

RELATORÍA

Ciudad de México, 8 de septiembre de 2017

CONVERSATORIO DEL CONSEJO MEXICANO DE ASUNTOS INTERNACIONALES (COMEXI) *MEXICO AND NAFTA: WHAT IS POSSIBLE AND WHAT IS LIKELY?*



Imagen: COMEXI.

El 8 de septiembre de 2017, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) celebró un conversatorio con el título Mexico and NAFTA: what is possible and what is likely? El evento contó con la participación del Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo; el consultor estadounidense Alan Stoga y el Presidente de COMEXI y analista político, Luis Rubio. Además de evaluar la evolución de las primeras dos rondas de renegociación del TLCAN, se comentaron algunos posibles escenarios en el mediano plazo.

Introducción

El 8 de septiembre de 2017, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) celebró un conversatorio con el título *Mexico and NAFTA: what is possible and what is likely?* El evento contó con la participación del Secretario de Economía, Ildefonso Guajardo; el consultor estadounidense Alan Stoga y el Presidente de Comexi y analista político, Luis Rubio. Además de evaluar la evolución de las primeras dos rondas de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se comentaron algunos posibles escenarios en el mediano plazo. Luis Rubio, en su calidad de anfitrión el encuentro como Presidente del COMEXI, dio inicio a la reunión destacando la importancia que el TLCAN ha tenido para las tres economías de América del Norte y cómo, para el caso específico de México, proveyó de certidumbre a los inversionistas y a los actores económicos en general, consiguiendo una transformación estructural de grandes implicaciones en la planta productiva nacional.

Intervención de Alan Stoga

Alan Stoga es Asesor Senior de la firma internacional de consultoría *Kissinger Associates*. Además de contar con amplia experiencia en los sectores público y privado – específicamente en instituciones financieras tales como el *First National Bank of Chicago* y el Departamento del Tesoro – tiene estudios en relaciones internacionales, con diplomas de la Universidad de Yale y la Universidad de Michigan.

En su participación, antes de hablar sobre el TLCAN, refirió seis ideas generales que, en su opinión, México debe tener presente al momento de negociar cualquier tema con el gobierno de Donald Trump. En primer lugar, dijo que es necesario “no subestimar al Presidente Trump”. Aunque reconoció que durante su primer semestre en la Casa Blanca la gestión ha sido caótica tanto en el frente interno como en el externo, sugirió que ello responde en esencia a la inexperiencia del propio Presidente e importantes miembros de su equipo en la esfera política. Sin embargo, recordó que fue precisamente esa ausencia de experiencia política lo que le permitió al magnate presentarse como un *outsider* de la política estadounidense. Asimismo, estimó que después de las dificultades de los últimos seis meses en el ejercicio del gobierno, poco a poco tanto el Presidente como su equipo han comenzado a reflejar un avance en la curva de aprendizaje, de tal suerte que la imagen caótica del gobierno de Trump tenderá a disminuir progresivamente.

Segundo, advirtió que los analistas y tomadores de decisiones no deben concebir a Donald Trump como un republicano, ya que en estricto sentido no lo es. Es más, opera incluso fuera de las distinciones tradicionales entre los partidos Demócrata y Republicano. Ahora bien, Stoga señaló que esto último no es algo exclusivo de Donald Trump, sino que en realidad los propios partidos estadounidenses se encuentran en un proceso de redefinición interna que podría concluir incluso hasta la próxima década. Específicamente sobre el Partido Republicano, dijo que ha dejado de ser el partido principalmente alineado con los intereses empresariales para convertirse en el partido predilecto de la clase trabajadora blanca del interior del país. Es decir que, a diferencia de la década de los noventa, cuando los republicanos en el Congreso fueron fundamentales para conseguir la aprobación del TLCAN en Estados Unidos, no se puede confiar en que vayan a respaldar de manera irrestricta el hipotético resultado de la renegociación.

El tercer punto constó en un llamado de alejar el análisis de las encuestas de opinión pública a nivel nacional ya que, por un lado, el desenlace de la elección presidencial de noviembre de 2016 ha mostrado que esas encuestas no necesariamente son fiables; y por otro, Donald Trump no está interesado en gobernar para la opinión pública nacional, sino exclusivamente para ese sector de la opinión que lo favoreció durante la campaña

y que le ha permanecido fiel durante los primeros meses de su gobierno. De tal suerte, asumir que Donald Trump se comportará de tal o cual manera con la intención de mejorar su desempeño en las encuestas de opinión pública puede resultar un supuesto errado.

En cuarto lugar, y en consonancia con la percepción de varios liderazgos internacionales, indicó que el gobierno del Presidente Trump no es un gobierno normal. Específicamente, advirtió que si un funcionario estadounidense – así sea del más alto nivel – llega a un compromiso con otro país, éste último no puede confiar en que el compromiso será respetado por el Presidente estadounidense. Ello lo ejemplificó con las recientes negociaciones entre el Secretario de Comercio Wilbur Ross y sus contrapartes chinas con motivo de las exportaciones de acero provenientes de la República Popular, consideradas por diversos actores internacionales como *dumping*. Aunque el Secretario Ross llegó a un acuerdo con los chinos para no imponer aranceles a dichas exportaciones, el Presidente Trump decidió desconocerlo inmediatamente.

Quinto, instó a que – salvo la ocurrencia de un hecho dramático – el supuesto de una posible destitución o renuncia del Presidente Trump sea eliminado de los escenarios de prospectiva de los tomadores de decisión mexicanos. A pesar de que algunos comentaristas y analistas políticos en Estados Unidos, e incluso algunos congresistas opositores al Presidente, han pronunciado en más de una ocasión la palabra “juicio político” al hablar de Donald Trump, lo cierto es que se trata de un procedimiento que, para llevarse a cabo, requiere de la conjunción de una serie de factores actualmente inexistentes en el escenario estadounidense. Igualmente, señala que a pesar de las desavenencias que el Presidente Trump tiene con varios congresistas republicanos, la probabilidad de que una Cámara de Representantes dominada por ese partido acepte la procedencia de un juicio político contra Trump es prácticamente nula.

Por último, el sexto punto central de la intervención de Stoga fue una advertencia sobre el futuro del Partido Demócrata. Contrario a lo que muchos podrían pensar, en el sentido de que el deficiente desempeño del gobierno de Trump provocará un inevitable triunfo demócrata en las elecciones intermedias de noviembre de 2018, este analista apuntó que el Partido Demócrata está tan o más fragmentado que su competidor, de manera que aun zanjando sus diferencias internas, no les será fácil arrebatar el control del Congreso a los republicanos. Adicionalmente, recordó que el Partido Republicano actualmente controla dos tercios de los gobiernos y legislaturas estatales, situación de fuerza que no puede ser desdeñada.

A la luz de estos seis puntos, Stoga concluyó que el escenario en el futuro inmediato para el TLCAN es profundamente complicado, ya que las presiones sobre el sistema político estadounidense hacen que sea difícil procesar un tema tan controversial como el libre comercio. Esto asumiendo que los tres equipos de negociadores lleguen a un acuerdo, situación que el ponente también consideró cuestionable ya que, en contraste con la negociación original del Tratado, actualmente no hay una visión compartida entre los Presidentes estadounidense y mexicano y el Primer Ministro canadiense, y sí hay diferencias considerables, especialmente entre Estados Unidos y los otros dos socios TLCAN.

Intervención del Secretario Guajardo

Ildefonso Guajardo comenzó su intervención manifestando su coincidencia en la importancia que tuvo la visión compartida entre los Presidentes Bush y Salinas, y el Primer Ministro Mulroney para negociar exitosamente el TLCAN durante 1992-1993. Asimismo, recordó que para México la importancia de este tratado tenía en buena medida que ver con su interés por reflejar certidumbre para los inversionistas internacionales. Con tal objetivo, y con el desafío no sólo de conseguir su aprobación en México sino de contribuir a ese proceso en Washington, el Gobierno de México tomó la “decisión estratégica de sobre-vender el Tratado”, es decir, retratarlo ante la

opinión pública como el instrumento que, por sí solo, conduciría al desarrollo de México. A lo largo de los 22 años de vigencia del TLCAN, el Secretario destacó que en efecto se ha registrado una transformación profunda de la economía mexicana, pero consideró necesario reconocer que la apertura de la economía no es suficiente para garantizar el desarrollo, sino que ésta debe estar acompañada por políticas públicas industriales y de otra índole que permitan que los beneficios del comercio se distribuyan entre toda la población.

Asimismo, se mostró crítico del descuido que – tanto en México como en Estados Unidos – se dio al componente político de la apertura e integración comercial norteamericana, ya que es precisamente desde esta esfera de donde han surgido los cuestionamientos al TLCAN y sus beneficios. Con todo, el Secretario indicó que las dificultades políticas que enfrenta la idea de la apertura comercial son distintas según si se habla de países desarrollados o emergentes, ya que los impactos han sido diferenciados. Por ejemplo, mientras que en Estados Unidos la posición crítica ante el libre comercio se basa en la migración de las industrias manufactureras hacia otros países, en México los cuestionamientos responden a la distribución regional de los beneficios del comercio. Sobre esto último, recordó que tan sólo los estados fronterizos con Estados Unidos representan el 52% del comercio exterior total de México.

De acuerdo con el Secretario Guajardo, el deterioro en el respaldo político a la apertura y al libre comercio en Estados Unidos era considerablemente marcado desde la administración del Presidente Barack Obama. Recordó que a pesar de que la relación bilateral era fluida y cordial pues contaba con una amplia agenda y con la voluntad política de trabajar en conjunto, ni el Presidente Obama ni su equipo se referían específicamente al TLCAN-NAFTA, sino que preferían únicamente hablar de “la competitividad de América del Norte”. Esto porque, desde hace varios años, los estudios de opinión pública en Estados Unidos reflejan que el TLCAN es un tema políticamente tóxico en la arena pública de ese país, por lo cual los actores políticos prefieren distanciarse del mismo. De hecho, rememoró que durante su campaña por la Casa Blanca, el Presidente Obama también habló de renegociar el TLCAN en vista de la rentabilidad electoral de una promesa así, a pesar de que ya una vez en el gobierno optó por dejar intacto el tratado norteamericano y, en todo caso, modernizarlo vía la inclusión de México y Canadá en el proyecto del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) junto con otros nueve países.

El ascenso de Donald Trump significó un nuevo desafío al TLCAN, ante el cual México respondió con una política que podría definirse como de “paciencia estratégica”, que en opinión del Secretario Guajardo ha tenido resultados importantes, pues el Presidente Trump pasó de una idea de “abandonar el TLCAN” a la de “renegociarlo”. Se refirió al episodio de abril, cuando en los medios de comunicación comenzó a circular la versión de que la Casa Blanca estaba preparando la orden ejecutiva mediante la cual el Presidente Trump anunciaría su decisión de abandonar el tratado norteamericano. Al respecto, opinó que la intención del mandatario podría haber sido no tanto amenazar a México y a Canadá, sino presionar al Congreso de Estados Unidos para que ratificarla al Embajador Robert Lighthizer como Representante Comercial de ese país, requisito indispensable para lanzar el proceso de renegociación del Tratado. La respuesta por parte de diversos legisladores y sectores productivos, en el sentido de intentar convencer inmediatamente al Presidente de que no abandonara el TLCAN, mostraron que el instrumento sí tiene defensores en Estados Unidos.

Acto seguido se refirió a lo que se ha avanzado durante las dos primeras rondas de negociación en el proceso, inaugurado el pasado 16 de agosto. Sobre el discurso inaugural del Embajador Lighthizer, considerado por muchos comentaristas como ‘agresivo’, el Secretario Guajardo dijo que no incluyó nada nuevo y que se trataba de un tono esperado. A nivel general, consideró positivo que los equipos negociadores de los tres países ya trabajaron juntos durante las rondas de negociación del TPP, de modo que ese conocimiento mutuo a nivel personal permite que las conversaciones sean fluidas y cordiales, y que ante una discrepancia profunda, haya la posibilidad de postergar la discusión en buenos términos.

En materia de avances específicos de las dos primeras rondas, el Secretario dijo que al menos siete de las 25 disciplinas que se están negociando no presentan mayor grado de dificultad, por lo que estimó que en la tercera ronda – a celebrarse a partir del 23 de septiembre en Canadá – podrían alcanzarse acuerdos y contar ya con textos preliminares de tres o cuatro capítulos. Entre estos temas se encuentran: pequeñas y medianas empresas, medidas anticorrupción y energía. En contraste, con respecto a los temas difíciles todavía no hay propuestas de textos, situación que es natural en toda negociación de esta naturaleza. En esta situación se encuentra el tema del Capítulo 19 sobre Resolución de Controversias en Materia de *Dumping*; según el Secretario, la posición de Estados Unidos se mantiene por la eliminación de dicho capítulo, al tiempo que la de Canadá es mantenerlo tal y como está, frente a lo cual México ha adoptado una visión conciliadora que acepta la posibilidad de modificar de fondo el capítulo con la intención de mejorar los mecanismos de resolución de disputas actualmente existentes.

Sobre el tema del déficit comercial de Estados Unidos con México, una de las principales motivaciones de Donald Trump para solicitar la renegociación del TLCAN, el Secretario dijo que tampoco cuentan con una propuesta escrita por parte del Gobierno de Estados Unidos. Y aunque insistió en que negociar términos para modificar la balanza comercial en un acuerdo de este tipo no tiene sustento de racionalidad económica, reconoce que el equipo negociador de Estados Unidos tiene ese mandato, por lo cual ha buscado desarrollar propuestas que permitan satisfacer la inquietud de ese país sin permitir algo que pueda mermar las capacidades exportadoras de México. Dijo que México estaría abierto a un incremento en el requisito de contenido regional para reglas de origen, pero sólo en el porcentaje necesario para que no haya una desincentivación de la inversión extranjera en territorio mexicano.

El Secretario Guajardo concluyó su participación diciendo que el producto final de la renegociación sólo podrá ser un acuerdo que les permita a los tres países mostrarle a sus poblaciones que obtuvieron algún beneficio importante. Señaló también que para Estados Unidos es claro que en México sólo podrá aprobarse un nuevo TLCAN en el Senado de la República si el texto negociado refleja condiciones favorables al interés nacional. Por tanto, aunque México está en la mejor disposición de alcanzar un acuerdo, si Estados Unidos decide iniciar el proceso de denuncia del TLCAN como manera de presionar a los otros dos Estados parte, México se levantará de la mesa de negociación.

Diálogo con los asistentes

Una vez concluidas las intervenciones, se abrió el espacio para preguntas por parte de los asistentes. En respuesta a varias de las interrogantes del público, el Secretario Ildelfonso Guajardo señaló que México ha comenzado a trabajar desde hace varios meses en distintas alternativas en caso de que la renegociación del TLCAN no concluya satisfactoriamente, entre las cuales destaca potenciar los esfuerzos para diversificar el comercio de México en América, Europa y Asia. Adicionalmente, recordó que en caso de una terminación del tratado norteamericano, alrededor de 40% de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos entrarían libres de aranceles; con respecto al 60% restante, enfrentaría un arancel promedio de 4.3%, cifra que a pesar de ser modesta, esconde casos extremos (e.g., mientras que las exportaciones de autos ligeros pagarían 2.5% de arancel, las de camionetas *pick-up* enfrentarían una tarifa de 26%). Finalmente, recordó que las coincidencias con Canadá son amplias y la única preocupación con relación a ese país es el hecho de que, a diferencia de México y Estados Unidos, no cuenta con presiones temporales por la inminencia de periodos electorales en 2018.

Por su parte, Alan Stoga instó a los asistentes a reconocer que el desafío para la sobrevivencia del TLCAN no es necesariamente Donald Trump sino la opinión pública estadounidense, notablemente adversa al libre comercio. Aun en el supuesto de que los tres socios consigan renegociar el acuerdo en los tiempos establecidos, el consultor estadounidense dijo que es prácticamente imposible que el Congreso lo vaya a discutir durante 2018, en vista de sus potenciales efectos electorales: “nunca en la historia del Congreso estadounidense se ha discutido un tratado comercial en un año electoral”. Asimismo, y retomando su idea sobre la reconfiguración en ambos partidos, considera que las mayorías republicanas en el Congreso no necesariamente son garantía de un Legislativo dispuesto a aprobar las condiciones del nuevo TLCAN. El desafío para los defensores del Tratado es entonces dobles: convencer al Presidente Trump y a la opinión pública estadounidense.

Durante la segunda ronda de preguntas, el Secretario Guajardo trató el tema laboral y las presiones que México ha recibido por parte de sus contrapartes en la materia, y sugirió que México no se opone a incluir un capítulo laboral en el texto central (ya no como acuerdo paralelo como fue originalmente) que verse exclusivamente sobre derechos de los trabajadores, ya que es importante que los beneficios del libre comercio sean distribuidos entre toda la población mexicana. Alan Stoga, a su vez, resumió el futuro posible del TLCAN en dos escenarios generales: conclusión exitosa de la renegociación con discusión del instrumento en el Congreso estadounidense hasta 2019 (después de la elección legislativa del año próximo); o abandono del Tratado por parte de Estados Unidos, con un mantenimiento en los flujos comerciales pero un incremento considerable en la incertidumbre en el mediano plazo.

En caso de que se materializara el segundo escenario, Stoga concluyó que México debe estar preparado con un plan alternativo no de diversificación comercial inmediata, sino de reestructura generalizada de la estrategia de inserción internacional en el largo plazo. Para cerrar el evento, aunque el Secretario Guajardo coincidió en que en dicho escenario sería deseable una estrategia de largo plazo, el éxito de ésta dependería de que México consiga enviar a los mercados internacionales señales inmediatas que permitan mitigar la incertidumbre.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y revisión
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez

Investigación y elaboración
J. Enrique Sevilla Macip

Septiembre de 2017

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/>