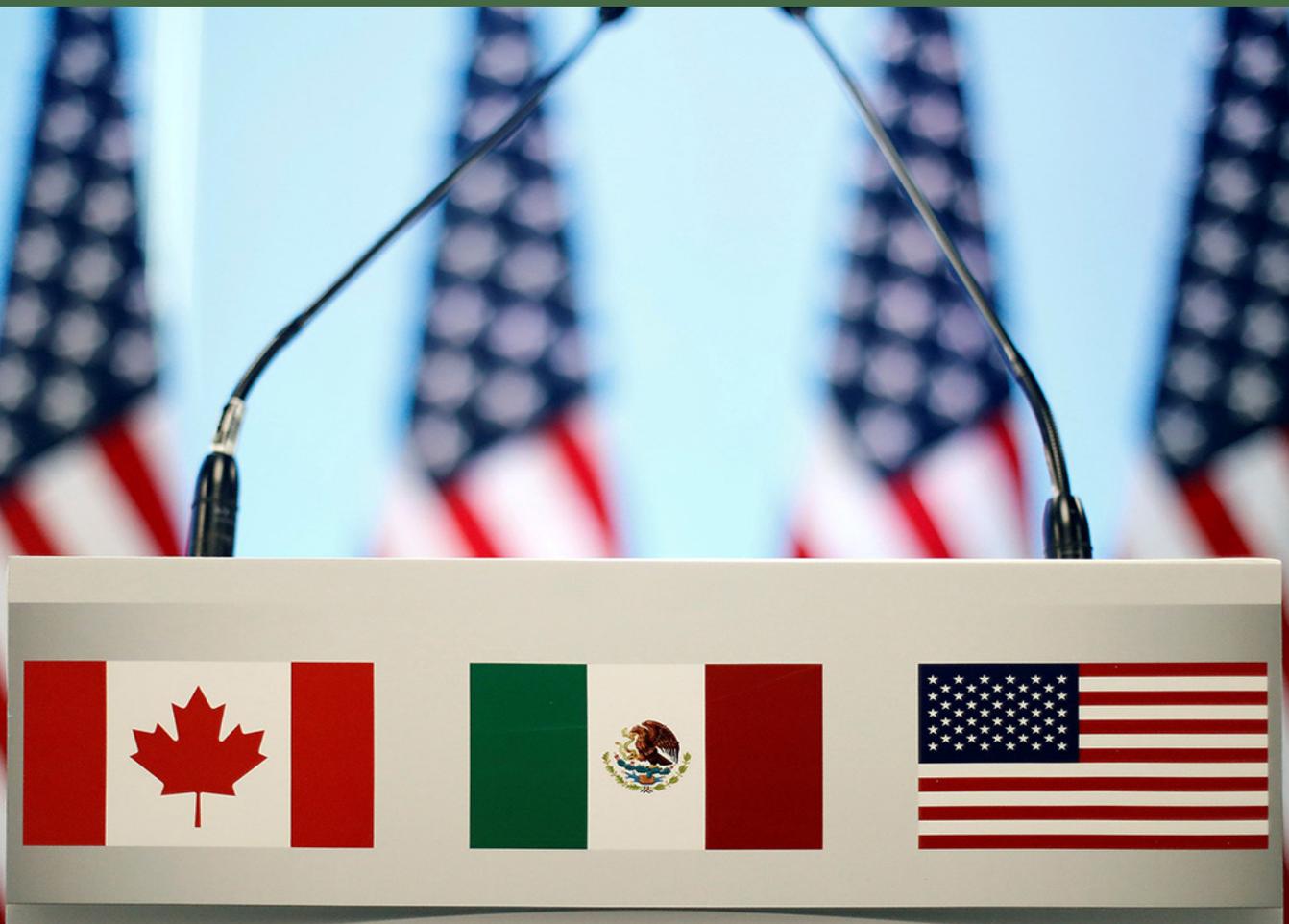


Imagen: KGMI

Tras una pausa de casi dos meses en las conversaciones de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), vigente desde 1994 con Estados Unidos y Canadá, la semana pasada se reanudaron los trabajos donde se vislumbra un posible acuerdo trilateral para finales de agosto en un contexto de constante incertidumbre, tras la imposición de aranceles a México y Canadá al acero y el aluminio por parte de Estados Unidos a finales de mayo; la sucesión presidencial en México; y las expectativas sobre la nueva conformación del Congreso estadounidense tras los comicios del próximo noviembre.

A casi once meses de haber iniciado las conversaciones de renegociación, estas se han enfrentado ante diversos dilemas sobre su supervivencia, alcances y límites. En este sentido, podríamos aseverar que las reglas de origen en el sector automotriz; los mecanismos de solución de controversias; y la Cláusula de terminación (sunset clause), representan los puntos más álgidos de la renegociación. En consecuencia, un eventual pacto tripartito debería de satisfacer y acomodar las exigencias de los tres países en estos rubros. No obstante, existe suficiente evidencia para señalar que las condiciones actuales son distintas a las de hace casi un año cuando iniciaron las negociaciones y por ende, los incentivos e intereses del gobierno estadounidense también se han visto transformados.

NAFTA: resume of negotiations, elections in Mexico and the prelude of a new tripartite agreement

After a break of two months of talks on renegotiation, the North American Free Trade Agreement (NAFTA), in force since 1994 with the United States and Canada, last week resumed where a possible trilateral agreement is envisaged for the end of August in a context of uncertainties after the imposition of tariffs on Mexico and Canada on steel and aluminum by the United States; the presidential succession in Mexico; and expectations about the new conformation of the US Congress after the upcoming elections next November.

Almost eleven months after starting the renegotiation talks, they have faced various dilemmas about their survival, scope and limits. In this sense, we could assert that what concerns the issue of rules of origin in the automotive sector; dispute resolution mechanisms; and the termination clause (sunset clause), provision through which the NAFTA automatically expires after five years (unless the three parties explicitly decide to keep it in force), represent the most critical points of the renegotiation. Consequently, an eventual tripartite agreement should satisfy the requirements of the three countries in these areas. However, there is enough evidence to indicate that the current negotiation conditions are different from those of almost one year after they were initiated, and therefore, the incentives and interests of the US government have also changed.

TLCAN: Impasse y desencuentros comerciales

El pasado jueves se reanudaron las negociaciones del TLCAN en un contexto de turbulencia comercial internacional después de que en mayo pasado, Estados Unidos decidiera imponer aranceles del 25 y 10 por ciento a las importaciones de acero y aluminio, provenientes de México, Canadá y la Unión Europea, así como el 25 por ciento a determinados productos provenientes de China por un valor agregado de 50 mil millones de dólares. Estas decisiones han tenido respuestas recíprocas por parte de los afectados, sin embargo, estos también han optado por reunirse y discutir la posibilidad de coordinar una respuesta conjunta a la amenaza de imposición de nuevos aranceles por parte del Gobierno del Presidente Donald Trump.¹ La implementación de medidas proteccionistas y la búsqueda de nuevos términos en los acuerdos comerciales, han cimbrado al comercio internacional, donde EEUU, ha dejado de ser considerado como un líder y promotor del libre comercio.

Con una retórica agresiva y hostil hacia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Presidente Trump se ha caracterizado por rechazar el actual TLCAN y ha ponderado la mayoría de las ocasiones, un discurso orientado hacia la transformación de este acuerdo bajo la premisa de buscar un acuerdo que “beneficie a EEUU y no sólo a sus socios”. Las negociaciones del TLCAN han estado marcadas durante las últimas semanas por la elección presidencial en México, donde resultó electo el candidato, Andrés Manuel López Obrador, el cual, ya ha sostenido encuentros con funcionarios del Gobierno estadounidense, así como con los equipos negociadores del TLCAN, tanto de EEUU como de Canadá. Asimismo, los desencuentros por las diferencias en lo que concierne a las reglas de origen en el sector automotriz y el desacuerdo en los mecanismos de solución de controversias, han ocupado un lugar central en las negociaciones. Sin embargo, según las últimas declaraciones del Representante Comercial de EEUU, Robert Lighthizer, el gobierno estadounidense se muestra optimista y prevé que un nuevo acuerdo sea firmado por el actual gobierno mexicano y aprobado por el Congreso estadounidense para finales de año.² Lighthizer, dijo que cree que “se han logrado grandes avances en este proceso” y aseguró que se está trabajando estrechamente con la industria automotriz sobre las reglas de origen. “Pienso que estamos en una posición en la que finalmente vamos a coincidir. Estamos trabajando muy de cerca con la industria (automovilística) de EEUU”, dijo hace unos días ante los miembros del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes.

Las declaraciones del funcionario tienen lugar después de que el diario canadiense *The Globe and Mail* publicara que, según fuentes cercanas al proceso, el gobierno estadounidense abandonó la exigencia de que todos los vehículos fabricados en Canadá y México para exportación a Estados Unidos, tuvieran al menos un 50 por ciento de contenido estadounidense, principal obstáculo de la renegociación. Asimismo, el diario *The Canadian Press*, recogió una declaración donde el Embajador de Canadá en Washington, David MacNaughton, aseveró que hay “progresos substanciales en la

¹ Representantes de la Unión Europea, Canadá, México, Corea del Sur y Japón se reunieron hoy (31 de julio) en Ginebra para dialogar sobre las medidas que tomarán para responder si finalmente Estados Unidos impone nuevos impuestos a las importaciones de automóviles en su territorio. Pare ver más, revisar, S.a., “Potencias automotrices preparan respuesta al plan arancelario de Trump”, *El Financiero*, 29 de julio de 2018 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/potencias-automotrices-preparan-respuesta-al-plan-arancelario-de-trump>

²S.a., “Lighthizer fija en agosto un posible acuerdo para el TLCAN”, *Forbes*, 26 de julio de 2018 en: <https://www.forbes.com.mx/ligthizer-fija-en-agosto-un-posible-acuerdo-en-el-tlcan/>

negociación del TLCAN”. Conviene tener presente que Estados Unidos solicitó en la cuarta ronda de negociaciones del TLCAN que los automóviles importados por Estados Unidos desde México y Canadá tuvieran 50 por ciento de contenido estadounidense y 85 por ciento de contenido de los tres países, además de que se obligara a identificar el origen del 100% de las piezas. La regla de origen vigente señala que un auto debe incluir 62.5% de contenido regional para no pagar aranceles.³

Ante la eventual culminación de la renegociación del TLCAN, resulta relevante considerar que debido a la Autorización para la Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés) vigente desde 2015, el Presidente estadounidense debe informar al Congreso que ha alcanzado un acuerdo en el marco de la negociación, al menos, noventa días previos de la firma final del instrumento. En este sentido, para que se culmine el proceso de renegociación con éxito a finales de este año, las negociaciones deberían de concluir a más tardar a finales de agosto, para que de esta manera, sea suscrito y eventualmente aprobado por el Congreso en diciembre del presente año. De lo contrario, si se prolongan las conversaciones hasta diciembre, el nuevo acuerdo sería culminado no antes de marzo del próximo año ya con un nuevo gobierno mexicano y una nueva conformación del Congreso en México y en Estados Unidos especialmente a partir de la renovación de 435 escaños de la Cámara de Representantes y un tercio del Senado (35 escaños) estadounidenses.

Además, cabe recordar que el Departamento de Comercio inició en mayo pasado una investigación para determinar si las importaciones estadounidenses de automóviles son “una amenaza a la seguridad nacional de ese país”, tal como lo justificó la administración del Presidente Trump. Por su parte, la Ministra de Asuntos Exteriores de Canadá, Christya Freeland, criticó dicho argumento al señalar: “la perspectiva de que los autos canadienses y las autopartes pueden representar una amenaza, es totalmente absurda. Recordemos que la razón del artículo 232 es la seguridad nacional y nosotros simplemente no vemos la lógica detrás de ese argumento, de que los fabricantes de autopartes canadienses podrían representar una amenaza para la seguridad nacional estadounidense...()... México y Canadá están oponiéndose a esto, igual que diferentes socios de Estados Unidos”, aseveró Freeland. Conforme a los tiempos legalmente establecidos para el desahogo de la investigación, se prevé que los resultados se publiquen a más tardar en febrero de 2019.

Es pertinente señalar que a principios del mes de junio, el Presidente Trump expresó su intención de negociar alternativamente acuerdos bilaterales con México y Canadá con el objetivo de modificar el actual acuerdo tripartito: “No me importaría ver un TLCAN con un nombre diferente, donde tengas un acuerdo con Canadá y otro separado con México. Debido a que estamos hablando de dos países muy distintos”, señalaba Trump. Estas declaraciones trajeron consigo un conjunto de reacciones de distinta índole. En primera instancia, según diversos medios de comunicación, un alto funcionario declaró que “Canadá no descarta firmar un pacto comercial bilateral separado con Estados Unidos, pero ahora aún estamos centrados en lograr una exitosa negociación del TLCAN”. Por su parte, el gobierno mexicano expresó su voluntad por que el acuerdo fuese tripartito. “NAFTA tiene un valor para mantenerlo con una etiqueta de la región América del Norte... ()...Habrá temas que por su naturaleza tendrán que ser trilaterales”, agregó el Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo, quien señaló que México está comprometido con la negociación buscando un resultado equilibrado y que

³ *Idem.*

sea benéfico para los tres países.⁴ El gobierno mexicano estableció desde el 23 de enero del 2017, los cinco principios que permitirían orientar a su gobierno en la renegociación del TLCAN, uno de los cuales, fue mantener ese tratado en forma trilateral.

Sin embargo, la posición canadiense se vería modificada cuando en el marco de la reunión del G7, el Primer Ministro canadiense, Justin Trudeau, dijo “que no iba a ser presionado” por Trump en materia comercial después de la decisión del mandatario estadounidense de imponer aranceles al acero y aluminio, y rechazó toda posibilidad de incluir una *cláusula Sunset* en el TLCAN. La cláusula Sunset es una disposición planteada por Estados Unidos que señala la expiración automática del TLCAN a los cinco años, salvo que las tres partes decidan explícitamente mantenerlo vigente. “México y Canadá han coincidido en la inviabilidad de esta propuesta y, en oposición, respaldan la inclusión de una revisión quinquenal obligatoria del instrumento, no su terminación”, como destaca el documento “Alcances y límites de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): el estado actual de la cuestión”, de este Centro de Estudios.

Previo a que iniciara la última ronda de negociaciones, la Ministra de Asuntos Exteriores de Canadá, Chrystia Freeland, y los Secretarios de Economía y Relaciones Exteriores, Ildefonso Guajardo y Luis Videgaray, reiteraron “que la renegociación del TLCAN se mantiene como un acuerdo trilateral”. “Canadá cree mucho en el TLCAN como un acuerdo trilateral y eso es simplemente una realidad, el TLCAN es una relación trilateral y el acuerdo trilateral ha estado funcionando casi un cuarto de siglo, las cadenas de suministro y las relaciones de negocio han sido construidas en estas bases, y desde la perspectiva del gobierno canadiense y de la mayoría de los canadienses, es un acuerdo que funciona”, dijo Freeland en conferencia de prensa en su visita a México. En su participación, el Secretario de Economía de México mencionó que la renegociación del TLCAN ya tiene un gran avance, “debido a que dos tercios de los temas que lo conforman ya están prácticamente concluidos”.⁵

Actualmente, las reglas de origen en el sector automotriz son consideradas el mayor obstáculo en el proceso de la renegociación del TLCAN. El TLCAN señala que para que un bien se comercie libre de impuestos dentro de los tres países, debe contar con un cierto porcentaje de contenido norteamericano, que difiere para varios productos. En este caso, los automóviles deben contar al menos de un 62.5 por ciento de contenido estadounidense, canadiense o mexicano. Al inicio del proceso de negociación, Estados Unidos exigía “la división de los componentes utilizados para el ensamblaje de automóviles en distintas ‘canastas’, cada una de las cuales tendría un requerimiento de contenido regional, siendo 75% el porcentaje más alto – en comparación con el 80% o hasta 85% que manejaban las primeras propuestas estadounidenses”, como se señala en el documento citado previamente.⁶ Esta medida es planteada por el gobierno estadounidense bajo la premisa de recuperar empleos en el sector manufacturero. Por su parte, Canadá ha señalado que “está preparado para discutir algún fortalecimiento de la regla de origen en el sector automotriz, pero cualquier cambio debe aplicarse por igual a los tres países”. Asimismo, México expresó su

⁴ Daniel Blanco, “México rechaza ‘canjear’ TLCAN por acuerdo bilateral”, *El Financiero*, 5 de mayo de 2018 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-quiere-mantener-tlcan-de-tres-sin-conversaciones-bilaterales-guajardo>

⁵ Redacción, “Canadá cierra filas con México sobre el TLCAN”, *El Financiero*, 26 de julio de 2018 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/tlcan-2-0-es-un-acuerdo-trilateral-reiteran-mexico-y-canada>

⁶ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Nota de Coyuntura: “Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se acercan a la fecha límite para alcanzar un acuerdo que pueda aprobarse en 2018”, México, Senado de la República, 14 de mayo de 2018 en: http://centrojilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC_Limites-TLCAN_140518.pdf

disposición a considerar el fortalecimiento de las normas, pero advirtió “que ir demasiado lejos hará que la región sea menos competitiva”.⁷

Otro aspecto relevante dentro de las negociaciones es el de la **resolución de conflictos**. El gobierno estadounidense se ha opuesto a los mecanismos de solución de controversias, incorporados en el Capítulo 19 del TLCAN, donde se prevén paneles de quejas y disputas comerciales que posteriormente, se traducen en decisiones vinculantes. Lo antes mencionado se materializa mediante la Organización Mundial del Comercio (OMC). De manera histórica, Estados Unidos ha perdido con frecuencia diversas disputas comerciales en los paneles de arbitraje desde que entró en vigor el TLCAN en 1994. Dichos mecanismos, le han impedido incurrir en acciones antidumping y antisubvenciones contra empresas canadienses y mexicanas. De igual forma, EEUU argumenta que el Capítulo 19 infringe la soberanía de sus leyes nacionales, un argumento recurrente en la retórica del Presidente Trump. Canadá y México han señalado en diversos momentos que el Capítulo 19 puede actualizarse, pero que los mecanismos de solución de controversias forman parte de sus “líneas rojas” y por ende, no aceptarán cambios que representen un retroceso para el libre comercio multilateral.⁸

El presidente electo y su acercamiento a la integración norteamericana

Tras los comicios del pasado 1º de julio en México, resultó electo el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) con 52.99% de la votación. Apenas a unos días de la elección, el equipo del candidato electo ha sostenido reuniones con altos funcionarios estadounidenses como canadienses.

El Secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, se reunió con Andrés Manuel López Obrador acompañado por la Secretaria de Seguridad Interior, Kirstjen Nielsen; por el Secretario del Tesoro, Steven Mnuchin; por el Asesor del Presidente Trump, Jared Kushner; y por el encargado de la Embajada de Estados Unidos en México, William Duncan. Asimismo, estuvieron presentes el Coordinador de Asesores, Avi Berkowitz; y el Embajador Consejero, Mike McKinley; y Francisco Palmieri y Kim Breier, ambos funcionarios del Departamento de Estado. Por parte del equipo de López Obrador participaron los propuestos para ocupar la Secretaría de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard; de Seguridad Pública, Alfonso Durazo; de Hacienda, Carlos Urzúa; de Economía, Graciela Márquez; y el propuesto responsable de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Jesús Seade Kuri. Este último acompañó, incluso, al Canciller Videgaray y al Secretario de Economía la semana pasada a la reanudación de pláticas sobre el TLCAN. El equipo de López Obrador señaló que la reunión se desarrolló en un ambiente “muy bueno” y enfatizó que se entregó al Secretario de Estado, Mike Pompeo, una “propuesta de bases de entendimiento sobre comercio, seguridad, desarrollo y migración”.⁹ Asimismo, Chrystia Freeland, Ministra de Relaciones Exteriores de Canadá, se reunió recientemente con López Obrador y Marcelo Ebrard.

⁷ S.a., “Factbox: Key issues in the NAFTA renegotiations”, *Reuters*, 1 de septiembre de 2017 en: <https://www.reuters.com/article/us-trade-nafta-factbox/factbox-key-issues-in-the-nafta-renegotiations-idUSKCN1BC5H6>

⁸ Op. cit, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques.

⁹ Redacción, “Lo que debes de saber de la reunión AMLO-Pompeo”, *El Financiero*, 13 de julio de 2018 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/lo-que-debes-saber-de-la-reunion-amlo-pompeo>

Ebrard señaló que la plática se centró en la renegociación del TLCAN, en asuntos relacionados con la migración y también en la posible participación de empresas canadienses en obras del próximo gobierno, como el Tren Maya o el desarrollo del Istmo de Tehuantepec. Freeland y los funcionarios mexicanos refrendaron la intención de mantener la naturaleza trilateral del TLCAN.¹⁰

Uno de los primeros acercamientos entre la oficina del Presidente Trump y López Obrador, tuvo lugar hace unos días cuando se produjo un intercambio de misivas a través de las cuales, ambos pudieron compartir sus impresiones y expectativas de cara al nuevo gobierno de México y el futuro de la relación bilateral. El candidato electo, Andrés Manuel López Obrador, difundió el pasado 23 de julio el contenido de la carta que envió al Presidente Trump, en la que detalló sus directrices económicas, fronterizas y de seguridad de México para cuando asuma el cargo en diciembre próximo. “Y en este nuevo ambiente de progreso con bienestar, estoy seguro que podremos llegar a acuerdos para enfrentar juntos tanto el fenómeno migratorio como el problema de la inseguridad fronteriza”, señala la misiva dada a conocer algunos días después. López Obrador también propuso que México y Estados Unidos elaboren un plan de desarrollo con recursos públicos y se invite a los países de América Central a participar a fin de que las personas de esa región no tengan que emigrar por necesidad económica. Es pertinente señalar que López Obrador hace un llamado a “concluir la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte” ya que “prolongar la incertidumbre podría frenar inversiones a mediano y largo plazo”. Por otro lado, agradeció la reunión que sostuvo con su principal círculo de asesores y con el Secretario de Estado, Mike Pompeo, en la Ciudad de México, así como la llamada telefónica del pasado mes de julio. Por último, el candidato señala que “espera alcanzar un entendimiento amistoso y de respeto, con él y su pueblo”.¹¹ En respuesta, el Presidente Trump le expresó su interés por continuar trabajando por América del Norte y consideró que “una renegociación exitosa del TLCAN nos llevará a generar más empleos y mejor pagados para los trabajadores mexicanos y estadounidenses...-pero sólo si lo podemos hacer rápido, pues de otra manera, tendré que elegir un camino muy distinto al presente...”, reza la misiva firmada por el Presidente Trump.¹²

En este sentido, ambas cartas reflejan en buena medida su voluntad por continuar con el TLCAN y sobretodo, que EEUU, prevé en el corto plazo una negociación exitosa tras casi un año de conversaciones. Si bien convendrá mantenerse vigilantes de los efectos que una posible imposición prematura de aranceles a la importación de automóviles podría tener sobre el proceso.

¹⁰ Redacción, “AMLO y Freeland dialogan sobre relación bilateral y TLCAN”, *Forbes*, 25 de julio de 2018 en: <https://www.forbes.com.mx/reciben-a-comitiva-canadiense-en-casa-de-transicion-de-lopez-obrador/>

¹¹ Documento, “Esta es la carta completa que envió López Obrador a Trump”, *Expansión*, 25 de julio de 2018 en: <https://expansion.mx/economia/2018/07/25/esta-es-la-carta-completa-que-envio-lopez-obrador-a-trump>

¹² Redacción, “Trump responde a carta de AMLO”, *Televisa*, 24 de julio de 2018 en: <https://noticieros.televisa.com/videos/trump-responde-carta-amlo/>

Consideraciones finales

El proceso de renegociación del TLCAN ha atestiguado distintos momentos de tensión no sólo por problemas estructurales y coyunturales de la relación entre México, EEUU y Canadá, sino por el giro que ha tenido durante las últimas semanas. Notablemente, la ambición por parte del gobierno estadounidense de modificar el acuerdo comercial y al mismo tiempo conciliar políticamente con sus votantes, los países negociadores y los demás países que ven a Estados Unidos como una fuente de incertidumbre e inestabilidad tras diversas decisiones como lo fueron, la imposición de aranceles a la Unión Europea, China, México y Canadá, es un dato central. La proximidad de los comicios de medio término en Estados Unidos arrojan señales sobre la voluntad del Gobierno del Presidente Trump de concluir con las negociaciones este año, tras un probable repunte del Partido Demócrata en el Congreso. En este sentido, es muy probable que las próximas reuniones ministeriales anunciadas recientemente por los equipos negociadores se ocupen sobre todo del asunto de las reglas de origen en el sector automotriz. Por lo tanto, es posible que el gobierno mexicano y el canadiense estén dispuestos a realizar algunas concesiones al gobierno estadounidense en este sector acomodando así, por ejemplo, la exigencia estadounidense de elevar el contenido regional en la regla de origen en automóviles dentro del TLCAN, mismo que podría oscilar entre el 70 y 75 por ciento. Por otro lado, podemos dilucidar que los mecanismos de solución de controversias en la OMC y la *cláusula Sunset*, serán los elementos clave que tanto el gobierno mexicano como el canadiense estén dispuestos a mantener. Por último, el acercamiento de EEUU y Canadá con el equipo del candidato electo, Andrés Manuel López Obrador, constituye un paso relevante para la continuidad de la negociación. Con todo, los escenarios alrededor de este proceso tienen aún un carácter altamente especulativo. El optimismo que se registra hoy, tiene reminiscencias de optimismos pasados pero también elementos nuevos que hablan de un acercamiento de posiciones imposible de exentar, con todo, de eventuales exabruptos o de un repentino cambio de prioridades y cálculos políticos por parte de la administración Trump.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y revisión
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez

Investigación y elaboración
Emerson Segura Valencia

Julio de 2018

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>

Referencia para citar este documento:

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Nota de Coyuntura: "TLCAN: Reanudación de negociaciones, elecciones en México y el prelude de un posible nuevo acuerdo tripartito", México, Senado de la República, 31 de julio de 2018.