



NOTA DE COYUNTURA

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

 @CGBSenado

Senado de la República, 31 de julio de 2017

CANADÁ DE CARA A LA RENEGOCIACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)¹



Con el inminente inicio del proceso de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), conocer las posiciones de sus socios comerciales es de vital importancia para México. Estados Unidos, por mandato legal, debe publicar su lista de objetivos para el proceso. Sin embargo, no es el caso de Canadá, que no cuenta con un mecanismo público de difusión de sus objetivos, sino que contempla un proceso de consultas con los sectores de la sociedad. A partir de ello, este documento intenta delinear la posición de Ottawa.

¹ Foto: (Getty Images) Althia Raj, "Canadian Parliament Shuts Down Emails Over Fears of Hacking", *The Huffington Post*, 25 de junio de 2017. Consultado el 24 de julio de 2017 en: http://www.huffingtonpost.ca/2017/06/25/canadian-government-emails-shut-down-over-fears-of-hacking_a_23000911/

Introducción

El 17 de julio pasado, el Representante Comercial de Estados Unidos reveló un documento titulado *Resumen de los Objetivos para la Renegociación del TLCAN*, en el cual ese país establece sus prioridades de cara al proceso que está programado para iniciar a mediados del mes de agosto.² Aunque, en términos generales, el tono del documento contrasta con la agresiva retórica que ha enarbolado el Presidente Donald Trump al momento de tocar el tema del tratado norteamericano, el referido documento incluye una propuesta que modificaría considerablemente el entramado jurídico del comercio regional, a saber, la eliminación del Capítulo 19 del TLCAN – Revisión y solución de controversias en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias. Se trata del capítulo que contempla la formación de paneles *ad hoc* para resolver cualquier disputa comercial entre los Estados parte.

Ante ello, surgieron voces de oposición en México y Canadá a la eliminación del Capítulo 19. En el primero, el Secretario de Economía Ildefonso Guajardo ha calificado dicha propuesta como “un retroceso”,³ al tiempo que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión lanzó un exhorto a la citada Secretaría para que México defienda la permanencia de las provisiones sobre solución de controversias en el texto del tratado.⁴ Sin embargo, es en Canadá donde esta oposición ha sido más enfática ya que, de acuerdo con altos funcionarios canadienses, el gobierno del Primer Ministro Trudeau estaría dispuesto a abandonar la mesa de negociaciones en caso de que Estados Unidos insistiera en su propuesta de eliminar el Capítulo 19. Y es que, para Ottawa, se trata de uno de los pilares fundamentales del TLCAN, por cuya inclusión el gobierno el ex Primer Ministro Brian Mulroney presionó con ahínco durante las negociaciones del tratado de libre comercio bilateral entre Estados Unidos y Canadá en 1987 (antecesor del TLCAN).⁵

Esta controversia, que se da semanas antes del inicio formal de la apertura del proceso de renegociación del tratado, da pie a esta Nota de Coyuntura, cuyo objetivo es realizar una revisión general del entramado jurídico interno de Canadá con relación al TLCAN, así como los objetivos de ese país para el futuro del comercio norteamericano. Como la mexicana, la economía canadiense está estrechamente integrada a la estadounidense y depende considerablemente del comercio con Estados Unidos. De tal suerte, México y Canadá coinciden en su objetivo central a futuro: la necesidad de mantener un régimen de libre comercio en América del Norte y, en todo caso, profundizarlo en algunos aspectos y modernizarlo en otros.

² Un análisis del documento se puede consultar en Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La oficina del Representante Comercial de Estados Unidos presenta objetivos para la renegociación del TLCAN: reacciones iniciales de cara a la primera ronda de negociación el próximo 16 de agosto”, *Nota de coyuntura*, México, Senado de la República, 28 de julio de 2017. Consultado en la misma fecha en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC_ObjetivosEEUU_TLCAN_280717.pdf

³ Daniela García, “En renegociación del TLCAN no podemos regresar con menos’: Guajardo”, *Milenio*, 22 de julio de 2017. Consultado el 25 de julio de 2017 en: http://www.milenio.com/negocios/renegociacion-tlc-guajardo-no_regresar_menos_derechos_laborales-ambientales-milenio_0_997100289.html

⁴ Leopoldo Hernández, “México debe defender Capítulo 19 del TLCAN”, *El Economista*, 27 de julio de 2017. Consultado en la misma fecha en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/07/27/mexico-debe-defender-capitulo-19-tlcan-senado>

⁵ Chris Fournier, “This Obscure NAFTA Chapter Could Be Canada’s Deal-Breaker Again”, *Bloomberg*, 24 de julio de 2017. Consultado en la misma fecha en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-07-24/this-obscure-nafta-chapter-could-be-canada-s-deal-breaker-again>

El TLCAN en el entramado jurídico canadiense

En la Nota Informativa “Estados Unidos anuncia formalmente su intención de iniciar negociaciones para la ‘modernización del TLCAN’: consideraciones y reacciones preliminares”,⁶ ya se incluyó un apartado con este mismo subtítulo, y en el cual se plantearon los fundamentos legales con que cuenta el gobierno de Canadá para la negociación de un tratado internacional. Ahí se señaló que, a diferencia de Estados Unidos, el procedimiento legislativo para la ratificación interna de un tratado internacional es relativamente sencillo y similar al de la aprobación de cualquier ley nacional.

Esto responde principalmente a la naturaleza del sistema político canadiense, *i.e.*, una democracia parlamentaria. Como se sabe, en este sistema de gobierno, el Poder Ejecutivo emana también del Parlamento, ya que quien se convierte en Primer Ministro es el líder del partido político que obtiene la mayoría de escaños en el Parlamento; al tiempo que los miembros de su gabinete son también miembros del Parlamento. Salvo en caso de que el partido triunfador en las elecciones no cuente con mayoría absoluta en el Parlamento y por tanto deba conformar un gobierno de coalición con otras fuerzas políticas, el gabinete está compuesto por parlamentarios del mismo partido del Primer Ministro. Por lo tanto, el Primer Ministro cuenta con considerable discrecionalidad para el ejercicio de la política exterior y, también, la posición a asumir en cuanto a negociaciones comerciales.

En términos generales, la relación del derecho interno de Canadá con el derecho internacional está basada en la teoría dualista, a saber, aquella que concibe a ambos órdenes jurídicos como separados. Por lo tanto, para que una norma de derecho internacional tenga validez legal en el ámbito nacional, es necesario un acto jurídico (generalmente la aprobación de una ley) que le otorgue dicha validez. Para el caso de Canadá, las leyes que incorporan tratados internacionales al orden jurídico nacional llevan el nombre de ‘ley de implementación’ (*implementation act*). Sin embargo, y de acuerdo con la costumbre, existe la posibilidad de que algunos tratados internacionales tengan validez legal interna sin la necesidad de legislación de implementación.⁷

Sea como fuere, este no es el caso del TLCAN. Ahora bien, el procedimiento para la negociación e implementación de un tratado firmado por Canadá está basado principalmente en la costumbre, que ha sido recientemente codificada en un reglamento del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá. De acuerdo con esto último, el procedimiento formal para la negociación y ratificación de un tratado por parte de Canadá consta de las siguientes fases:⁸

⁶ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Estados Unidos anuncia formalmente su intención de iniciar negociaciones para la ‘modernización del TLCAN’: consideraciones y reacciones preliminares”, *Nota informativa*, 19 de mayo de 2017. Consultado el 24 de julio de 2017 en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_190517_Modernizacion_TLCAN.pdf

⁷ Global Affairs Canada, “Policy on Tabling of Treaties in Parliament”, *Government of Canada*, 3 de marzo de 2014 (actualización). Consultado el 25 de julio de 2017 en: <http://www.treaty-accord.gc.ca/procedures.aspx?lang=eng>

⁸ *Idem*.

- **Solicitud de mandato para iniciar negociaciones:** el Departamento o Agencia del gobierno canadiense responsable de conducir un proceso de negociación internacional debe someter un memorando al gabinete solicitado mandato para negociar. En dicho memorando se debe explicar el objetivo de la negociación, sus potenciales consecuencias para la política exterior e interna, un bosquejo de las necesidades presupuestarias que su aprobación exigiría para el gobierno (si es el caso), y los cambios legislativos necesarios para su implementación;
- **Negociación:** todo proceso de negociación está dirigido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, aunque en ocasiones es co-dirigido por otro Ministerio según la competencia temática. Durante el proceso de negociación, agencias y departamentos del gobierno federal y los gobiernos de las provincias deben ser informados del avance de las negociaciones y cómo estas se ajustan al mandato solicitado al Parlamento. Una vez concluida la negociación, la Sección de Tratados del Ministerio de Asuntos Exteriores se encarga de revisar el texto legal del acuerdo en cuestión y vigilar la preparación del texto oficial.
- **Firma del tratado internacional:** para que Canadá pueda signar un instrumento internacional, es necesaria la aprobación del Gabinete y la obtención de una autorización legal por medio de una Orden en Consejo (*Order in Council*), firmada por el Gobernador General de Canadá.⁹ Para conseguir la aprobación del Gabinete, es necesario que el Ministerio de Asuntos Exteriores envíe un nuevo memorando detallando las implicaciones del tratado negociado, la legislación necesaria para su implementación y (en su caso) un proyecto de presupuesto necesario. Las personas autorizadas para firmar un tratado a nombre de Canadá son: el Gobernador General, el Primer Ministro y el Ministro de Asuntos Exteriores.
- **Presentación del tratado ante la Cámara de los Comunes:** el Ministerio de Asuntos Exteriores debe presentar el tratado negociado, junto con un memorándum explicativo del mismo, al Pleno de la Cámara de los Comunes, que tendrá al menos 21 días hábiles para analizarlo antes de que se tome cualquier acción para su entrada en vigor. El memorándum explicativo deberá incluir la perspectiva del resto del Gabinete, así como de los gobiernos de las provincias y territorios de Canadá.
- **Aprobación de la legislación de implementación:** el Parlamento federal – y los de las provincias, cuando un tratado incorpora temas que son facultad de los gobiernos locales – discuten y aprueban la legislación de implementación, cuyo contenido es esencialmente administrativo.

⁹ Se trata de un instrumento legal que otorga el Gobernador General de Canadá – representante de la Reina, Jefa de Estado del país – por recomendación de un Ministro del Gabinete, según el tema del cual trate la autorización que otorga la Orden. Véase Privy Council Office, “Glossary- Orders in Council”, *Government of Canada*, 10 de junio de 2010 (actualización). Consultado el 25 de julio de 2017 en: <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=secretariats&sub=oic-ddc&doc=gloss-eng.htm>

- **Ratificación:** Una vez aprobada la legislación de implementación, el Gobierno debe solicitar una segunda Orden en Consejo al Gobernador General de Canadá, mediante la cual se autorice la ratificación del tratado. Una vez obtenida, la División de Tratados del Ministerio de Asuntos Exteriores toma las medidas formales para la entrada en vigor del tratado.
- **Promulgación:** el texto del Tratado se publica en la *Canada Treaty Series*.

Previamente se afirmó que el procedimiento interno en Canadá es relativamente sencillo, lo cual a primera vista podría ser contra intuitivo al revisar el número de etapas que conlleva y la naturaleza de cada una de ellas – específicamente las autorizaciones necesarias del Gobernador General y el envío de diversos memoranda al Gabinete. Es aquí donde la naturaleza del sistema político canadiense, ya también descrita, convierte a casi todos estos procedimientos en meras formalidades.

Y es que, en primer lugar, el Gobernador General es nombrado por la Reina por recomendación del Primer Ministro canadiense; y por consiguiente su papel es generalmente el de dar visto bueno a las acciones emprendidas por el Primer Ministro. En segundo, y con relación al Gabinete, no hay que olvidar que se trata de ministros provenientes del mismo partido, de tal suerte que los desacuerdos que pudiese haber son susceptibles de resolución dentro del seno del partido en el gobierno. Y en tercer lugar, la legislación de implementación – al ser meramente administrativa – no implica la discusión del contenido de fondo del tratado, sino más bien cómo adaptar la ley canadiense para facilitar el funcionamiento de sus provisiones. Por tanto, en última instancia podría afirmarse que si el Primer Ministro cuenta con el respaldo de su Gabinete de cara a una negociación internacional, las probabilidades de que el tratado sea firmado y ratificado sin sobresaltos son considerables.

La posición de Canadá con relación a la modernización del TLCAN

Como México, Canadá llega a la renegociación del TLCAN a la defensiva, ya que ha sido Estados Unidos el responsable del lanzamiento de este proceso. De hecho, en su posición de cara a la modernización del tratado, la Cámara de Comercio Canadiense señala que “nosotros [Canadá] no buscamos esta negociación y en el clima de hostilidad hacia el comercio que actualmente es evidente en Estados Unidos, habríamos preferido que este proceso no se iniciara en este momento”.¹⁰ Derivado del carácter reactivo que han asumido tanto México como Canadá, la posición de éste último país sólo puede ser descrita en la medida de sus respuestas a las demandas de Estados Unidos.

De entrada, es importante tener en cuenta que el Primer Ministro Justin Trudeau ha manifestado en repetidas ocasiones su convicción en el libre comercio. En tal sentido, fue un entusiasta

¹⁰ The Canadian Chamber of Commerce, *Submissions to the NAFTA Negotiating Team at Global Affairs Canada on Renegotiation of the North American Free Trade Agreement*, 15 de junio de 2017. Consultado el 24 de julio de 2017 en: <http://www.chamber.ca/download.aspx?t=0&pid=b61dc9ef-8e65-e711-842e-005056a00b05>

promotor del fallido Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), en su momento considerado como la modernización del TLCAN, al contar con los tres países norteamericanos entre sus miembros. Por lo tanto, es previsible que el Gobierno canadiense apoye la incorporación de provisiones negociadas en el TPP con relación a nuevas disciplinas, no incluidas en el tratado norteamericano: tal es el caso del comercio electrónico, medidas de transparencia y anticorrupción, pequeñas y medianas empresas, propiedad intelectual, entre otras.

Igualmente, cuando en mayo pasado el gobierno estadounidense notificó a su Congreso formalmente de la intención de iniciar la renegociación con México y Canadá, la respuesta de la Ministra de Asuntos Exteriores de Ottawa, Chrystia Freeland, fue pronunciarse por una modernización del acuerdo que garantice un comercio libre y justo en la región.¹¹ Semanas después, el 3 de junio, el Gobierno de Canadá abrió una oficina de consultas para recibir opiniones y propuestas de los distintos sectores de su sociedad para incluirlos en su estrategia de negociación, insistiendo en su convicción de profundizar la liberalización regional.¹² Por último, es importante tener en cuenta que Canadá es el país donde el TLCAN es mejor valorado – una encuesta del *Pew Research Center* reportó una aprobación de 76% de los canadienses al tratado, en contraste con 60% de los mexicanos y 51% de los estadounidenses.¹³ Por lo tanto, la posición del Gobierno de Canadá será compatible con la defensa de mercados norteamericanos libres que México ha esbozado en voz de quienes encabezarán al equipo negociador mexicano, el Canciller Luis Videgaray y el Secretario de Economía Ildefonso Guajardo.

Ahora bien, de acuerdo con medios y analistas del escenario canadiense, son al menos tres los temas contenciosos que Canadá llevará a la mesa de negociaciones.¹⁴ Es importante señalar que las diferencias en los tres son con Estados Unidos, y no con México:

- **El mercado de productos lácteos, huevos y pollo:** desde la década de los setenta, Canadá cuenta con varios controles regulatorios a la oferta de estos productos tales como fijación de precios, cuotas de producción y aranceles a las importaciones. Esto ha provocado diversas disputas históricas entre Estados Unidos y Canadá. En abril pasado, y después de que una compañía canadiense anunciara su decisión de dejar de importar lácteos del estado estadounidense de Wisconsin, el Presidente Trump anunció que obligaría a Canadá a modificar su sistema de control en dicho mercado, lo cual fue rechazado por el Primer Ministro Trudeau.

¹¹ Chrystia Freeland citada en Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Estados Unidos anuncia formalmente su intención de iniciar negociaciones para la ‘modernización del TLCAN’”.

¹² Global Affairs Canada, “Government welcomes Canadians’ views on NAFTA”, *Government of Canada*, 3 de junio de 2017. Consultado el 24 de julio de 2017 en: https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/government_welcomescanadiansviewsonnafta.html

¹³ Chris Fournier, *op. cit.*

¹⁴ *The Globe and Mail*, “NAFTA, Trump and Canada: A guide to the trade file and what could it mean to you”, 28 de julio de 2017 (actualización). Consultado en la misma fecha en: <https://www.theglobeandmail.com/news/politics/nafta-renegotiations-what-do-trump-and-canada-want/article33715250/>

- **Industria maderera:** como en el caso anterior, históricamente Estados Unidos ha reclamado al Gobierno canadiense la utilización de subsidios y facilitación del acceso a la tierra como medidas para hacer más competitivos a sus exportadores de madera, que tienen en Estados Unidos a su principal mercado (en 2015, poco menos del 80% de las exportaciones canadienses de madera fueron hacia Estados Unidos¹⁵). Apenas en abril pasado, el Departamento de Comercio estadounidense impuso aranceles compensatorios contra este producto y lanzó una investigación con la cual pretende probar que Canadá incurre en *dumping*.
- **El Capítulo 19 sobre resolución de controversias:** En la introducción ya se refirió la reticencia de Canadá a la propuesta estadounidense de eliminar este mecanismo de solución de disputas para casos de *dumping* y medidas compensatorias. Con todo, hay quienes como el académico Robert Wolfe de la Universidad de Queens en Ontario, señalan que la oposición enfática de Canadá a la eliminación del Capítulo 19 podría ser una estrategia de negociación, dado que Ottawa sólo ha recurrido en tres ocasiones a dicho mecanismo durante la última década.¹⁶ En este razonamiento, Canadá podría presionar a Estados Unidos en este tema con la sola intención de, en el transcurso de negociaciones, ceder a cambio de otras provisiones en el acuerdo.

Más allá de estos tres temas contenciosos, la Cámara de Comercio de Canadá ha hecho un llamado al gobierno a priorizar los siguientes temas, y a trabajar en ellos con base en los negociado tanto en el TPP como en el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por sus siglas en inglés) que Canadá concluyó con la Unión Europea (aunque todavía no ha entrado en vigor). Algunos de estos temas son: comercio electrónico; cooperación en materia regulatoria; reducción de trabas administrativas relacionadas con las reglas de origen; institucionalización de los mecanismos de resolución de disputas entre Estados contemplado en el Capítulo 20 del TLCAN; y actualización de las reglas para facilitar el movimiento de trabajadores profesionales.¹⁷

En la misma línea se inscribe un reciente reporte del centro de pensamiento *The Conference Board of Canada*, cuyo Centro de Comercio Global identificó cinco objetivos centrales que Canadá debería defender en la confección del nuevo marco comercial norteamericano,¹⁸ a saber: 1) asegurar que se mantenga el carácter trilateral del acuerdo; 2) facilitar el movimiento de personas a través de las fronteras como una forma de respaldar el creciente comercio de servicios; 3) mantener e incrementar el acceso a mercados, al tiempo que tener la sensibilidad para ceder en algunos aspectos de los contenciosos temas de la madera y la industria láctea; 4) establecimiento de un capítulo para el comercio electrónico, pero mantener la exclusión de

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Robert Wolfe citado en Chris Fournier, *op. cit.*

¹⁷ The Canadian Chamber of Commerce, *op. cit.*

¹⁸ Global Commerce Center, *NAFTA 2.0 and Canada: Upgrading and 20th Century Deal For a 21st Century World*, The Conference Board of Canada, 1 de junio de 2017. Consultado el 24 de julio de 2017 en: http://www.conferenceboard.ca/press/newsrelease/17-06-01/five-key-objectives-for-canada-ahead-of-nafta-renegotiation.aspx?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=cbooc



bienes culturales para Canadá; y 5) revisión y modernización de reglas de origen y mecanismos de resolución de disputas entre Estados.

A la luz de estos posicionamientos y análisis, parece haber un grado importante de consenso dentro de los diversos actores canadienses sobre cuáles son los objetivos y los temas sensibles de cara a la renegociación. Sin embargo, hay un último aspecto que no se debe pasar por alto – y que no está estrictamente relacionado con los intereses de Canadá en el TLCAN. Se trata de los tiempos políticos, pues Estados Unidos y México enfrentarán en 2018 coyunturas electorales, con la consecuente politización del avance en las negociaciones.¹⁹ Más aún cuando el tratado es un tema controversial en ambos países – más en Estados Unidos, en vista de la concentración de la retórica del Presidente Trump en criticarlo – y tanto Washington como la Ciudad de México tienen incentivos para buscar terminar la negociación a principios de 2018 para evitar que se mezcle con el debate de campañas (la elección presidencial mexicana se llevará a cabo entre junio y julio, mientras que la renovación del Congreso estadounidense ocurrirá en noviembre de ese año). Canadá no enfrenta esas presiones lo que, incluso, podría darle una ligera ventaja en la mesa de negociación frente a socios urgidos por concluir el proceso.

Consideraciones finales

A pocas semanas de iniciar el proceso de renegociación del TLCAN, el documento publicado por el Representante Comercial de Estados Unidos sobre las prioridades de ese país en la materia ha matizado la incertidumbre en torno a ciertos aspectos del tratado. México y Canadá, cada uno con base en sus prioridades, han reaccionado a dicho documento a fin de comenzar a posicionar sus intereses antes de la primera reunión trilateral, a celebrarse en la segunda mitad de agosto. Con esta Nota de Coyuntura se ha intentado plantear el escenario jurídico y político en Canadá, a fin de que desde México se puedan ir identificando coincidencias que se puedan aprovechar durante el desarrollo de las negociaciones.

¹⁹ Laura Dawson, “Five takeaways for Canada from the U.S. NAFTA mandate”, *The Globe and Mail*, 19 de julio de 2017. Consultado el 24 de julio de 2017 en: <https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/rob-commentary/five-takeaways-for-canada-from-the-us-nafta-mandate/article35741131/?service=amp>



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y edición del documento
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración del documento:
J. Enrique Sevilla Macip