

NOTA INFORMATIVA

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

@CGBSenado

Senado de la República, 19 de mayo de 2017

ESTADOS UNIDOS ANUNCIA FORMALMENTE SU INTENCIÓN DE INICIAR NEGOCIACIONES PARA LA “MODERNIZACIÓN DEL TLCAN”: CONSIDERACIONES Y REACCIONES PRELIMINARES¹



El 18 de mayo de 2017, el Representante Comercial de Estados Unidos, Robert Lighthizer, envió al Congreso la notificación formal de la intención del Ejecutivo de iniciar negociaciones con México y Canadá a fin de “modernizar” el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En la carta, el Representante Comercial recuerda que las negociaciones comenzarán en un plazo mínimo de noventa días, a fin de realizar las consultas pertinentes y conformar al equipo encargado del proceso. El anuncio, que muchos medios consideraron moderado teniendo en cuenta que hace algunas semanas la Casa Blanca contempló la denuncia del tratado comercial, materializa una de las propuestas de campaña más importantes del Presidente Trump, en uno de los momentos más complicados de su Presidencia.

¹ Foto: *Office of the United States Trade Representative*, “North American Free Trade Agreement (NAFTA)”, s.f. Consultado el 18 de mayo de 2017 en: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/north-american-free-trade-agreement-nafta>

Introducción

El 18 de mayo por la mañana, apelando a la autorización de promoción comercial (TPA, por sus siglas en inglés) aprobada por el Congreso en 2015, el Representante Comercial de Estados Unidos envió al Capitolio la notificación formal de su intención de iniciar el proceso de negociaciones a fin de “modernizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)”, lo cual ocurriría 90 días después de la referida fecha, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley estadounidense para tal efecto. La notificación llegó en un momento complicado para la Administración de Donald Trump – luego del súbito despido del Director del Buró Federal de Investigaciones (FBI) y los llamados por parte de varios actores políticos a una investigación independiente sobre los presuntos vínculos del Presidente con Rusia – y tan sólo tres semanas después de que la Casa Blanca difundiera la versión de una posible denuncia del TLCAN.² Lo que es más, diversos medios estadounidenses y mexicanos hicieron hincapié en que la carta del Representante Lighthizer carece de la retórica agresiva que había distinguido al Presidente Trump respecto al tratado, al que ha calificado como “el peor acuerdo jamás negociado” y “un desastre para Estados Unidos”.³

Con la presente Nota Informativa, el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques realiza una somera revisión del estatus jurídico que el TLCAN tiene en cada uno de sus Estados miembros, especialmente en Estados Unidos, con el fin de esbozar los primeros pasos del proceso de renegociación que, de cumplirse los tiempos contemplados por el Representante Comercial de Estados Unidos, iniciaría en la segunda mitad del mes de agosto. Posteriormente, se analiza el contenido de la carta enviada al Congreso estadounidense y se enlistan las reacciones preliminares que el hecho suscitó en Ottawa y la Ciudad de México.

Renegociación y denuncia del TLCAN: consideraciones jurídicas

En su Capítulo 22 (Provisiones finales), el TLCAN estableció cuestiones relativas a la entrada en vigor del tratado, la posibilidad del acceso de nuevos miembros, de la introducción de enmiendas, así como aquella de que algunos de los países decidiera denunciar el instrumento. En su artículo 2202 (Enmiendas), el tratado establece que “las Partes podrán acordar cualquier modificación o adición a este Acuerdo”, y que “cuando así ocurra, y después de que dicha modificación sea aprobada de conformidad con los procedimientos legales internos de cada Parte, la modificación

² A finales de abril, la revista *Político* dijo tener información de una fuente de la Casa Blanca según la cual se habría redactado un borrador de orden ejecutiva para abandonar el TLCAN. La difusión de esta versión periodística motivó al Presidente Peña Nieto y al Primer Ministro Trudeau a realizar sendas llamadas a la Casa Blanca, así como a una posterior comunicación del Presidente Trump en el sentido de que optaría por la renegociación, aunque no descartaba denunciar el instrumento si así convenía al interés estadounidense. Véase Louis Nelson, “Trump: I’ll withdraw from NAFTA if we don’t get a ‘fair deal for all’”, *Político*, 27 de abril de 2017. Consultado el 2 de mayo de 2017 en: <http://www.politico.com/story/2017/04/27/trump-nafta-tweets-237681>

³ Ana Swanson, “Trump administration formally launches NAFTA renegotiation”, *The Washington Post*, 18 de mayo de 2017. Consultado en la misma fecha en: https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/05/18/trump-administration-formally-launches-nafta-renegotiation/?utm_term=.752e06941b74; y José Díaz Briseño, “Notifica Trump renegociación de TLC”, *Reforma*, 18 de mayo de 2017. Consultado en la misma fecha en: <http://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1116645&v=3&urlredirect=http://www.elnorte.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1116645&v=3>

o adición pasará a formar parte integral del Acuerdo”.⁴ Por su parte, el artículo 2205 se refiere a la posibilidad de que un Estado parte se retire del TLCAN, situación que tomará seis meses a partir de haber notificado por escrito a las otras partes. El texto es muy claro y, como se observa, el procedimiento muy sencillo en el marco regional, ya que en esencia delega el proceso al ámbito interno de los miembros. Así como en el complicado proceso de ratificación interna del TLCAN en 1993, la posibilidad de una renegociación o, llegado el caso, terminación del instrumento obliga a una revisión del funcionamiento interno del sistema político de los países signatarios, y especialmente del estadounidense, ya que es ese país quien ha iniciado el proceso hacia la renegociación, y el único cuyo líder ha insistido en la posibilidad de abandonarlo.

El TLCAN en el marco jurídico estadounidense

El Artículo 2, Sección 2 de la Constitución de Estados Unidos otorga al Presidente la facultad de “realizar tratados internacionales”, aunque establece, por un lado, que estos deberán realizar con el “consejo y consentimiento” del Senado y, por otro, esa misma cámara legislativa deberá aprobarlos con mayoría calificada de dos terceras partes. Sin embargo, no señala nada acerca del proceso de enmienda o denuncia de un tratado internacional.

Ahora bien, incluso si lo señalara, dicha disposición no sería necesariamente aplicable al TLCAN, en vista de que el régimen jurídico estadounidense no entiende dicho instrumento como un “tratado internacional” en el sentido que lo define la Constitución. No hay que olvidar que, en inglés, el TLCAN se traduce como *North American Free Trade Agreement*. Y el uso de la palabra *agreement* (acuerdo) en lugar de *treaty* (tratado) no fue casual. Históricamente, la dificultad que representa para un presidente estadounidense conseguir una mayoría de dos tercios del Senado para la aprobación de un instrumento internacional, llevó al desarrollo de alternativas jurídicas que dieran al ocupante de la Casa Blanca un margen de acción más amplio en materia de política internacional. De tal suerte, se configuró una complicada tipología de instrumentos internacionales que, en términos generales, puede clasificarse como sigue:⁵

- Tratados: aquellos que se rigen por la fórmula constitucional básica, a saber, negociados y firmados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado con mayoría calificada.
- Acuerdos ejecutivos: en esta categoría entran dos tipos generales, los acuerdos entre el Ejecutivo y el Congreso (*Congressional-Executive Agreements*) y aquellos que no requieren autorización ni ratificación del Congreso (*Sole Executive Agreements*).

El TLCAN es considerado como un acuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso, de tal suerte que para su aprobación se requirió que el Presidente enviase el texto negociado junto con un proyecto de ley que armonice el acuerdo con la legislación estadounidense (*implementing bill*), de modo que el Legislativo la estudie y, en su caso, apruebe como lo hace con cualquier proyecto de ley,

⁴ *Secretariado del TLCAN*, “Texto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, 1994. Consultado el 2 de mayo de 2017 en: <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Texts-of-the-Agreement/North-American-Free-Trade-Agreement?mvid=1&secid=d5a8ba07-1fb2-4f28-88d0-a8eac08611a2#A2205>

⁵ J. Enrique Sevilla Macip, “Los poderes legislativos y su injerencia en la configuración de América del Norte”, en Marcela Guerra Castillo, coord., “América del Norte: retos y oportunidades en el siglo XXI”, México, *Senado de la República*, 2015, pp. 275-276.

mediante una mayoría simple en ambas cámaras del Congreso.⁶ De tal suerte, el TLCAN – como todos los acuerdos comerciales negociados por Estados Unidos – se distinguen de los tratados internacionales en el sentido de que no son “auto-ejecutorios”, sino que requieren de legislación de armonización al derecho interno.⁷

Además de su facultad de ratificación de los instrumentos comerciales, el Congreso cuenta con otro medio de control sobre las negociaciones que lleva a cabo el Ejecutivo, a saber, la autorización de promoción comercial (TPA, previamente conocida como “fast-track”) codificada por medio de la Ley de Comercio de 1974. En esencia, la TPA consiste en una ley que autoriza al Presidente a negociar un acuerdo comercial internacional dentro de unos objetivos y límites establecidos dentro de la propia legislación, al tiempo que el Congreso se compromete a que, una vez que reciba el instrumento negociado por el Presidente no podrá modificarlo, sino únicamente aprobarlo o rechazarlo en su totalidad. Con este mecanismo, Ejecutivo y Legislativo buscan dar certidumbre a los socios internacionales de Estados Unidos, en el sentido de que el Congreso no podrá modificar los compromisos que asumió el Presidente en una mesa de negociación internacional.⁸

Actualmente, hay una TPA en vigor desde 2015 – oficialmente llamada Ley de Prioridades y Rendición de cuentas en materia de Comercio – y cuya fecha de expiración es el 1 de julio de 2018, con posibilidad de prórroga hasta 2021. Y aunque dicha TPA fue solicitada por el Presidente Obama con la intención de concluir las negociaciones del ahora desactivado Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), no hay ninguna disposición dentro de la ley que prohíba su utilización para negociación o renegociación de otros instrumentos. Es decir, el Presidente Trump no tendrá que solicitar al Congreso ninguna autorización para renegociar el TLCAN, sino que basta únicamente la notificación enviada. Ahora bien, en la Sección 106 de la TPA, hay una disposición que faculta al Congreso a emitir una “resolución de desaprobación procedimental”, *i.e.* un desconocimiento de la TPA, en caso de que se cumplan algunos supuestos, entre los cuales destaca “que el acuerdo o acuerdos [sometidos por el Presidente al Congreso al amparo de la TPA] no cumpla con las metas, prioridades, políticas y objetivos de esta Ley”.⁹ Esto significa que, a pesar de que el Presidente Trump contó con la fortuna de tener una TPA vigente al momento de su llegada a la Casa Blanca, el Congreso cuenta con las herramientas para mantener su vigilancia y control sobre el alcance y los términos de la renegociación del TLCAN.

Por lo pronto, la TPA 2015 establece que durante el periodo de 90 días entre el envío de la notificación formal de intención al Congreso y el inicio de las negociaciones, el Representante Comercial deberá realizar consultas con los Comités Consultivos sobre acuerdos comerciales de ambas cámaras del Congreso, el Comité de Asuntos Fiscales de la Cámara de Representantes, el Comité de Finanzas del Senado y otros comités de relevancia, a fin de discutir la naturaleza y

⁶ *Ibid.*, p. 276.

⁷ William Clinton et al., “Termination or Modification of US Trade Agreements”, *White & Case*, 13 de enero de 2017. Consultado el 2 de mayo de 2017 en: <https://www.whitecase.com/publications/article/termination-or-modification-us-trade-agreements>

⁸ La historia y detalles de la TPA se pueden consultar en Ian F. Ferguson, “Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy”, Washington, D.C., *Congressional Research Service*, 15 de junio de 2015, RL33734, p. 1.

⁹ *United States 114th Congress*, “S.995 Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015”, 11 de mayo de 2015. Consultado el 18 de mayo de 2017 en: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/995/text>

el alcance de las negociaciones – siempre en observancia de los objetivos establecidos en la TPA. Asimismo, el Representante Comercial deberá realizar consultas especiales en los temas de agricultura, pesca e industria textil, así como cualquier otro sector que se considera especialmente sensible.¹⁰ Esto con respecto al Congreso. Sin embargo, la TPA 2015 también exige transparencia e involucramiento consultivo de otros actores – notablemente el sector privado – y el público en general antes, durante y después de la conclusión de negociaciones comerciales por parte del Presidente. De acuerdo con las directrices desarrolladas por la Oficina del Representante Comercial,¹¹ el Representante Comercial deberá publicar al menos 30 días antes del inicio de las negociaciones, un reporte público donde se establezcan los objetivos prioritarios de la negociación y un análisis de cómo, de ser concluido el acuerdo comercial propuesto, beneficiará a los intereses estadounidenses.

Hasta aquí se han analizado los términos que establece la ley estadounidense para una negociación o renegociación de un acuerdo comercial. Para el caso de una hipotética denuncia del TLCAN por parte de Estados Unidos, la situación es menos clara. Al considerarse que el Congreso aprueba leyes de implementación de los tratados comerciales, podría pensarse que se requiere de esa rama del gobierno para la terminación de vigencia de un tratado comercial para Estados Unidos. En todo caso, la Ley de Comercio de 1974 otorga al Presidente la facultad para “terminar” un tratado comercial sugiriendo que el Presidente Trump podría invocar dicha ley para abandonar el TLCAN sin consultar al Congreso.¹² No obstante, este último supuesto podría llevar a una contradicción en el marco legal ya que por un lado, las obligaciones internacionales de Estados Unidos derivadas del tratado quedarían rescindidas por el acto del Presidente; pero por el otro, la legislación de implementación interna de dichas obligaciones, aprobada originalmente por el Congreso, se mantendría formalmente en vigor si no hay un acto del propio Congreso que las derogue.

A la luz de las consideraciones previas, se vislumbran al menos dos escenarios posibles en caso de que el Presidente Trump decida, en el transcurso de la renegociación, abandonar el TLCAN. En primer lugar, y considerando que el Presidente no tiene el respaldo político del Congreso en este tema – incluso entre miembros de su propio partido¹³ –, el tema podría judicializarse por medio de una demanda del Congreso contra el Ejecutivo ante la Suprema Corte de Justicia. No existe un precedente así en materia comercial, pero sí ha habido dos controversias constitucionales interpuestas por el Congreso ante el máximo tribunal en relación con la terminación de un tratado internacional por parte del Presidente. En ambos casos, la Suprema Corte negó tener competencia

¹⁰ Ian F. Ferguson, *op. cit.*, p. 12.

¹¹ Las directrices se elaboraron por obligación establecida expresamente en la TPA 2015, específicamente en su Sección 104(d)(1). Véase *United States 114th Congress*, “S.995”. A su vez, el texto íntegro de las directrices se puede encontrar en *United States Trade Representative*, “Guidelines for consultation and engagement”, 2015. Consultado el 19 de mayo de 2017 en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2015/ustr-guidelines-consultation-and>

¹² William Clinton et al., *op. cit.*

¹³ Ante la difusión del posible anuncio de denuncia del TLCAN por parte del Presidente Trump, senadores de alto perfil del Partido Republicano tales como John McCain (Arizona), John Cornyn (Texas), Orrin Hatch (Utah) y Kevin Brady (Texas), exhortaron a la Casa Blanca a evitar dicha acción. Véase Louis Nelson, *op. cit.*

para resolver el asunto al calificarlo como eminentemente “político”.¹⁴ Ahora bien, al ser el TLCAN un instrumento legalmente distinto a un “tratado internacional” pues conllevó legislación de implementación, la Suprema Corte no necesariamente fallaría como lo hizo en los casos referidos.

El segundo escenario derivado de un decreto del Presidente Trump para denunciar el TLCAN sería que el potencial conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo se mantenga exclusivamente en el plano político. En tal caso, los analistas estiman que las circunstancias favorecerían al Presidente, puesto que para los otros socios del TLCAN, el sólo decreto presidencial estadounidense marcaría el inicio de los seis meses de transición hacia la salida de ese país del acuerdo – independientemente de las controversias legales internas que ese acto pueda suscitar en Estados Unidos. Por ello, un conflicto político interno al respecto sería potencialmente dañino para la imagen internacional estadounidense, lo que incrementaría la presión sobre el Congreso para reconocer y respaldar la acción del Presidente. En conclusión, a pesar de que hay algo de incertidumbre jurídica sobre la facultad del Ejecutivo para denunciar el TLCAN sin consentimiento del Congreso, lo cierto es que la estructura de incentivos que ese acto desencadenaría lleva a pensar que el Presidente terminaría imponiéndose.

El TLCAN en el marco jurídico mexicano

México, como Estados Unidos, otorga al Senado de la República la facultad de aprobar los tratados internacionales negociados por el Presidente. Sin embargo, a diferencia de aquél país, en México el panorama legal es mucho más claro. Basta únicamente revisar la redacción actual del Artículo 76, Fracción 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre las facultades del Senado en materia de política exterior:

[Son facultades del Senado....] aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Es decir, un proceso de renegociación o incluso de denuncia del TLCAN por parte de México exige la aprobación del Senado de la República. Por lo pronto, es importante recordar que el gobierno mexicano inició consultas con el sector privado desde febrero pasado,¹⁵ anticipando la inevitabilidad de la apertura a renegociación del tratado.

El TLCAN en el marco jurídico canadiense

Aunque se gobierna también por un sistema federal, Canadá siguió el modelo constitucional británico, de tal suerte que no cuenta con una Constitución escrita, sino que ésta se compone de

¹⁴ Los casos fueron la terminación, por parte del Presidente Carter, de un tratado bilateral de defensa con Taiwán en 1979; y aquella promulgada por el Presidente George W. Bush en relación con un tratado de control de misiles con Rusia en 2001. Véase Jacob L. Shapiro, *op. cit.*

¹⁵ *Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Economía*, “El Gobierno Federal inicia el proceso de consultas para la revisión del TLCAN”, 1 de febrero de 2017. Consultado el 19 de mayo de 2017 en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-federal-inicia-el-proceso-de-consulta-para-la-revision-del-tlcan>

algunas leyes constitucionales, la costumbre de los actores políticos – o convenciones constitucionales – y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.¹⁶ De acuerdo con el *corpus iuris* constitucional canadiense, el Primer Ministro cuenta con mayor discrecionalidad que sus contrapartes mexicana y estadounidense con relación a la conducción de los asuntos internacionales. En Canadá, a diferencia de México y Estados Unidos, el Ejecutivo no está obligado a someter formalmente al Parlamento un tratado internacional para su ratificación, aunque desde 2008 dichos instrumentos se someten para discusión, únicamente como una cortesía al Legislativo.

Esto no significa que el Legislativo no tenga ningún control sobre el Ejecutivo en materia de suscripción de tratados, sino únicamente que dicha vigilancia opera de forma distinta a como lo hace en Estados Unidos y México. En Canadá, todo instrumento internacional debe ser armonizado al derecho interno para entrar en vigor, para lo cual requiere de una legislación de implementación (*implementation act*), cuyo procesamiento es igual al de cualquier ley federal. De tal suerte, en el caso de una renegociación o denuncia del TLCAN, el Primer Ministro deberá también impulsar los cambios necesarios al instrumento en el ámbito interno. De acuerdo con el gobierno de Ottawa, desde que el Presidente Trump indicó que uno de los objetivos de su Presidencia sería renegociar el TLCAN, las instituciones públicas han llevado a cabo un proceso de consultas informales con distintos sectores de la sociedad canadiense a fin de elaborar su posición de negociación.

La notificación del Ejecutivo al Congreso estadounidense para iniciar la renegociación del TLCAN

Como ya se adelantó, el jueves 18 de mayo el Representante Lighthizer envió al Congreso la notificación de intención de iniciar el proceso de negociaciones con Canadá y México. La carta, enviada no sólo a los Presidentes de ambas cámaras – el Senador Orrin Hatch y el Representante Paul Ryan respectivamente – sino también a los líderes de la minoría demócrata, el Senador Chuck Schumer y la Representante Nancy Pelosi, se reproduce íntegramente a continuación:¹⁷

De conformidad con la sección 105(a)(1)(A) de la Ley Bipartidista de Prioridades y Rendición de Cuentas en materia de Comercio (2015), y haciendo uso de la autoridad que me ha sido delegada por el Presidente, me place notificar al Congreso que el Presidente pretende iniciar negociaciones con Canadá y México en relación con la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Consultaremos de cerca con el Congreso durante el desarrollo de nuestra posición de negociación, a fin de asegurarnos de que sea consistente con las prioridades y objetivos del Congreso, delineados en la sección 102 de la Ley de Prioridades y Rendición de Cuentas en materia de Comercio. Nuestra intención es iniciar las negociaciones con Canadá y México tan pronto como sea posible, pero no antes de 90 días a partir de la fecha de esta notificación.

¹⁶ Fausto Kubli-García citado en J. Enrique Sevilla Macip, *op. cit.*, p. 277.

¹⁷ Traducción no oficial realizada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. La carta original se puede consultar en *Office of the United States Trade Representative*, “USTR: Trump Administration Announces Intent to Renegotiate the North American Free Trade Agreement”, Washington, D.C., 18 de mayo de 2017. Consultado en la misma fecha en: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTA%20Notification.pdf>



Estados Unidos busca impulsar empleos mejor remunerados en su territorio, así como promover el crecimiento de la economía estadounidense por medio de un mejoramiento de las oportunidades para Estados Unidos en el TLCAN. Nuestros objetivos específicos para esta negociación se ajustarán con los objetivos específicos delineados por el Congreso en la sección 102 de la Ley de Prioridades y Rendición de Cuentas en materia de Comercio.

Particularmente, hacemos notar que el TLCAN fue negociado hace 25 años, y mientras que nuestra economía y nuestras empresas han cambiado considerablemente durante ese periodo, el TLCAN no ha hecho lo propio. Muchos capítulos son anacrónicos y no reflejan los estándares modernos. Por ejemplo, el comercio digital se encontraba en sus primeros estadios cuando el TLCAN entró en vigor. Adicionalmente, y de conformidad con los objetivos de negociación establecidos en la Ley de Prioridades y Rendición de Cuentas en materia de Comercio, nuestra meta es que el TLCAN sea modernizado para incluir nuevas provisiones en materia de derechos de propiedad intelectual, prácticas regulatorias, empresas propiedad del Estado, servicios, procedimientos aduaneros, medidas sanitarias y fitosanitarias, asuntos laborales y medio ambientales, y pequeñas y medianas empresas. Más aún, establecer una implementación efectiva y agresiva de los compromisos hechos por nuestros socios comerciales bajo el régimen de nuestros acuerdos es vital para el éxito de los mismos, y debe ser mejorada en el marco del TLCAN.

Trabajando estrechamente con el Congreso y observando los requisitos de la Ley de Prioridades y Rendición de Cuentas en materia de Comercio, continuaremos revisando elementos del TLCAN y, cuando sea adecuado, actualizaremos las aproximaciones estadounidenses para enfrentar los retos de los consumidores, empresas, granjeros y trabajadores de una economía crecientemente globalizada.

Desde que el Presidente convocó a los líderes del Congreso a iniciar este proceso en su compañía el pasado 2 de febrero, altos oficiales de la Administración se han involucrado con el Congreso para solicitar perspectivas en la materia. Hemos sostenido reuniones iniciales con miembros del Comité del Senado sobre Finanzas, del Comité de la Cámara de Representantes sobre Asuntos Fiscales y otros Comités relevantes, de los Grupos Consultivos sobre Negociaciones tanto de la Cámara de Representantes como del Senado; y con diversos congresistas para discutir la propuesta de modernización del TLCAN. También hemos tenido consultas iniciales con los comités consultivos sobre comercio.

Estamos comprometidos a concluir estas negociaciones en su debido tiempo y con resultados sustantivos para los consumidores, empresas, granjeros y trabajadores de Estados Unidos, de conformidad con las prioridades y objetivos de negociación establecidos jurídicamente por el Congreso. Esperamos continuar trabajando con el Congreso conforme las negociaciones entre los países miembros del TLCAN comiencen, y nos comprometemos a que este trabajo sea transparente durante el proceso.

Hay dos cosas que vale la pena comentar en relación con el documento enviado por el Representante Lighthizer. En primer lugar, y esto ni siquiera es parte del contenido citado, está el hecho de que haya decidido enviar la carta no únicamente a los Presidentes de ambas cámaras – los republicanos Orrin Hatch y Paul Ryan – sino también a los líderes de la oposición. Aunque puede parecer únicamente una medida de cortesía por parte de la Administración Trump, lo cierto es que contrasta considerablemente con la retórica polarizadora que el mandatario ha enarbolado

frente al Partido Demócrata, y muestra a un Representante Comercial que busca plantear el tema de la renegociación del TLCAN desde una óptica bipartidista.

En segundo, y como se adelantó en la Introducción, el lenguaje es inusualmente moderado al compararse con la retórica que, tanto en campaña como ya en la Presidencia, ha enarbolado Donald Trump al hablar del TLCAN. Aunque en una comunicación del 18 de mayo, el Secretario de Comercio Wilbur Ross hizo algunas críticas al TLCAN,¹⁸ no hay en el documento enviado al Congreso ninguna referencia a los déficits comerciales – principal argumento del Presidente contra el instrumento norteamericano – y se habla de la “modernización” del instrumento, enfoque que el gobierno mexicano ha promovido ante las críticas del mandatario estadounidense al TLCAN. Aunque la notificación no delinea ningún objetivo claro del Presidente, hace constante hincapié en su disposición a trabajar de cerca con el Congreso y ajustándose a las prioridades y objetivos establecidos por éste en la TPA de 2015. En última instancia, se trata de una señal de certidumbre para todos aquellos actores que temen un espacio de comercio norteamericano menos libre.

Primeras reacciones al anuncio del Representante Comercial de Estados Unidos

El envío de la notificación al Congreso por parte del Representante Comercial de Estados Unidos se dio el mismo día en que los Secretarios de Gobernación y Relaciones Exteriores de México, Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong respectivamente, visitaron a sus homólogos Rex Tillerson y John Kelly en Washington, D.C. Aunque el tema principal de la reunión fue la cooperación bilateral en materia de seguridad y combate al crimen organizado transnacional, durante la conferencia de prensa conjunta el Secretario Videgaray se refirió brevemente a la carta enviada por la administración del Presidente Trump al Congreso estadounidense informando su intención de iniciar una renegociación del TLCAN.¹⁹ El Secretario Videgaray dio la bienvenida a esta iniciativa y declaró que el gobierno mexicano se encuentra preparado para iniciar la renegociación, pues es un acuerdo que tiene 25 años de existencia y el mundo ha cambiado, por lo que se buscará que se llegue a términos para afrontar desafíos comunes y que beneficien a los tres países integrantes. Asimismo, informó que será la Secretaría de Economía y la de Relaciones Exteriores las que encabezarán las negociaciones por parte de México.

Durante la sección de preguntas, la periodista Felicia Schwartz de *The Wall Street Journal* cuestionó al Secretario Tillerson indicando que es “al menos la tercera ocasión en que el Presidente hacía un anuncio poco antes de su reunión con los funcionarios mexicanos”. En este sentido, cuestionó si ante esta situación será posible una negociación si el Presidente interfiere con los negociadores. A la vez preguntó al Secretario Videgaray si creía que los estadounidenses estaban negociando de “buena fe” y si se había tocado el tema del TLCAN durante la reunión.

¹⁸ En su comunicación, el Secretario Ross dijo que “el nuevo estándar de Estados Unidos será de un comercio libre y justo”, y criticó al TLCAN al considerarlo causa de que “los empleos manufactureros se hayan diezmado y las fábricas hayan cerrado”. Wilbur Ross citado en Janyce McGregor, “Trump administration writes Congress to officially trigger NAFTA renegotiation”, *CBC News*, 18 de mayo de 2017. Consultado el 19 de mayo de 2017 en: <http://www.cbc.ca/news/politics/nafta-renegotiation-congress-1.4121341>

¹⁹ *Secretaría de Relaciones Exteriores*, “Conferencia de Prensa del Secretario Luis Videgaray” (Versión estenográfica), 18 de mayo de 2017. Consultado en misma fecha en <http://www.gob.mx/sre/articulos/conferencia-de-prensa-del-canciller-luis-videgaray-en-washington-dc?idiom=es>

El Secretario Tillerson respondió que la negociación con México va más allá de lo comercial. En este sentido, dijo que es bueno que el Congreso se mueva hacia dar la autoridad rápida al Presidente para negociar acuerdos, pero dijo que estos comentarios los dejaría para aquellas personas que se verían envueltas directamente en las negociaciones. Por su parte, el Secretario Videgaray también respondió el cuestionamiento y quiso dejar en claro que el gobierno mexicano había sido informado en todo momento del proceso que llevaría la carta que se envió al Congreso estadounidense, tanto por la Oficina del Representante Comercial, como por el Departamento de Comercio y la Casa Blanca. Dijo también que el gobierno de México está listo para el inicio de la renegociación a partir de mediados de agosto.

También sobre el TLCAN, José Díaz Briseño del diario *Reforma* cuestionó al Secretario Videgaray sobre la posibilidad de que Estados Unidos quiera convertir el TLCAN en dos acuerdos bilaterales diferentes, uno con Canadá y uno con México. El Secretario Videgaray respondió que la posición del gobierno mexicano es que el TLCAN es un tratado trilateral, además que se ha comentado el tema con el Secretario de Comercio estadounidense, Wilbur Ross, y no hay muestra de que se vaya en dirección contraria. En este sentido, dijo que el tratado debe continuar siendo trilateral pues es más beneficioso para todos y permite sacar el mayor potencial de los tres países a través de las cadenas de valor. Asimismo, hizo hincapié en que si existen temas bilaterales que se observaron desde la negociación del tratado, aunque la preferencia es que el mismo continúe por el camino de discusión entre los tres países.

Aunado a estas reacciones por parte del Secretario Videgaray, el mismo día la Secretaría de Economía de México hizo pública su posición por medio de un Comunicado de Prensa²⁰ congratulándose por la decisión del Gobierno estadounidense para iniciar las negociaciones bilaterales. El Comunicado hizo referencia a que los tres países requieren de “un instrumento moderno” para regular sus relaciones comerciales. Asimismo, resaltó los importantes beneficios que el acuerdo ha traído y dijo que se espera una negociación constructiva para mejorar la integración económica y la competitividad en la región.

Por último, en Canadá la Ministra de Exteriores, Chrystia Freeland, emitió un Comunicado²¹ en donde daba respuesta a la notificación de la administración Trump y resaltó que el TLCAN ha sido un impulsor del crecimiento económico y la creación de empleos, además de que nueve millones de estadounidenses dependen de la inversión canadiense en el país. Asimismo, dijo que en los meses pasados ha habido una importante discusión de los diferentes sectores de Canadá sobre el tema, por lo que se continuará llevando a la discusión del público en general. Finalmente, la Ministra Freeland indicó en su comunicado que se debe buscar nuevas realidades del tratado y aproximaciones más libres y justas al comercio y la inversión. Adicionalmente, la Ministra Freeland tiene agendado un viaje hacia México durante la semana que inicia el 22 de mayo, a fin de consultar y alinear los objetivos de ambos países de cara a la renegociación del TLCAN.²²

²⁰ *Secretaría de Economía*, “El Gobierno de Estados Unidos notifica su intención de iniciar negociaciones con México y Canadá”, Comunicado 074/2017, 18 de mayo de 2017. Consultado en misma fecha en <http://www.gob.mx/se/prensa/el-gobierno-de-estados-unidos-notifica-su-intencion-de-iniciar-negociaciones-con-mexico-y-canada>

²¹ *Gobierno de Canadá*, “Statement by Foreign Affairs Minister on NAFTA”, 18 de mayo de 2017. Consultado en misma fecha en https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/05/statement_by_foreignaffairsministeronnafta.html

²² *The Globe and Mail*, “The countdown to NAFTA talks has begun. What’s going on? A guide”, 19 de mayo de 2017. Consultado en la misma fecha en: <https://www.theglobeandmail.com/news/politics/nafta-renegotiations-trump-canada/article33715250/>



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:
Carlos Noricumbo Robles
J. Enrique Sevilla Macip