

Los derechos laborales y la protección ambiental en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Jesús Moisés Beltrán*

RESUMEN

La decisión del gobierno de Estados Unidos de incluir los temas de los derechos laborales y la protección ambiental en el TLCAN fue vista como una pretensión de imponer a México los modelos legales y culturales de aquel país. Sin embargo, aunque en las negociaciones fueron incluidas algunas de las preocupaciones sindicales y ecologistas estadounidenses, los compromisos pactados con México no satisficieron las expectativas de tales sectores. En este estudio se revisa la interacción entre los procesos políticos domésticos y las negociaciones internacionales, de tal suerte que en lo posible se aclaren las influencias recíprocas. El argumento central es que el alcance de un acuerdo internacional está en función del espacio de negociación doméstica, y éste está determinado por las instituciones políticas nacionales, pero también por la influencia de las coaliciones en los temas de discusión y en las estrategias de los jefes de gobierno. Entre la ausencia total de restricciones y la imposición de sanciones comerciales predeterminadas por una agenda social supranacional, las administraciones Bush y Clinton eligen una tercera opción, menos lesiva políticamente, congruente con sus intereses multilaterales y con mayores probabilidades de ratificación.

ABSTRACT

The decision taken by the U.S. government to include labor and environmental protections as side agreements in the NAFTA negotiations was seen by Mexico as an effort to impose on that country the legal and cultural models prevailing in the United States. Nevertheless, although some labor and environmental issues of concern in the United States were included in the negotiations, the agreements reached with Mexico fell far short of meeting the hopes of these issues' supporters. In outlining why this is the case, this study will examine the interaction between domestic political processes and international negotiations, in order to demonstrate, to the extent possible, how these factors have reciprocal influences on one another. The core argument is that the breadth of an international accord is a function of domestic negotiating space, and that this is determined, in turn, by national political institutions — for example, a more or less plural access to the decision-making agencies — but also by the influence of coalitions on the topics of discussion and on the strategies adopted by heads of government. Between the extremes of a total absence of restrictions and the imposition of trade sanctions predetermined by a supranational social agenda, the Bush and Clinton administrations chose a third, less politically risky, option, one congruent with their multilateral interests and also with better chances for ratification.

* Investigador del Programa de Estudios de Norteamérica de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a Blvd. Abelardo L. Rodríguez 2925, Zona del Río, C. P. 22320, Tijuana, B. C., México.

Introducción

LA intrusión de temas no comerciales en las negociaciones de comercio internacional ha sido debatida en círculos académicos y diplomáticos durante los últimos años. Específicamente, se cuestiona la posibilidad de que un régimen de comercio internacional sea utilizado para conseguir la homologación de legislaciones domésticas aplicables a temas no comerciales que incluyen, entre otros, legislación laboral y del medio ambiente. A pesar de que legislar en estas áreas, así como en las de servicios, reglas de inversión y derechos de propiedad intelectual, se considera una prerrogativa nacional (no sujeta, por tanto, a negociación internacional), algunos observadores han documentado extensa mente los casos en que Estados Unidos ha condicionado el acceso a sus mercados a la aceptación de sus normas en dichas materias.¹

Para explicar la negociación de los llamados “*non-trade issues*”—“temas no comerciales”— en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es necesario resolver varias incógnitas. La visión realista de un Estado poderoso que negocia con un socio comercial marcadamente inferior en fuerza sugiere que México tendría que haber aceptado realizar cambios radicales en sus políticas laboral y del medio ambiente; sin embargo, ello no ocurrió así. Por otra parte, la iniciativa del gobierno estadounidense de permitir la participación de agencias oficiales y organizaciones no gubernamentales relacionadas con dichos temas en las negociaciones del TLCAN no puede desligarse de las negociaciones domésticas con los movimientos laboral y ecologista de los últimos años. Sin embargo, una visión instrumentalista del Estado en que la fuerza política de tales movimientos explicaría el cambio de agenda internacional y la consecuente imposición de las normas estadounidenses en tales materias no es congruente con la reducida coercitividad de los acuerdos finales. Por ejemplo, no se explica la ausencia de sanciones comerciales para penalizar a quienes violan normas laborales o de protección ambiental. Aunque podría juzgarse como secundaria la atención del gobierno estadounidense a las demandas ecologistas y laborales, ello no significó un rompimiento de las negociaciones de la administración en turno con todos los grupos. En efecto, además de lograr otras concesiones gubernamentales en el ámbito interno, algunas organizaciones ecologistas y sindicales vieron la posibilidad de participar en futuras negociaciones multilaterales.³

1 Cfr., por ejemplo, Jorge F. Pérez-López, “Conditioning Trade on Foreign Labor Law: The U. S. Approach”, en *Comparative Labor Law Journal*, 9, 1988, pp. 253 y 257; Steve Charnovitz, “Fair Labor Standards and International Trade”, en *Journal of World Trade Law*, 20, 1986, y “Environmental Harmonization and Trade Policy”, en Durwood Zaelke, Paul Orbuch y Roben F. Housman (eds.), *Trade and the Environment. Law, Economics, and Politics*, Center for International Environmental Law, 1993, pp. 267-86; Jonathan Lemco y William B. P. Robson (eds.), *Ties Beyond Trade. Labor and Environmental Issues Under the nafta*, 1994;

Gunnar Sjostedt (ed.), *International Environmental Negotiation*, Sage, 1993; Candice Stevens, “Harmonization, Trade, and the Environment”, en *International Environmental Affairs*, 5, Winter, 1993, pp. 42-49. Para un enfoque más amplio, véanse Michael Finger, “The Meaning of ‘Unfair’ in U. S. Import Policy”; en *Minnesota Journal of Global Trade*, 1, Fall, 1992, pp. 35-56, y Carolyn Rhodes-Jones, “The Reciprocity Dilemma: U. S. Trade Policy, Retaliation, and the gatt Regime”, tesis de doctorado, Brandeis University, Dept. of Politics, 1987.

2 Tampoco es posible sostener el argumento realista cuando se ve la firmeza de México en otros temas de las negociaciones, como es el caso de los energéticos, en el que Estados Unidos había mostrado un gran interés, tanto en términos económicos como estratégicos.

3 Véanse, por ejemplo, las propuestas fiscales de la administración Clinton para reducir las emisiones de

El objetivo de este artículo es examinar la interacción entre los procesos políticos domésticos y las negociaciones internacionales, de tal suerte que sea posible explicar las influencias recíprocas. Una premisa fundamental es que los resultados de las negociaciones internacionales no pueden explicarse al margen de los cambios en la política doméstica. Esto conduce a la cuestión de si la política exterior sigue los dictados de la política doméstica o, a la inversa, si los compromisos internacionales condicionan las decisiones de la política interior. Aunque es posible encontrar evidencias para sostener ambas aseveraciones, lo que aquí se busca es establecer bajo qué condiciones y en qué circunstancias se presenta cada una.

El artículo se ha dividido en seis secciones. La primera describe las normas laborales de Estados Unidos que condicionan su comercio internacional. La segunda revisa la agenda laboral de Estados Unidos y su posición negociadora ante el GATT. En la tercera se hace un recuento de las preocupaciones laborales y ecologistas en Estados Unidos. La cuarta examina el tratamiento diferencial que el gobierno estadounidense concedió a los temas laborales y ecológicos durante las negociaciones. En la quinta se comparan los enfoques negociadores de las administraciones Bush y Clinton. Finalmente, en la sexta sección se hace un balance de la influencia que tuvo el movimiento laboral organizado en el TLCAN.

Normas laborales estadounidenses y comercio internacional

La inclusión de los derechos laborales en los estatutos de comercio exterior de Estados Unidos no es un hecho reciente. A partir de la década pasada, Estados Unidos ha aprobado varias cláusulas condicionales sobre derechos laborales que otorgan estatus preferencial a sus socios comerciales. En 1983, la aprobación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe condicionó algunas preferencias comerciales a la certificación (conducida unilateralmente por Estados Unidos) de que se protegerían los derechos fundamentales de los trabajadores dentro del país beneficiario.⁴ Con base en las normas desarrolladas por la Organización Internacional del Trabajo, el Congreso aprobó en 1984 el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que permite al presidente de Estados Unidos excluir a un país, que pudiera ser elegible, de los beneficios comerciales de dicha legislación, “si tal país no ha tomado o no está tomando medidas que otorguen los derechos laborales reconocidos internacionalmente a los trabajadores en dicho país”.⁵ La legislación del SGP ha sido el medio más efec-

CO2, anunciadas el 19 de abril de 1993, y el discurso presidencial del Día de la Tierra, del 21 de abril de 1993. Ambos documentos se comentan brevemente en Michael T. Hatch, “Domestic Politics and International Negotiations: The Politics of Global Warming in the United States”, en *Journal of Environment and Development*, 2, verano de 1993, pp. 38 y 39. Para un punto de vista sobre la frustrante experiencia del movimiento laboral estadounidense con el TLCAN, y que incluye una propuesta para un nuevo activismo laboral de ese país en foros internacionales, cfr. Terry Collingsworth, J. William Goold y Pharis J. Harvey, “Time for a Global New Deal”, en *Foreign Affairs*, enero-febrero de 1994, pp. 8-13. Un punto de vista contrastante sugiere que el TLCAN es indicativo del éxito en Estados Unidos de las políticas proteccionistas importadas de Europa; cfr. Benn Steil, “Social Correctness Is the New Protectionism”, en *Foreign Affairs*, enero-febrero de 1994, pp. 14-20.

4 19 U. S. C., secciones 2701-06, 1988.

5 19 U. S. C., secciones 2461-65, 1988. La enmienda a la Ley de Comercio de 1974 define los “derechos laborales reconocidos internacionalmente”, como el derecho de asociación, el derecho a organizarse y negociar colectivamente, la prohibición del uso de trabajo forzado, una edad mínima para el empleo de menores y condiciones de trabajo aceptables con respecto a salarios, horas de trabajo y seguridad e higiene ocupacionales.

tivo para combatir el estatus comercial preferencial con base en supuestas violaciones a los derechos de los trabajadores. Sin embargo, aun cuando el representante comercial de Estados Unidos está facultado para negar el acceso libre de derechos al mercado estadounidense a aquellos países enlistados por sus violaciones, se argumenta que la ley “contiene un lenguaje inaceptablemente vago que ha permitido a los presidentes limitar su aplicación”.⁶ Aprovechando el proceso de renovación del sgp de septiembre de 1994, algunos defensores de los derechos laborales argumentaron que la administración Clinton tendría que “reforzar las provisiones de derechos laborales de la ley del sgp y extender su vinculación con otras leyes de comercio de Estados Unidos y el GATT”.⁷

También existen provisiones de derechos laborales en la legislación que renovó la Overseas Private Investment Corporation (OPIO, la cual asegura a las compañías de Estados Unidos contra riesgos políticos de los países en desarrollo. La falta de cumplimiento de derechos laborales también se incorporó a la Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988, como una práctica desleal de comercio punible conforme a la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974. Finalmente, en 1992 se aprobaron varias enmiendas de derechos laborales para el otorgamiento de fondos para desarrollo económico de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

Durante los últimos años, varios países han sido sometidos a un proceso de escrutinio por supuestas violaciones a los derechos laborales, y algunos otros han sido suspendidos o se les han retirado los beneficios del SGP.⁸ Sin embargo, varios observadores han cuestionado la imparcialidad en la aplicación de dichos estatutos, dada la lista de países que han sido “castigados” por no proteger los derechos de sus trabajadores. Se afirma que, en 1987, sólo a Rumania, Nicaragua y Paraguay —esto es, o bien “enemigos” de Estados Unidos o, si acaso, países no estratégicos— les fue negado el acceso al SGP.⁹ El programa de OPIC le fue suspendido a los mismos tres países, además de a Chile y Etiopía.¹⁰

La agenda laboral de Estados Unidos y las negociaciones del GATT

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte no constituyeron la primera oportunidad perdida para crear un modelo de normas laborales obligatorias. En junio de 1986, bajo la

6 Terry Collingsworth et al., “Time for a Global New Deal”, p. 13.

7 Ibid., p. 13.

8 Por ejemplo, se ha documentado que a “Corea del Sur se le retiró su estatus como beneficiario de la opic debido a sus violaciones de los derechos laborales en 1991; Chile y Paraguay durante sus anteriores dictaduras militares, y Rumania durante su anterior gobierno comunista, fueron los primeros países suspendidos de su estatus como beneficiarios del sgp bajo la enmienda de derechos laborales; Haití, Guatemala, la República Dominicana, Burma e Indonesia han sido suspendidos o colocados en estatus de escrutinio debido a acusaciones de violación de los derechos laborales. Véase International Labor Rights Education and Research Found v. Bush, 954 F.2d. (D.C. Cir. 1992) (caso judicial que perdieron los defensores de derechos laborales ante la administración Bush, a la que se acusaba de no aplicar totalmente la cláusula de derechos laborales del sgp)”. Citado en Lance Compa, “Labor Rights and Labor Standards in International Trade”, en *Law and Policy in International Business*, 25, 1993, P. 182.

9 Theresa A. Amato, “Labor Rights Conditionality: United States Trade Legislation and the International Trade Order”, en *New York University Law Review*, 79, 1990, pp. 92-94, y Pérez-López, p. 273. Ambas citas fueron tomadas de Stephen Zamora, “The Americanization of Mexican Law: Non-Trade Issues in the North American Free Trade Agreement”, en *Law and Policy in International Business*, 24, invierno de 1993, pp. 391-459.

10 Theresa A. Amato, p. 100. Citado en Zamora, p. 429.

presión de grupos defensores de los derechos humanos y laborales, Estados Unidos propuso el tema de los derechos laborales al comité organizador de la Ronda Uruguay del GATT. Se ha argumentado que, aparte de que la propuesta llegó tarde —las primeras reuniones habían sido previstas para septiembre del mismo año—, los negociadores no proporcionaron una definición precisa de los derechos laborales.¹¹ Sin embargo, ya existía un precedente en la legislación estadounidense que ligaba los beneficios de la apertura comercial al cumplimiento de los derechos laborales, en la Ley de Comercio de 1974. El estatuto establece que el hecho de que un país deje de tomar medidas orientadas a salvaguardar los derechos laborales reconocidos internacionalmente será causa suficiente para que se le nieguen los beneficios amparados por el SGP.

Se afirma que el comité organizador enfrentó la oposición a la propuesta de Estados Unidos de más de 20 países, que argumentaban que no sólo sería extremadamente difícil ponerse de acuerdo respecto a una definición universal de los derechos laborales en un contexto de política comercial, sino que tampoco dicho tema tendría cabida en el GATT.¹² En suma, los países en desarrollo la consideraban una medida proteccionista, y la calificaban como un pretexto de E. U. para obstaculizar las exportaciones de dichos países, puesto que es evidente que ellos no pueden competir con costos laborales crecientes.

Por ejemplo, los delegados de Colombia, Nigeria, Corea y Hong Kong ante el Acuerdo General de Aranceles y Comercio respondieron a las propuestas estadounidenses de crear un grupo de trabajo en el GATT sobre normas laborales argumentando que tales propuestas constituían “un intento de cancelar cualquier ventaja comparativa que pudieran disfrutar los países en desarrollo” y que “los costos laborales más bajos de algunos países en desarrollo se debían a la situación económica, y no necesariamente a ‘la esclavización del trabajo.’”¹³

Ante el fracaso de su intento por incluir los derechos laborales en la agenda de la Ronda Uruguay, Estados Unidos propuso el establecimiento de un grupo de trabajo del GATT que examinara la relación entre los derechos laborales reconocidos internacionalmente y el comercio internacional. Finalmente, contra la oposición de la mayoría de las naciones en desarrollo, el consejo del GATT autorizó en noviembre de 1987 la celebración de consultas informales para discutir la propuesta estadounidense.¹⁴

En general, se ha observado que aunque los demás países industrializados no se opusieron fuertemente a un acuerdo multilateral sobre derechos laborales, sí fue notable su indiferencia ante la iniciativa estadounidense. Para algunos observadores, este débil apoyo se debió tanto a los

11 Sin embargo, la propuesta estadounidense había sido clara en el sentido de que debieran tomarse en cuenta no sólo normas laborales, como salarios mínimos y reglas de seguridad e higiene, sino también derechos políticos, tales como libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva. Patrick Low, *Trading Free and the U. S. Trade Policy*, Nueva York, The Twentieth Century Fund Press, 1993, p. 235.

12 Ibid., p. 235.

13 Fragmento de un telegrama de la Misión de Estados Unidos en Ginebra al secretario de Estado, respecto a la discusión de derechos laborales en el comité organizador del GATT (julio de 1986). Citado en Compa, “Labor Rights and Labor Standards”, p. 187.

14 Se ha documentado que “el tema se discutió en por lo menos una docena de juntas celebradas entre 1988 y 1989” y que “los países industrializados apoyaron en lo general la solicitud de un grupo de trabajo, en tanto que los países en desarrollo se opusieron, aunque no se apoyó a Estados Unidos en lo medular del tema”. Patrick Low, *Trading Free*, p. 235.

cambios en las convicciones estadounidenses sobre la iniciativa como al grado en que otros países industrializados vieron sus intereses en juego.

En todo momento, los negociadores estadounidenses habrían sido capaces de enlistar sus prioridades, tanto entre los tópicos de negociación como en lo sustancial de cada tema, pero dicha lista se modificaba en respuesta a una gama de presiones externas. Tampoco los demás participantes mostraron una mayor consistencia, pero el sistema responde más a, y es más dependiente de, Estados Unidos debido al papel dominante que tradicionalmente ha jugado.¹⁵

La posición negociadora del gobierno de Estados Unidos también ha sido criticada por algunos defensores de los derechos laborales, quienes afirman que Estados Unidos carece de una política comercial global comprehensiva y responsable. Se argumenta que la formulación de políticas ha sido delegada a las multinacionales, las cuales se han opuesto a cualquier esfuerzo por regular los derechos laborales globalmente, como ha sido la inclusión de alguna “cláusula social” en el GATT o el conjunto de normas laborales básicas en el TLCAN.¹⁶ Los mismos defensores de los derechos laborales afirman que el hecho de que ni el Dunkel Draft del GATT ni el TLCAN

contienen en sus reglas ninguna palabra acerca de los derechos fundamentales de los trabajadores “refleja las prioridades de quienes conducen las negociaciones, más que una oposición a la regulación comercial basada en principios”.¹⁷

Preocupaciones laborales y ecologistas en el TLCAN

La iniciativa de Estados Unidos de incluir los llamados “temas no comerciales” en las negociaciones fue vista por algunos observadores como una pretensión de imponer a México los modelos legales y valores culturales de aquel país.¹⁸ Se argumentaba que la incorporación de los temas mencionados en el TLCAN creaba “problemas especiales”. En primer lugar, no existe una organización multilateral similar al GATT con una normatividad institucional que defina claramente los parámetros de las negociaciones no comerciales.¹⁹ Segundo, se considera que la adopción de reglas aplicables a asuntos no comerciales puede tener un efecto más profundo en el sistema legal doméstico que las reglas que regulan el comercio internacional de bienes.²⁰ Finalmente, no existen mecanismos institucionales de consulta pública que incluyan a los sectores laborales en las negociaciones de comercio.²¹

15 Ibid., p. 235.

16 Terry Collingsworth, J. William Goold y Pharis J. Harvey, “Time for a Global New Deal”, pp. 9 y 10.

17 Ibid., p. 10.

18 Como ya se anotó al inicio de este artículo, los “temas no comerciales” incluyen, entre otros, los servicios, los derechos de propiedad intelectual, la inversión internacional y las normas laborales y de protección al medio ambiente. Stephen Zamora, “Non-Trade Issues in the nafta”, p. 404.

19 Ibid., p. 403.

20 Ibid., p. 404.

21 Aunque ni los grupos ecologistas ni los laborales están formalmente integrados a los sistemas asesores de negociaciones comerciales en Canadá (Sectoral Advisory Groups on International Trade —sagit— e International Trade Advisory Council —itac), México (Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior —coecf.) o Estados Unidos (Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations —actpn), en este último país se crearon comités asesores que representaron los intereses de ambos grupos en la negociación del NAFTA.

La batalla política del presidente Bush por la aprobación del procedimiento de “fast track” permite visualizar desacuerdos importantes en el Congreso respecto a la necesidad de incluir en la agenda de negociaciones comerciales los temas de los derechos laborales y de protección ambiental. Finalmente, la disputa se resuelve a favor del presidente Bush, no sin antes obligarse a satisfacer las demandas de grupos ecologistas y sindicatos mediante su envío al Congreso del llamado “Action Plan”, el primero de mayo de 1991.²²

En suma, lo anterior parece sugerir que el papel subordinado de México en las negociaciones no hace más que confirmar la fuerza de la *realpolitik* estadounidense;

es decir, las naciones débiles son más proclives a acceder a las demandas de cambios de política exigidas por las naciones poderosas cuando esas demandas están respaldadas por la amenaza de represalias.²³ Sin embargo, aunque el TLCAN y los acuerdos suplementarios incorporaron algunas de las preocupaciones de los grupos ecologistas y sindicatos estadounidenses, los compromisos pactados con Canadá²⁴ y México quedaron lejos de satisfacer las expectativas de dichos grupos. Aun antes de manifestarse el voto dividido de las organizaciones sindicales y ecologistas a la ratificación congressional del TLCAN, habían quedado claras sus diferencias con el texto final del mismo y con los acuerdos suplementarios.²⁵ Por medio de los acuerdos de cooperación ambiental y laboral, los tres países se comprometieron tan sólo a aplicar sus propias reglamentaciones en dichas materias y a no reducir sus normas en forma tal que significara una ventaja artificial con respecto a los demás socios.²⁶ Al final, los negociadores estadounidenses ha-

22 Oficina del Presidente, respuesta de la Administración en los asuntos relacionados con la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1 de mayo de 1991. Sin embargo, la aprobación de “fast track” no representó para el presidente Bush un mandato bipartidista. Por ejemplo, el 57 por ciento de los senadores demócratas y más del 65 por ciento de los representantes demócratas votaron en contra de la extensión de “fast track”. Esto es particularmente grave si tomamos en cuenta que el Presidente, al inicio de las negociaciones comerciales, no contaba con el apoyo del partido más numeroso en el Congreso.

23 Ésta es, por ejemplo, la posición que mantienen organismos como el Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations (actpn) de Estados Unidos, y que ha sido aplicada al análisis de las relaciones económicas de ese país con Japón. Citado en Leonard Schoppa, “Two-Level Games and Bargaining Outcomes: Why Gaiatsu Succeeds in Japan in Some Cases But not Others”, en *International Organization*, 47, verano de 1993, pp. 353-386.

24 Para algunos observadores, en términos generales, Canadá no tuvo una presencia relevante en las negociaciones del tlcán. En efecto, “México y Estados Unidos habían acordado explícitamente que si las objeciones canadienses retrasaran significativamente el proceso, los dos países adoptarían un acuerdo bilateral. Esta advertencia eliminaba en la práctica la capacidad negociadora de Canadá”. Citado en Harry Browne, Beth Sims y Tom Barry, *For Richer, For Poorer. Shaping U. S.-Mexican Integration*, Resource Center Press, Albuquerque, Nuevo México, 1994, p. 67. Sin embargo, con respecto a los “non-trade issues”, la posición canadiense sí influyó a favor de los intereses de Estados Unidos por incluir dichos temas. Los resultados de un extenso estudio hecho por el gobierno canadiense para medir los impactos de normas ambientales menos estrictas en México fortalecerían la posición negociadora de Estados Unidos. Véase Gobierno de Canadá, “Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en *Canadian Environmental Review*, octubre de 1992.

25 Así lo confirman las comparaciones entre los textos finales de los acuerdos sobre cooperación ambiental y laboral que publicaron algunos diarios estadounidenses; por ejemplo, “Side Agreements Vary Widely”, en *The New York Times*, 18 de septiembre de 1993. Para un análisis desde un punto de vista jurídico sobre el acuerdo de cooperación ambiental, véase Mary E. Kelly, “Review of the NAFTA Environmental Side Agreement: Does It Meet Expectations?”, en *Frontera Norte*, 5, julio-diciembre de 1993, pp. 133-149.

26 Los acuerdos suplementarios del TLC. Acuerdo Norteamericano de Cooperación Ambiental; Acuerdo Norteamericano de Cooperación Laboral; Entendimiento entre las partes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en lo concerniente al Capítulo Ocho: Acción de Emergencia, documento final, 13 de septiembre de 1993. Por ejemplo, con respecto a normas de protección del medio ambiente, debe quedar

bían desechado la posibilidad de imponer sanciones comerciales a cualquier práctica que fuera contraria a la legislación ambiental y laboral estadounidense;

esto es, el tipo de castigo que tanto los sindicatos como los grupos ecologistas habían demandado.²⁷

Lo anterior no significa que la presión internacional no haya tenido absolutamente nada que ver en las concesiones —aunque ciertamente menores que las esperadas— otorgadas por México. El argumento que aquí se defiende es que, más allá de la asimetría entre los países, es preciso identificar los intereses estratégicos y la influencia de grupos de interés en cada Estado para explicar la distribución de prioridades en negociaciones internacionales. Esto es, el alcance de un acuerdo internacional está en función del espacio de negociación doméstica, y éste está determinado por las instituciones políticas domésticas —por ejemplo, un acceso más o menos plural a los órganos de decisión— pero también por la influencia de las coaliciones en los temas de discusión y en las estrategias de los jefes de gobierno.²⁸ La inclusión de los “temas no comerciales” se hacía necesaria para articular los intereses proteccionistas en el Congreso estadounidense, que amenazaban con bloquear la aprobación del “fast track”, pero de ninguna manera cambiaba la preeminencia de los intereses comerciales de las negociaciones. El tratamiento marginal que el gobierno estadounidense decidió dar a los temas laboral y del medio ambiente en el TLCAN sugiere la búsqueda de una posición intermedia en la liberalización comercial.²⁹ Entre la ausencia total de restricciones y la imposición de sanciones comerciales predeterminadas por una agenda social supranacional, las administraciones Bush y Clinton eligen una tercera opción menos lesiva políticamente, congruente con sus intereses multilaterales, y con mayores probabilidades de ratificación.

Tratamiento diferencial de los temas laborales y ecológicos en el TLCAN

La primera medida tomada por la administración Bush en cumplimiento del llamado “Action Plan” fue encomendar a la Environmental Protection Agency (EPA) la elaboración de un estudio sobre las implicaciones ecológicas de un acuerdo de libre

claro que el tlcán no obliga ni estimula a sus miembros a igualar o elevar sus niveles de protección, y aunque contiene provisiones acerca de medidas “equivalentes” o “compatibles”, queda a juicio de cada país la elección de tales medidas. Cuando el texto se refiere a previsiones de homologación “hacia arriba”, éstas se aplicarán sólo a normas de productos, no a normas sobre procesos. Sin embargo, en lo relativo a normas de protección a los derechos de los trabajadores, no existe ningún compromiso de homologación. Aquí se ha criticado el beneplácito expresado por la administración Bush, dado que la legislación laboral mexicana no contiene un salario inferior al mínimo general para menores, en contraste con la legislación estadounidense que sí lo marca. Irónicamente, se afirma, fue la propia administración Bush la que promovió dicha ley. Steve Charnovitz, “nafta’s Social Dimension; Lessons from the Past and Framework for the Future”, en *The International Trade Journal*, vol. VIII, núm. 1, primavera de 1994, p. 55.

27 Véase, por ejemplo, el artículo que describe la posición de la afluencia frente al TLCAN en *Columbio Journal of World Business*, 26, verano de 1991. Respecto a la postura de los ecologistas, véase Kelly, “Review of the nafta Environmental Side Agreement”, p. 138.

28 Esta línea de argumentación está basada en el enfoque teórico de “juegos de dos niveles” propuesto por Robert D. Putnam en “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” en *International Organization*, 42, verano de 1988, pp. 427-460. 29 Para una discusión más detallada acerca de las implicaciones de una posición negociadora “intermedia”

contra otras opciones extremas, véase Jonathan Lemco y William B. P. Robson (eds.), *Ties Beyond Trade*, 1994, especialmente el capítulo “A ‘Social Charter’ for North America?”, escrito por ellos mismos.

comercio con México,³⁰ cuyo primer borrador (octubre de 1991) y versión final (febrero de 1992) serían distribuidos entre los negociadores para su uso durante las negociaciones.³¹

A partir de entonces se puede observar una amplia participación de las agencias gubernamentales estadounidenses relacionadas con la protección de la salud y del medio ambiente en las negociaciones del TLCAN, que no tenía precedentes en ninguna otra negociación comercial. Al respecto, se ha documentado que, desde el principio, la EPA, la Food and Drug Administration (FDA) del Department of Health and Human Services y otras agencias del gobierno estadounidense encargadas de las áreas de salud, seguridad y temas ambientales o de conservación participaron activamente en las negociaciones del TLCAN.³² Además, el gobierno estadounidense convocó a una serie de audiencias públicas que se celebraron en seis ciudades durante el periodo comprendido del 21 de agosto al 11 de septiembre de 1991, con el propósito de recoger comentarios sobre todos los aspectos del TLCAN.³³ La oficina del representante comercial de Estados Unidos (USTR) estableció comités asesores, incluyendo representantes de organizaciones no gubernamentales y otras entidades.³⁴ La oficina del USTR informó a los miembros de estos comités sobre el progreso de las negociaciones y recogió las recomendaciones de los mismos durante todo el proceso negociador. El National Advisory Council for Environmental Policy and Technology (NACEPT) de la EPA estableció un Trade and Environment Committee para hacer recomendaciones a la EPA.³⁵

Sin embargo, ya para entonces se hacía patente el tratamiento diferencial que la administración presidencial estaba dando a los temas del medio ambiente y de los derechos laborales. En ningún momento se había manifestado el mismo compromiso para incluir los temas laborales relacionados con el comercio, tal como se había acordado en el caso de los temas del medio ambiente. Hay quienes afirman que la oficina del USTR prefirió asumir que la AFL-CIO se habría opuesto a cualquier tipo de tratado comercial que se negociara, por lo que sería inútil cualquier esfuerzo por incluir sus objeciones.³⁶ A lo más que llegó la administración Bush con respecto al tema de los derechos de los trabajadores fue a prometer negociaciones paralelas de cooperación entre agencias mexicanas y estadounidenses.

30 Oficina del representante comercial de Estados Unidos, reseña de los asuntos del medio ambiente de México y Estados Unidos, 25 de febrero de 1992.

31 Peter L. Lallas, "nafta and Evolving Approaches to Identify and Address Indirect Environmental Impacts of International Trade", en *The Georgetown International Environmental Law Review*, 5, primavera de 1993, pp. 519-564. La administración Bush en ningún momento argumentó que México careciera de normas de protección ambiental; sin embargo, para el gobierno mexicano había quedado suficientemente clara la alta susceptibilidad que sobre estos temas había en el Congreso estadounidense. Paradójicamente, la amenaza de bloqueo a la aprobación congressional del "fast track" no debilitaba la posición negociadora de Estados Unidos, sino la de México.

32 Lallas, "Indirect Environmental Impacts of Trade", pp. 542 y 543.

33 *Ibid.*, p. 543.

34 En realidad, la administración Bush no tenía la intención de conseguir el apoyo de toda la comunidad ecologista; esto se demuestra por la "selección" que se hizo de seis grupos ecologistas que no se habían opuesto a la extensión de "fast track" para integrar dichos comités asesores. Véase Michael Gregory, "Environment, Sustainable Development, Public Participation, and the nafta: A Retrospective", en *Journal of Environmental Law and Litigation*, vol. 7, 1992, p. 99. Citado en Steve Charnovitz, "nafta's Social Dimension", p. 48.

35 *Ibid.*, p. 543.

36 Steve Charnovitz, "nafta's Social Dimension", p. 49.

El TLCAN no es el único caso de negociaciones comerciales entre México y Estados Unidos que incorporan el tema de los derechos laborales.³⁷ Aun antes del inicio formal de las negociaciones, el 3 de mayo de 1991, el Departamento del Trabajo (DOL) de Estados Unidos y su contraparte mexicana, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), firmaron un memorándum de entendimiento (MOU) para intercambiar información y cooperar en asuntos de salud y seguridad, condiciones de trabajo, resolución de conflictos laborales, acuerdos de negociación colectiva, sistemas de seguridad social y facilidades de crédito, entre otros.³⁸ Además, el DOL y la Occupational Safety and Health Administration (OSHA) prestaron asistencia técnica a la STPS y al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para la capacitación de personal, recopilación de estadísticas laborales y cumplimiento de obligaciones. Finalmente, el 14 de septiembre de 1992, los gobiernos de Estados Unidos y México firmaron un acuerdo bilateral adicional para crear la Comisión Consultiva en Asuntos Laborales, encabezada por los secretarios de trabajo de ambos países.³⁹

Sucesión presidencial y continuidad del enfoque de negociación

Tanto para la administración del presidente Bush como para la de su sucesor, el presidente Clinton, la negativa a incluir los temas mencionados ponía en riesgo las alianzas con los movimientos ecologista y laboral. Más aún para el presidente Clinton, cuyo partido y campaña política se habían apoyado en tales movimientos. En el otro extremo, incluir en el tratado comercial una agenda social de corte europeo implicaba la adopción de reglas prácticamente enviables dado el nivel de desarrollo económico de México, a menos que Estados Unidos estuviera dispuesto a apoyar financieramente a su socio. Además, la posición negociadora de Estados Unidos con respecto a México y Canadá tenía también por objeto reflejar sus intereses en otros foros multilaterales, tales como la Ronda Uruguay del GATT. Se argumentaba que un enfoque más ambicioso de Estados Unidos en los “temas no comerciales” habría introducido la misma incertidumbre que obstaculizó la propuesta de agenda estadounidense en Punta del Este en 1986, además de prolongar considerablemente la conclusión de las negociaciones. En suma, una posición negociadora intermedia garantizaba el mantenimiento de las alianzas políticas domésticas y reducía la incertidumbre sobre la ratificación de un acuerdo crucial para los objetivos estratégicos de Estados Unidos.

El hecho de que la negociación coincidiera con la campaña presidencial estadounidense de 1992 avivó las esperanzas de

37 En efecto, el vínculo entre comercio y trabajo se remonta hasta el año de 1828, cuando México y Estados Unidos negociaron un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, el cual irónicamente fue rechazado por el Senado mexicano, debido principalmente a objeciones morales hacia una provisión que les daba derecho a los estadounidenses que explotaban esclavos de recuperar a aquellos fugitivos que buscaban refugio en territorio mexicano. Después de tres años, y una vez que el tratado se enmendó quitándole la provisión de recuperación de esclavos, fue firmado por ambos países. Christian L. Wiktor (ed.), *Unperfected Treaties of the United States of America*, Dobbs Ferry, Oceana, 1976; citado en Steve Charnovitz, “nafta’s Social Dimension: Lessons from the Past and Framework for the Future”, en *The International Trade Journal*, vol. VIII, núm. 1, primavera de 1994, pp. 39-72.

38 Zamora, “Non-Trade Issues in nafta”, p. 429. Sin embargo, Zamora afirma que “el mou consta de sólo cuatro y media páginas a doble espacio y es extremadamente general”.

39 *Ibid.*, p. 430. Se argumenta, por otra parte, que esta comisión sólo venía a restablecer otra similar creada durante la administración Carter, y que había sido abolida en 1981 por la administración Reagan. Steve Charnovitz, “NAFTA’S Social Dimension”, p. 53.

los grupos ecologistas y del movimiento laboral organizado de que tanto el presidente Bush como el candidato demócrata Clinton podrían enmendar el tratamiento que se había dado a los temas del medio ambiente y de los derechos de los trabajadores. Sin embargo, aun entre dichos grupos no existía un consenso respecto al enfoque que debiera adoptarse en la negociación de los “temas no comerciales”. Por ejemplo, ciertos grupos defendían el enfoque de que sólo era necesario reforzar los esquemas regulatorios previstos en anteriores negociaciones bilaterales entre Canadá y Estados Unidos y entre México y Estados Unidos. Por otra parte, había quienes perseguían el enfoque más ambicioso de crear un TLCAN “con dientes”, es decir, adoptar una serie de normas mínimas ambientales y laborales homogéneas. Finalmente, ninguno de estos enfoques contó con el apoyo de alguno de los dos partidos ni de sus candidatos.

Aunque el candidato Clinton había declarado que el acuerdo negociado adolecía de deficiencias serias respecto a los temas del medio ambiente y los derechos laborales, también enfatizaba que no sería necesario reabrir las negociaciones, sino tan sólo buscar acuerdos suplementarios en dichas materias.⁴⁰ Entre la postura de los votantes insatisfechos con el acuerdo negociado debido a los antecedentes de México y la del resto de votantes que reconocían como adecuada la legislación mexicana, Clinton proponía un nuevo paquete de negociaciones que buscaba la manera de mejorar la aplicación de la legislación mexicana ya existente.

Finalmente, una vez instalada la administración Clinton, se siguió el mismo enfoque de negociación puesto en marcha por la administración Bush; esto es, se trataron los temas del medio ambiente y del trabajo como temas colaterales incorporados, no al texto mismo del TLCAN, sino a los llamados “acuerdos paralelos”. De esta manera, se proseguían los trabajos de la Comisión Norteamericana de Cooperación Ambiental (NACE) creada por el presidente Bush, y se protocolizaba un acuerdo sobre la materia así como sobre cooperación laboral. También se creaba un nuevo acuerdo en materia de salvaguardas para casos de importaciones excesivas que amenazaran a algunas industrias. En la búsqueda de explicaciones de por qué el presidente Clinton no intentó, pudiendo hacerlo, reabrir totalmente la negociación del tratado —es decir, “clintonizarlo”— para enmendar la “falta de dientes” respecto a la protección del medio ambiente y los derechos laborales, se argumenta que ello habría sido sumamente difícil si no se renegociaban también todas las provisiones comerciales.⁴¹ Por otra parte, se ha documentado extensamente que el presidente Clinton ofreció múltiples estímulos (tales como proyectos de obras públicas, asistencia pública a trabajadores desempleados, etc.) para ayudar a persuadir a representantes y senadores poco convencidos de que ratificaran el TLCAN.

Política doméstica y normatividad laboral en Estados Unidos

Sea como fuere la explicación anterior, el hecho es que la profunda insatisfacción de los representantes del movimiento laboral organizado en Estados Unidos acerca de la

40 Discurso pronunciado por el gobernador Bill Clinton en octubre de 1992 en la North Carolina State University, titulado “Expanding Trade and Creating American Jobs” y publicado en *Environmental Law*, vol.

23, núm. 2, 1993, pp. 683-684. 41

41 Steve Charnovitz, “NAFTA’S Social Dimension”, p. 63.

negociación no carece de fundamento. El texto final del TLCAN sólo menciona en el preámbulo que los tres países se comprometen a proteger, mejorar y aplicar los derechos fundamentales de los trabajadores. En ningún momento, la nueva administración del presidente Clinton procuró negociar una carta social que contemplara la mejora de las normas laborales existentes en cada uno de los tres países; por el contrario, el curso de las negociaciones sugiere que se le prestó una mayor atención a las normas de protección al medio ambiente, aunque tampoco estas últimas tuvieron el alcance esperado por todos los grupos ecologistas. Irónicamente, se afirma, los negociadores del tratado otorgaron ese tratamiento diferencial a los temas del medio ambiente y el trabajo, siendo que históricamente se ha dado una mayor atención al establecimiento de normas internacionales de protección a los derechos laborales.⁴²

Como todos sus predecesores lo han hecho, los presidentes Bush y Clinton defendieron públicamente la tesis del activismo laboral de la AFL-CIO en foros internacionales, en el sentido de que se requiere continuar apoyando la creación y consolidación de instituciones democráticas tales como los sindicatos libres en otras naciones. Sin embargo, ninguno de los presidentes aceptó incluir en el texto del TLCAN el derecho de libertad de asociación, uno de los derechos fundamentales de los trabajadores.⁴³ Probablemente, la negativa presidencial a responder a los reclamos de los sindicatos está asociada con el hecho de la significativa pérdida de influencia política de la AFL-CIO dentro y fuera de Estados Unidos. Esa pérdida de influencia ciertamente se deriva de la notable disminución del número de trabajadores afiliados. Éste es un problema que no sólo afecta a dicha central de trabajadores sino a todo el movimiento laboral organizado de Estados Unidos.⁴⁴

Con respecto a las preocupaciones del sector laboral en Estados Unidos sobre el riesgo de que la integración comercial pudiera propiciar una homologación de normas laborales “hacia abajo”, pronto se hizo evidente que, en algunas áreas, Estados Unidos mantiene normas laborales inferiores, incluso, a las de México. De ahí que, por el contrario, quienes deberían tener fundados temores de ver una disminución en sus derechos laborales serían los trabajadores mexicanos. Aunque, por otra parte, se afirma que la legislación laboral mexicana constituye más bien un catálogo de buenas intenciones que una base sólida sobre la cual debieran haberse fundado las negociaciones comerciales.⁴⁵

Tanto México como Canadá y Estados Unidos forman parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada en 1919; sin embargo, ninguno de los tres

42 Steve Charnovit/, *ibidem*, p. 67. Este mismo autor señala que los intentos fallidos de la Unión Europea por poner en práctica su Carta Social constituyeron una lección negativa para los negociadores del TLCAN. Por tanto, lo primero que debe hacerse es que esa carta sea elaborada de común acuerdo por los principales países industrializados.

43 El hecho es que tampoco los antecedentes de la influencia de la AFL-CIO son precisamente altruistas. Existen numerosos testimonios documentados de las acciones desestabilizadoras de la AFL-CIO en contra de regímenes democráticos mediante la manipulación de centrales de trabajadores en otros países. Véase, por ejemplo, Beth Sims, *Workers of the World Undermined. American Labor's Role in U. S. Foreign Policy*, South End Press, 1992.

44 Harry Browne, Beth Sims y Tom Barry, *For Richer, For Poorer*. Por ejemplo, dichos autores afirman, en la p. 52, que la proporción de trabajadores no agrícolas de Estados Unidos que están afiliados a algún sindicato cayó del 31 por ciento en 1981 al 16 por ciento en 1991.

45 Robert A. Pastor, *Integration with Mexico Options for U. S. Policy*, Nueva York, Twentieth Century Fund Press, 1993, p. 75.

países ha firmado las 174 convenciones promulgadas por la OIT hasta la fecha. Ciertamente, ello indica que no existe un consenso entre los países respecto de la necesidad de aceptar dichas normas. Se afirma que un buen principio sería negociar algunas normas fundamentales que tienen fuertes implicaciones en el comercio internacional. Un ejemplo lo constituyen los productos elaborados con el trabajo de menores. Sin embargo, hasta la fecha, la erradicación del trabajo de menores no parece ser una prioridad ni en países altamente industrializados como Estados Unidos y Canadá, ni en países en desarrollo y que cuentan con una enorme participación laboral de su población más joven, como es el caso de México. Ello se demuestra por el hecho de que ninguno ha ratificado la más reciente convención de la OIT sobre el trabajo de menores.⁴⁶

Conclusiones

Primera, al inicio de las negociaciones del TLCAN, ninguno de los tres jefes de gobierno tenía el propósito de incluir en la agenda los temas no comerciales relativos a las normas ambientales y laborales. La inclusión de éstos se debió a las presiones de congresistas estadounidenses y de coaliciones de grupos de interés en Estados Unidos. El proceso de aprobación congressional de “fast track” precipita una activa oposición de coaliciones ambientalistas y laborales de Estados Unidos, cuyas posiciones van desde la negativa absoluta a la negociación con México hasta una aprobación condicionada a la articulación de sus demandas en el texto del tratado.

Segunda, a pesar de que no se tenía un conocimiento sólido de negociaciones comerciales ligadas a temas ambientales y laborales,⁴⁷ las negociaciones siguen el formato tradicional de limitar inicialmente la representación a las autoridades de comercio, a la que, llegado cierto punto, se suman otras agencias especializadas en otros temas. De manera dramática, la Ronda Uruguay dejaba ver la enorme dificultad de incluir los llamados “temas no comerciales” en la agenda comercial del GATT. Éste era, quizá, el ejemplo más claro de cómo complicar un proceso de negociación comercial agregando nuevos temas. El grado de incertidumbre introducido al modelo tradicional de negociación seguido por el GATT no debía repetirse en el TLCAN.

Tercera, los mecanismos institucionales de consulta para negociaciones comerciales —Sectoral Advisory Groups on International Trade (SAGIT) e International Trade Advisory Council (ITAC), en Canadá; Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations (ACTPN), en Estados Unidos, y la recién creada Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), en México— no incluían la participación de grupos ecologistas ni laborales. Por ello, la participación de estos grupos se daría mediante un procedimiento no institucionalizado de audiencias públicas y presión

46 Steve Charnovitz, “nafta’s Social Dimension”, p. 68. Este mismo autor sugiere que la iniciativa del senador Tom Harkin, acerca de prohibir todo el comercio transfronterizo de bienes hechos totalmente o en parte por menores de 15 años, podría incorporarse al texto del tlcán.

47 Por ejemplo, a mediados de septiembre de 1992, en una audiencia del Comité de Finanzas del Senado, el administrador de la EPA, William Reilly, declaró que los temas del comercio y medio ambiente constituían “una nueva frontera legal y diplomática que había enfrentado a los negociadores con desafíos que no podían resolver”. Añadió que “las tradiciones, las expectativas culturales, la soberanía nacional y la costumbre juegan su parte en las negociaciones comerciales. Agregar la protección ambiental a esa mezcla había sido excesivamente difícil...” Citado en Zamora, “Non-Trade Issues in NAFTA”, p. 401.

legislativa. Sin embargo, en Estados Unidos eventualmente serían creados comités asesores dentro de la oficina del USTR que representarían formalmente las demandas laborales y ecologistas.

Cuarta, resulta claro entender que el problema consiste no sólo en el establecimiento de normas laborales internacionalmente aceptadas, sino también en la creación de instituciones que aseguren su cumplimiento. No es fácil lograr esa consistencia cuando examinamos la negociación entre tres países que tienen enormes diferencias en cuanto a sus instituciones laborales y esquemas de regulación gubernamental.

Pero quizá aún más difícil de lograr es la inclusión justa y equitativa de las normas laborales en un contexto de negociaciones comerciales. Y esto es más difícil aún si también se toma en cuenta la gran asimetría de desarrollo entre México y Estados Unidos y el hecho de que las negociaciones no incluyeron en ningún momento mecanismos de compensación económica entre ambos países.

Quinta, no hay razones para defender el argumento de que el establecimiento de normas laborales aceptables por los tres países no podría haberse negociado al margen de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. No se pueden soslayar ni la premura de la negociación de los acuerdos paralelos de cooperación ambiental y laboral —en tan sólo seis meses—, ni la encomienda de dirigir las negociaciones a la oficina del representante comercial de Estados Unidos por encima de las agencias especializadas. Difícilmente podría sostenerse el argumento de que fueron decisiones circunstanciales de política pública en la administración del presidente Clinton. Por el contrario, como ya se indicó, nunca fue el propósito de la nueva administración reformular la agenda de negociaciones comerciales otorgándole una mayor importancia a los llamados “temas no comerciales”.