



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



ALCANCES Y LÍMITES DE LA RENEGOCIACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN): EL ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

14 DE MAYO DE 2018

NOTA DE COYUNTURA



Imagen: Getty Images.

En el marco de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el 17 de mayo se ha posicionado como la fecha límite para alcanzar un acuerdo; esto en función de los tiempos políticos en Estados Unidos y a fin de que el Congreso de ese país pueda votar el texto del TLCAN antes de que su composición cambie a partir de enero próximo, según los resultados de las elecciones de medio término en noviembre. Después de siete rondas formales de negociación, y de incontables reuniones y un permanente contacto entre los equipos técnicos, los tres países sólo han conseguido cerrar seis capítulos del instrumento. En contraste, no se ha registrado prácticamente ningún avance en los temas contenciosos, especialmente en el relacionado con las reglas de origen para el sector automotriz, que tanto negociadores como analistas identifican como el principal obstáculo hacia el anuncio de un acuerdo en principio.

Scope and limits on the (re) negotiation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA): the current state of the art

Inside the renegotiation process of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), May 17th has been defined as the deadline to strike an accord. This is so given the political timing in the United States, specifically the need to get the deal through Congress before its composition changes on January 2019, according to November's midterm election results. After seven formal negotiation rounds and countless other meetings and permanent remote interaction between the technical teams, the three countries have only managed to close three NAFTA chapters. In stark contrast, no major breakthrough has been reached in the highly contentious issues, of which auto rules of origin has positioned itself as the major obstacle to the announcement of an 'agreement in principle'.

Introducción

A partir del 7 de mayo, el Secretario de Economía Ildefonso Guajardo y la Ministra de Exteriores canadiense Chrystia Freeland han pasado la mayor parte de su tiempo en Washington, reuniéndose separadamente con el equipo del Representante Comercial estadounidense Robert Lighthizer a fin de agilizar el trabajo de los equipos de negociación y alcanzar un ‘acuerdo en principio’ sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) antes del 17 de mayo. Esta fecha se ha posicionado como fecha límite a fin de que el texto que eventualmente se acuerde pueda ser firmado por las tres partes y aprobado por el Congreso de Estados Unidos antes de concluir la actual legislatura en diciembre próximo, puesto que a partir de enero de 2019 se renovarían los 435 escaños de la Cámara de Representantes y un tercio del Senado (35 escaños) en función de los resultados de la elección de medio término en ese país.¹ Si bien el Secretario Guajardo ha declarado en repetidas ocasiones que México estima de mayor importancia la calidad del acuerdo que la premura con la cuál se llegue a él, al tiempo que Canadá tampoco ha mostrado tener mayor prisa en concluir la negociación, es Estados Unidos quien ha insistido en llegar a un acuerdo cuanto antes, lo cual podría explicarse por la incertidumbre de la Casa Blanca de mantener las mayorías republicanas en el Congreso después de la elección de noviembre.

Sin embargo, según se desarrollaron los acontecimientos en Washington durante la semana del 7 al 11 de mayo, los equipos negociadores no concretaron ningún avance relevante en los temas contenciosos de la negociación – específicamente el de las reglas de origen para el sector automotriz, que se ha convertido en el obstáculo principal y condición *sine qua non* para conseguir un acuerdo. Esto complica los escenarios de futuro inmediato del TLCAN, obligando a analizar posibles alternativas en caso de que las partes no logren pactar el contenido del instrumento. Incluso si lograsen anunciar un ‘acuerdo en principio’ a más tardar el 17 de mayo, el tránsito del tratado por el Congreso estadounidense no tendría por qué ser un asunto de trámite, pues más allá de la composición de las Cámaras, los tratados comerciales han sido históricamente uno de los temas más controversiales para el Legislativo de ese país. Por ello, además de mantener el seguimiento permanente que este Centro de Estudios ha dado al proceso de renegociación del TLCAN,² la presente Nota de Coyuntura presenta un breve recuento del desarrollo del proceso, así como una relación de los acontecimientos de la última semana.

¹ Un primer acercamiento analítico a las elecciones intermedias de Estados Unidos se puede encontrar en Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Nota informativa: “Las elecciones intermedias de 2018 en Estados Unidos: panorama general e implicaciones para el equilibrio de fuerzas políticas en el país”, México, *Senado de la República*, 2 de mayo de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/KuSdbr>

² Véase Centro de Estudios Internacionales Bosques, *Proceso de renegociación del TLCAN (Micrositio)*, mayo de 2018 (actualización). Disponible en: <https://goo.gl/MA5zKD>

Recuento del proceso de renegociación del TLCAN

Como se sabe, el proceso de renegociación del TLCAN dio inicio formal el 16 de agosto de 2017 en la capital estadounidense, después de que el Presidente Donald Trump notificara al Congreso – en mayo de ese año – su intención de reabrir el instrumento a la negociación con México y Canadá. Originalmente, los tres países acordaron un calendario de siete rondas de negociación las cuales se llevarían a cabo entre agosto y diciembre de 2017, con la intención de para entonces tener cerrado el contenido integral del acuerdo. Sin embargo, cuando en la cuarta ronda (a mediados de octubre) se presentaron formalmente las propuestas estadounidenses más agresivas, las consecuentes diferencias entre las partes los llevaron a acordar una extensión del proceso, dejando más tiempo entre cada una de las rondas a fin de que los equipos negociadores pudiesen elaborar contrapropuestas. De tal suerte, el proceso se extendió hacia el primer trimestre de 2018. En la Tabla 1 se resume el desarrollo de las rondas celebradas hasta el día de hoy.

Tabla 1. Rondas de trabajo en el marco de la renegociación del TLCAN

Ronda	Desarrollo y resultados relevantes
Washington, D.C., del 16 al 20 de agosto de 2017	Conversaciones iniciales. Estados Unidos anuncia que uno de sus principales objetivos de la negociación es la reducción del déficit comercial.
Ciudad de México, del 1 al 5 de septiembre de 2017	Sin mayores avances que reportar; durante la conferencia de prensa conjunta se mantiene el tono cordial entre las partes.
Ottawa, del 23 al 27 de septiembre de 2017	Se anuncia el cierre del capítulo sobre Pequeñas y Medianas Empresas, sí como avances en Comercio Electrónico, Competencia, Aduanas y Telecomunicaciones. De forma paralela, Estados Unidos y Canadá chocan con motivo de una disputa comercial en el sector aeroespacial.
Arlington, VA, del 11 al 17 de octubre de 2017	Estados Unidos presenta formalmente propuestas controversiales sobre reglas de origen, solución de controversias y cláusula de terminación. Estados Unidos y Canadá se enfrentan en la conferencia de prensa ministerial, aunque se anuncia conclusión del capítulo sobre Competencia. Se acuerda extender el periodo de renegociación y dar más tiempo entre rondas.
Ciudad de México, del 17 al 21 de noviembre de 2017	Estados Unidos actualiza sus objetivos de renegociación el mismo día de inicio de la ronda. Primera ronda del proceso en la que no hubo reunión ni conferencia de prensa ministerial. No se cerró ningún capítulo, pero se reportaron avances en Anticorrupción, Telecomunicaciones y Buenas Prácticas Regulatorias.
Montreal, QC, del 23 al 29 de enero de 2018	Se cerró el capítulo sobre Medidas Anticorrupción. En la conferencia de prensa ministerial, Estados Unidos descalificó las propuestas canadienses sobre reglas de origen orientadas a buscar un punto medio y se dijo preocupado por la lentitud en los avances. Se anuncia que el proceso no culminaría en la séptima ronda, sino que se llevaría a cabo una octava.

<p>Ciudad de México, del 25 de febrero al 5 de marzo de 2018</p>	<p>Se logró el cierre de tres nuevos capítulos: Buenas Prácticas Regulatorias, Transparencia, y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. También se cerraron los anexos sectoriales de Sustancias Químicas, y Fórmulas y Patentes. Se reportaron avances en otros temas pero en ninguno de los contenciosos. De forma paralela, Estados Unidos anunció la imposición de aranceles a las importaciones de acero y aluminio, pero concedió una exención a México y Canadá.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia con información del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques.

Según se hace constar en la Tabla 1, al momento se han cerrado seis capítulos: Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs); Competencia; Medidas Anticorrupción; Buenas Prácticas Regulatorias; Transparencia; y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; además de algunos anexos técnicos. Aunque se trata de pocas disciplinas, en comparación con las casi treinta que incluye el proceso de negociaciones, las tres partes también han reportado avances considerables en temas como Barreras Técnicas al Comercio; Energía; Facilitación del Comercio; Telecomunicaciones; y Comercio Electrónico.

No obstante, los temas controversiales reflejan prácticamente un *impasse* en el transcurso de la negociación ya que, si bien se han presentado diversas contrapropuestas sobre ellos, lo cierto es que no se ha conseguido ningún avance notable en los nueve meses desde que se lanzó el proceso. Según se ha hecho notar en documento previamente publicados por este Centro de Estudios, estos temas son:

- **Cláusula de terminación (*sunset clause*):** Estados Unidos propuso una disposición según la cual el TLCAN expire automáticamente a los cinco años, salvo que las tres partes decidan explícitamente mantenerlo vigente. Huelga decir, una cláusula de esta naturaleza anularía en los hechos cualquier beneficio potencial del tratado, al sujetar sus efectos a la incertidumbre de una expiración quinquenal. México y Canadá coinciden en la inviabilidad de esta propuesta y, en oposición, respaldan la inclusión de una revisión quinquenal obligatoria del instrumento, que no su terminación. Al momento, sin embargo, poco se ha construido sobre la base de esas propuestas enfrentadas.
- **Mecanismos de solución de controversias:** Uno de los contenidos más criticados en el documento de prioridades de la negociación publicado por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos antes del inicio del proceso fue la intención de derogar el Capítulo 19 (Solución de Disputas en Materia de *Dumping* y Medidas Compensatorias). Adicionalmente, la posición de Estados Unidos ha buscado limitar el alcance de los mecanismos de solución de disputas contemplados en el Capítulo 20 del TLCAN y, con mayor hincapié, los instrumentos para la resolución de controversias inversionista-Estado planteados en el Capítulo 11 (Inversión). México y Canadá se han opuesto dar pie a que las controversias se resuelvan en tribunales nacionales; de hecho, Canadá señaló desde el inicio de la negociación que el mantenimiento del Capítulo 19 era una 'línea roja' para ellos.
- **Compras del gobierno:** Poca atención se ha dedicado en los medios a este tema. Sin embargo, desde la cuarta ronda de negociación, Estados Unidos planteó un tope a los bienes y servicios que cada gobierno puede comprar a una empresa del bloque TLCAN, de conformidad con el eslógan que el Presidente Trump ha asumido en materia económica –

“Compra estadounidense, contrata estadounidenses” (*Buy American, Hire American*). En su momento, México respondió que si Estados Unidos insistiese en establecer topes para las compras del gobierno provenientes de otros países del tratado, México pondría ese mismo tope para las compras que su gobierno pudiese hacer a empresas estadounidenses.

- **Comercio estacional de productos agrícolas:** Estados Unidos propuso un esquema de comercio regulado en materia agrícola, limitando o permitiendo las importaciones según el calendario de cosecha de sus productores internos. La respuesta fue considerada inaceptable por parte de sus socios, específicamente de México, a tal punto que no se presentó una contrapropuesta.
- **Propiedad intelectual:** Se trata de una de las nuevas disciplinas de la negociación y en la que, a pesar de que no hay ninguna propuesta intransitable como en el resto de los temas considerados aquí como ‘contenciosos’, el poco trabajo que los equipos negociadores han realizado en la materia llevó al centro de pensamiento estadounidense *Woodrow Wilson Center*, a posicionarlo como uno de los temas que más lejos se encuentra de un acuerdo.³ No hay que olvidar que México, Estados Unidos y Canadá habían acordado reglas comerciales sobre propiedad intelectual en el marco de las negociaciones del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP), por lo que dichas reglas podrían significar un punto de partida bastante avanzado. Sin embargo, después de la salida de Estados Unidos de dicho acuerdo, los once miembros restantes – incluidos México y Canadá – decidieron suspender varias provisiones sobre propiedad intelectual en el recientemente firmado Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)⁴ que habían sido resultado de la presión de Estados Unidos en el TPP original. Por lo tanto, es posible que surjan algunas diferencias al respecto.
- **Reglas de origen para el sector automotriz:** De los temas aquí enlistados, éste quizás es el que más trabajo ha significado para los equipos negociadores, pues a diferencia del resto – en los que el *impasse* responde más a la ausencia de discusión – este tema ha sido sujeto de conversaciones permanentes, propuestas y contrapropuestas, sin que se logre ningún avance considerable. Se ha convertido, así, en la divergencia distintiva en la renegociación del TLCAN y en el principal obstáculo hacia un acuerdo. En la próxima sección se discuten más a detalle los acontecimientos más recientes sobre el tema en el marco de la negociación.

Durante la conferencia de prensa ministerial al finalizar la sexta ronda de negociaciones, se anunció que los tres países habían acordado una octava ronda de negociaciones – conviene recordar que el calendario original estipuló siete rondas – para principios de abril. Sin embargo, dicha ronda nunca se llevó a cabo formalmente. Después del 5 de marzo, cuando oficialmente se clausuró la séptima ronda en la Ciudad de México, el método de trabajo de los equipos negociadores se volvió de bajo perfil, basado en reuniones técnicas constantes para proseguir con la negociación, sin rondas oficiales ni conferencias ministeriales, probablemente con el objetivo de agilizar el proceso al evitar

³ Mariana Sánchez Ramírez, “Infographic: NAFTA 2.0 Trade Progress”, *Woodrow Wilson Center*, 3 de mayo de 2018. Consultado en la misma fecha en: <https://goo.gl/VKLNrh>

⁴ Véase Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Nota de Coyuntura: “Once países firman el Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP): implicaciones geopolíticas, contenido esenciales y su importancia para México”, *Senado de la República*, 13 de marzo de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/t3tdnD>

los reflectores mediáticos. En el siguiente apartado se reseña el desarrollo de la negociación desde que se dio esta transformación en el método de trabajo.

Las negociaciones después de marzo de 2018

Desde el inicio de la negociación se anticipó que el posible traslape de ésta con los tiempos electorales de la sucesión presidencial en México y las elecciones intermedias en Estados Unidos podría significar presiones adicionales sobre la negociación. Sin embargo, mientras que México ha adoptado una posición según la cual está dispuesto a mantenerse en la mesa de negociación aún durante tiempos electorales – como está ocurriendo al momento – es Estados Unidos quien abiertamente ha buscado acelerar el ritmo de las negociaciones a fin de alcanzar un acuerdo que pueda ser sometido al actual Congreso, donde el Partido Republicano tiene mayorías en la Cámara de Representantes y el Senado. Como se sabe, la actual legislatura (el Congreso 115) terminará de sesionar en diciembre del presente año, y será renovado a partir de enero de 2019 según los resultados de las elecciones intermedias, a celebrarse el 6 de noviembre próximo. Amén de que el Partido Republicano difícilmente podrá mantener la mayoría en ambas Cámaras, la constitución de un nuevo Congreso exigirá un replantamiento de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en Estados Unidos, lo que invariablemente retrasaría la eventual votación del TLCAN, podría provocar una presión por parte del Congreso para reabrir las negociaciones o, en el peor de los casos, podría ser rechazado en el pleno de las cámaras.

Es por ello que, a finales de marzo, el Representante Comercial estadounidense Robert Lighthizer comenzó a presionar a sus pares mexicano y canadiense para que los tres pudiesen aprovechar el marco de la Cumbre de las Américas – celebrada en Lima, Perú el 13 y 14 de abril – para anunciar la clausura de las negociaciones del TLCAN y un ‘acuerdo en principio’.⁵ Sin embargo, pronto quedó claro que la meta era inviable y, al final, el Representante Lighthizer ni siquiera viajó a Lima con la delegación estadounidense que asistió a la Cumbre de las Américas. La nueva fecha límite se estableció para la primera mitad de mayo. El propio Lighthizer, ante la Cámara de Comercio de Estados Unidos, afirmó el 1º de mayo que “si no tenemos [el acuerdo] hecho en una o dos semanas, estaremos caminando sobre una capa de hielo muy delgada”.⁶

Y es que, además de los tiempos político-electorales, la Casa Blanca está sujeta a los tiempos legales, pues de acuerdo con la autorización para la promoción comercial (TPA, por sus siglas en inglés) vigente desde 2015, el Presidente debe informar al Congreso que ha alcanzado un acuerdo en el marco de la negociación al menos noventa días antes de la ceremonia de firma del instrumento. Es decir, suponiendo que se consiguiese cerrar la negociación en mayo, la ceremonia de firma del hipotético TLCAN 2.0 se estaría llevando a cabo en agosto, lo que apenas garantizaría que el Congreso tuviese los 90 días que la ley exige como mínimo para evaluación, discusión y votación

⁵ Reuters, “EU, optimista por TLCAN 2.0, pero Canadá piensa que falta mucho por hacer”, *El Financiero*, 28 de marzo de 2018. Consultado el 10 de mayo de 2018 en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/aun-falta-mucho-por-hacer-en-tlcan-2-0-jefe-negociador-de-canada>

⁶ Robert Lighthizer citado en Donna Borak, “NAFTA talks on ‘thin ice’ after two more weeks, top US negotiator says”, *CNN Money*, 1 de mayo de 2018. Consultado el 10 de mayo de 2018 en: <http://money.cnn.com/2018/05/01/news/economy/us-nafta-talks-lighthizer/index.html>

de un acuerdo comercial negociado al amparo de la TPA.⁷ Un factor adicional que no debe soslayarse es que la legislación establece que la autorización del Presidente para negociar un acuerdo comercial de conformidad con las reglas de la TPA vence el 1° julio de 2018. Ahora bien, la propia ley estipula que esta autorización se prorroga automáticamente por tres años salvo una acción explícita del Congreso para evitarlo.

Las mayorías republicanas en ambas cámaras sugieren, de entrada, que el Legislativo no bloqueará la prórroga automática de la TPA; sin embargo, y considerando la tirante relación del Presidente Trump con el liderazgo republicano del Congreso a lo largo de su mandato, y de la oposición de varios congresistas de su propio partido a un TLCAN con vetas proteccionistas,⁸ es un escenario que no se puede descartar por completo. Más aún después de versiones en medios que han sugerido que la intención de la Casa Blanca es presionar al Congreso para aprobar el resultado de las negociaciones del TLCAN – sea este cual sea – bajo la amenaza de que, en caso de no hacerlo, Estados Unidos invocaría el artículo 2205 del tratado para retirarse unilateralmente del mismo. Por lo pronto, el Senador republicano Pat Toomey publicó un artículo titulado “No intente chantajearnos en torno al TLCAN señor Presidente” (*Don't try to blackmail us on Nafta, Mr. President*) en el diario *The Wall Street Journal*,⁹ en el que anticipa que para lograr que el Congreso apruebe el TLCAN que negocie el Presidente Trump “necesita el respaldo de republicanos pro-libre comercio como [él]”. Acto seguido, afirma que si las opciones presentadas al Congreso son “un TLCAN disminuido o la salida unilateral del tratado”, votará por rechazar el instrumento e instará a sus compañeros de bancada a hacer lo mismo. En el mismo sentido, la ex Representante Comercial de Estados Unidos y negociadora del TLCAN original, Carla Hills, opinó que de seguir el Presidente ese curso de acción y pretender “chantajear al Congreso”, este optaría por rechazar el acuerdo.¹⁰

Conviene también destacar otro llamado contra las presiones proteccionistas del equipo negociador estadounidense en la renegociación del TLCAN, en este caso un exhorto dirigido a México y Canadá por parte del ex presidente Ernesto Zedillo. En un artículo publicado en *The Washington Post*, el mandatario mexicano durante los primeros años de implementación del TLCAN dijo que el objetivo estadounidense con las negociaciones es “obtener el sello de aprobación de México y Canadá para demoler el esfuerzo más exitoso de cooperación con beneficios mutuos en las Américas”.¹¹ Instó a México y Canadá a “bajo ninguna circunstancia firmar un acuerdo” que limite la apertura comercial y a la inversión provista en el TLCAN original, y a defender el sistema multilateral de comercio basado en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Es con este panorama que el equipo negociador encabezado por el Representante Lighthizer ha recibido en Washington a sus pares durante la primera quincena de mayo, con la intención de

⁷ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Nota Informativa: “Hacia la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): aspectos fundamentales del proceso”, México, *Senado de la República*, 14 de agosto de 2017. Disponible en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_140817_Renegociacion_TLCAN.pdf

⁸ En noviembre de 2017, por ejemplo, un grupo de 74 miembros de la Cámara de Representantes, la mayoría de ellos republicanos, envió una carta al Representante Comercial Robert Lighthizer en la que manifestó su preocupación ante la posibilidad de que el resultado de las negociaciones entorpeciera el dinamismo en la industria automotriz norteamericana mediante la imposición de medidas proteccionistas. Véase *Letter to the Honorable Robert Lighthizer, United States Trade Representative*, Washington, D.C., 15 de noviembre de 2017. Consultado el 10 de mayo de 2018 en: <https://www.drivingamericanjobs.com/assets/pdf/NAFTAletter.pdf>

⁹ Pat Toomey, “Don't Try to Blackmail Us on Nafta, Mr. President”, *The Wall Street Journal*, 10 de mayo de 2018. Consultado el 11 de mayo de 2018 en: <https://www.wsj.com/articles/dont-try-to-blackmail-us-on-nafta-mr-president-1525992824>

¹⁰ Carla Hills, *Revamping the North American Project* (conferencia), Ciudad de México, 9 de mayo de 2018.

¹¹ Ernesto Zedillo, “Mexico and Canada, don't cave to Trump”, *The Washington Post*, 7 de mayo de 2018. Consultado el 14 de mayo de 2018 en: https://www.washingtonpost.com/news/worldpost/wp/2018/05/07/nafta/?noredirect=on&utm_term=.d096d4fb60b1

alcanzar un acuerdo en principio a más tardar el 17— recientemente, el Presidente de la Cámara de Representantes, Paul Ryan, dijo públicamente que para asegurar el tránsito del TLCAN en el Congreso antes del fin de la legislatura, es necesario que se cierren las negociaciones ese día.¹² Durante la semana del 7 al 11 de mayo, el Secretario Guajardo y la Ministra Freeland estuvieron en Washington, D.C. a fin de agilizar las negociaciones y buscar alcanzar un acuerdo. Con todo, de acuerdo con los reportes de varios medios, así como el comunicado emitido por la Secretaría de Economía después de que una reunión ministerial trilateral el viernes, no se dio ningún avance digno de reportar. El comunicado, por ejemplo, se limita a señalar que “los Ministros instruyeron a los equipos técnicos para continuar trabajando la próxima semana, con miras a concretar mayores avances”.¹³

Incluso, la Canciller canadiense se reunió con varios miembros del Congreso de Estados Unidos — incluyendo a los Representantes Paul Ryan, Líder de la Mayoría, y Kevin Brady, quien preside el Comité de Recursos y Asignaciones Presupuestales donde se procesan los tratados comercial — a fin de que éstos le explicaran los tiempos y requerimientos que la ley estadounidense establece y a partir de los cuales se vuelve imperativo cerrar las negociaciones del TLCAN esta semana si lo que se espera es que el actual Congreso estadounidense pueda votar el instrumento en 2018.¹⁴ La celebración de esta reunión sugiere un interés, por parte del actual Congreso, de considerar y discutir un nuevo TLCAN antes de la clausura de la legislatura en diciembre próximo. Sin embargo, y como ya se adelantó a la luz de los comentarios del Senador Toomey, este interés no necesariamente implica que el instrumento vaya a transitar fácilmente en el Capitolio.

La discusión de la semana estuvo centrada en el que, según se adelantó, se ha convertido en el tema más controversial y en el principal obstáculo en las negociaciones: las reglas de origen para el sector automotriz. Aunque originalmente la intención de Estados Unidos era incrementar el porcentaje de contenido regional para situarlo por encima del 80%, e incorporar un requisito de contenido estadounidense de la mitad del contenido regional, la firme oposición de México y Canadá ha obligado a la sucesiva presentación de contrapropuestas en la materia. Durante la sexta ronda, en enero de 2018, Canadá presentó una iniciativa para incorporar las etapas productivas de investigación y desarrollo dentro de la ecuación para calcular las reglas de origen, con lo cual el porcentaje se incrementaría sustancialmente dado que buena parte de dichos procesos se realizan en Estados Unidos. Sin embargo, la propuesta fue descalificada incondicionalmente por el Representante Lighthizer.

Al momento de iniciar las conversaciones de alto nivel el 7 de mayo, la propuesta estadounidense sobre la mesa había moderado un poco sus exigencias, pues planteaba 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.

¹² David Ljunggren y Anthony Esposito, “Ryan sets May 17 deadline for NAFTA deal, Mexico sees time running short”, *Reuters*, 10 de mayo de 2018. Consultado el 11 de mayo de 2018 en: <https://www.reuters.com/article/us-trade-nafta/ryan-sets-may-17-deadline-for-nafta-deal-mexico-sees-time-running-short-idUSKBN1IB20U>

¹³ El comunicado completo se puede consultar en: Comunicado de prensa, “Concluyó la reunión de Ministros para modernizar el TLCAN”, *Secretaría de Economía*, 039/18, Washington, D.C., 11 de mayo de 2018. Consultado en la misma fecha en: <https://www.gob.mx/se/prensa/concluyo-la-reunion-de-ministros-para-modernizar-el-tlcan>

¹⁴ Alexander Panetta, “Freeland gets briefing from U.S. lawmakers on tight window for passing NAFTA”, *CBC News*, 10 de mayo de 2018. Consultado el 14 de mayo de 2018 en: <http://www.cbc.ca/news/politics/freeland-nafta-agreement-congress-1.4657618>

Sin embargo, aunado a este porcentaje, la propuesta vigente de EEUU buscaba que hasta el 40% del valor de los vehículos ligeros y 45% de las camionetas *pick-up* fuese producido por trabajadores con un salario de hasta 16 dólares por hora.¹⁵ La idea de los negociadores estadounidenses era que el periodo de transición hacia la implementación de esta regla fuera de cuatro años.

Con un salario de aproximadamente 6 dólares la hora en los empleos del sector automotriz mexicano,¹⁶ esta propuesta estaba dirigida a desincentivar la inversión en México. Sin embargo, y de acuerdo con un análisis del *Center for Automotive Research*, el enfoque estadounidense tendría efectos adversos para los tres países norteamericanos, que tanto productores como consumidores estadounidenses resentirían. De acuerdo con dicho reporte, establecer estándares demasiado altos en materia de reglas de origen podría tener el efecto contrario al objetivo explícito de fortalecer la industria automotriz regional y promover que las armadoras se establezcan en cualquiera de los tres países pues, considerando que los aranceles de nación más favorecida garantizados por las reglas de la OMC llevarían a los productores a preferir prescindir de las reglas del TLCAN y pagar los aranceles correspondientes. De hecho, incluso con el porcentaje de contenido regional vigente en las reglas de origen norteamericanas (62.5%) hay armadoras que prefieren pagar los aranceles de algunas autopartes en lugar de relocalizar sus procesos productivos en América del Norte – tal es el caso de las alemanas Volkswagen y BMW.

Incrementando el porcentaje de contenido regional, por lo tanto, provocaría que más compañías se vieran obligadas a elegir pagar los aranceles, lo que provocaría un incremento en los precios de entre 470 y 2,200 dólares por automóvil que los consumidores estadounidenses tendrían que pagar.¹⁷ Esto significaría una ruptura importante en la tendencia del mercado de automóviles desde la entrada en vigor del TLCAN, pues el índice de precios para los vehículos ligeros en Estados Unidos se ha mantenido prácticamente constante a partir de entonces. Esta situación también afectaría a los consumidores canadienses y mexicanos, pues las exportaciones de vehículos estadounidenses hacia Canadá tendrían que pagar un arancel de 6.1%, al tiempo que aquellas dirigidas a México pagarían hasta 20%, volviendo a vehículos producidos en Estados Unidos mucho menos competitivos frente a aquellos producidos en Japón o Europa (con quienes México y Canadá tienen tratados comerciales vigentes).¹⁸

Ante esta propuesta estadounidense, trascendió en diversos medios de comunicación que el Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo, presentó una contrapropuesta según la cual se aceptaría el incremento en el porcentaje de contenido regional pero hasta 70% y con un periodo de transición de diez años. Si bien el intercambio de propuestas representa un avance notable en comparación con la intransigencia que caracterizó las primeras negociaciones en la materia, lo cierto es que la contrapropuesta mexicana no fue recibida con intenciones de flexibilización por parte de Estados Unidos, según señaló el empresario mexicano Moisés Kalach, quien forma parte del mecanismo del ‘cuarto de junto’. De acuerdo con Kalach, la propuesta no recibió ni siquiera el

¹⁵ Michael Strong, “New US Content Proposal for NAFTA Gets Tepid Response”, *The Detroit Bureau*, 1 de mayo de 2018. Consultado el 11 de mayo de 2018 en: <http://www.thedetroitbureau.com/2018/05/new-us-content-proposal-for-nafta-gets-tepid-response/> . Hay versiones que señalan que la propuesta sólo pedía que el 30% del valor de los autos ligeros se produjera en regiones donde el salario fuese de hasta 16 dólares la hora. Cfr. Kristin Dziczek et al., *NAFTA Briefing: Review of current NAFTA proposals and potential impacts on the North American Automotive Industry*, Ann Arbor (MI), Center for Automotive Research, abril de 2018. Consultado el 13 de mayo de 2018 en: https://www.cargroup.org/wp-content/uploads/2018/04/nafta_briefing_april_2018_public_version-final.pdf

¹⁶ Michael Strong, *op. cit.*

¹⁷ Kristin Dziczek et al., *op. cit.*

¹⁸ *Idem.*

respaldo de Canadá, que prefirió no pronunciarse al respecto, posiblemente a la espera de la reacción estadounidense.¹⁹

Como ya se adelantó, el resto de la semana no produjo mayores avances. Conviene hacer notar que, tanto el Secretario Guajardo como la Canciller Freeland han insistido en que sus países están dispuestos a mantenerse en la mesa de negociaciones hasta la obtención de un buen acuerdo. Destaca especialmente la posición de México, del que algunos analistas habrían esperado un mayor interés en cerrar la negociación rápidamente por razones electorales. Sin embargo, Guajardo fue claro antes de reunirse con sus pares en Washington el viernes 11: "...siempre hemos dicho que no vamos a sacrificar calidad, balance (...) por tiempo".²⁰ Ahora bien, un tema que posiblemente se tornará fundamental en el transcurso de la próxima semana será el inminente vencimiento, el 1° de junio próximo, de las exenciones autorizadas por el Presidente Trump a Canadá y México con relación a los aranceles a las importaciones de acero y aluminio impuestos por Estados Unidos en abril pasado. Y es que, a la luz del comportamiento estadounidense durante el proceso de negociación del TLCAN y de los más recientes ataques retóricos del Presidente Trump contra el instrumento – los cuales se dieron durante una reunión con ejecutivos de la industria automotriz durante la última semana²¹ – es previsible que el equipo negociador de EEUU utilice este tema como herramienta de presión sobre Canadá y México.

¹⁹ Daniel Blanco, "EU, sin flexibilidad en reglas de origen de autos: Kalach", *El Financiero*, 9 de mayo de 2018. Consultado en la misma fecha en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/negociacion-tlcan-se-extiende-mientras-eu-y-mexico-difieren-sobre-autos>

²⁰ Ildfonso Guajardo cit. en Reuters, "México no sacrificará equilibrios en TLCAN 2.0 por un tema de tiempo político en EU, advierte Guajardo", *El Economista*, 11 de mayo de 2018. Consultado en la misma fecha en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Mexico-no-sacrificara-equilibrios-en-TLCAN-2.0-por-un-tema-de-tiempo-politico-en-EU-advierte-Guajardo--20180511-0036.html>

²¹ AFP, "Trump meets auto executives as NAFTA talks face deadline", *The Daily Mail*, 11 de mayo de 2018. Consultado el 13 de mayo de 2018 en: <http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-5719695/Trump-meets-auto-executives-NAFTA-talks-face-deadline.html>

Consideraciones finales

Las negociaciones del TLCAN se aproximan a una fecha decisiva, pues en caso de que las tres partes no logren anunciar un ‘acuerdo en principio’ el 17 de mayo, la ventana de oportunidad política para que el acuerdo logre transitar por el Congreso estadounidense antes de concluir 2018 se cerrará inexorablemente. Esto abriría un espacio de mayor incertidumbre en el que se vislumbran diversos escenarios relacionados con varios de los factores analizados en el presente documento: el vencimiento de las exenciones a México y Canadá de los aranceles a las importaciones estadounidenses de acero y aluminio el 1º de junio, la prórroga de la TPA a partir del 1º de julio, el desarrollo de la campaña hacia las elecciones legislativas del 6 de noviembre y el equilibrio de fuerzas en el Congreso que de éstas resulte. Si bien podría perfectamente darse un escenario en el que la negociación del TLCAN entre en una pausa *de facto* para reanudarse una vez concluida la temporada electoral estadounidense, lo cierto es que cada uno de los factores enumerados añadirá considerable volatilidad al futuro del instrumento durante los próximos meses.

Ahora bien, el cumplimiento de la fecha límite establecida por Estados Unidos no necesariamente significa que el TLCAN transite sin problemas por el Legislativo de ese país y pueda entrar en vigor a principios de 2019. Como se ha visto, aún considerando las mayorías republicanas en el Capitolio, no es un hecho que éstas vayan a respaldar el documento negociado por el Presidente Trump. Así, aún contando con un acuerdo firmado, sería posible que el Congreso no alcance a votarlo antes de que se conforme la nueva legislatura en enero próximo. Si este fuera el caso, las dificultades que la Casa Blanca enfrentaría en las cámaras serían aún mayores. El futuro inmediato del TLCAN, entonces, se avizora complicado, aunque dicha evaluación no debe llevar a olvidar que, contra muchos pronósticos, el instrumento norteamericano sigue en pie después de nueve meses de negociaciones, así como las tres partes se mantienen en la mesa.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y revisión
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración
J. Enrique Sevilla Macip

Mayo 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: "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.