

*Isabel Studer**

Comercio, Medio Ambiente y Asuntos Laborales: Hacia un Modelo de Cooperación en América del Norte

SUMARIO: I. Introducción. II. El TLCAN y los desencuentros políticos. III. Los acuerdos paralelos al TLCAN. IV. El pecado original. V. Un enfoque litigioso. VI. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. VII. Mirando hacia el futuro. VIII. Bibliografía.

I. Introducción

La coyuntura actual es propicia para reflexionar sobre el futuro de América del Norte. En enero del 2009 se cumplieron 15 años desde la instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se inauguró un nuevo gobierno en Estados Unidos. La llegada de Barack Obama generó expectativas positivas sobre la apertura de nuevos horizontes respecto del liderazgo estadounidense en el mundo y en América del Norte.

Sin embargo, como lo mostró la Cumbre de los Líderes de América del Norte, que tuvo lugar en México a principios de agosto del 2009, dicho cambio fue más bien modesto. La reunión demostró que el proyecto político que surgió con el TLCAN enfrenta desafíos considerables, al tiempo que las oportunidades que ofrece la integración económica y social en la región norteamericana siguen siendo desaprovechadas. El propósito de este capítulo es precisamente mostrar, a partir de una revisión de la experiencia con los acuerdos paralelos del TLCAN sobre medio ambiente y asuntos laborales, dónde están los obstáculos a la profundización de la integración económica en América del Norte y cuáles son las oportunidades para desarrollar una agenda de cooperación a partir de dicha integración.

El capítulo está dividido en cinco secciones. A manera de introducción, la primera sección presenta una perspectiva histórica en torno a las dificultades políticas que el TLCAN enfrentó, sobre todo en los Estados Unidos, desde su génesis. La revisión de los rasgos centrales de los acuerdos paralelos está detallada en la segunda sección y a ésta le sigue una descripción de la oposición política que enfrentó el TLCAN y las demandas específicas que dicha oposición impuso en torno a los acuerdos paralelos. Una cuarta sección busca explicar cómo el enfoque litigioso que permea el diseño de los acuerdos paralelos ha limitado su

* Directora del Centro de Diálogo y Análisis sobre América del Norte (CEDAN). Tecnológico de Monterrey.

potencial para desarrollar una agenda de cooperación norteamericana. A manera de conclusión, una última sección busca ser propositiva, señalando algunos de los aspectos que pueden rescatarse de dichos acuerdos para desarrollar proyectos de cooperación que permitan aprovechar los marcos institucionales regionales en beneficio de los tres países de América del Norte.

II. El TLCAN y los desencuentros políticos.

La reflexión sobre el futuro de América del Norte y la consolidación de este proyecto de integración norteamericano que surgió con el TLCAN es clave además porque ha repercutido, de manera crucial en las relaciones internacionales de México. La asociación con esta región representó un parteaguas, no sólo en la política exterior mexicana sino en la definición misma de la identidad de nuestro país, al menos en cuanto a su pertenencia político-geográfica. Y es que, con el TLCAN, México aceptó compartir un futuro económico común con Estados Unidos y Canadá. El hecho de establecer esta sociedad con su vecino del norte le significó un cambio fundamental en el papel que éste había desempeñado históricamente, como referente básico en la definición de la identidad nacional y de la política exterior mexicana. Además, Canadá apareció como un socio que México apenas vino a descubrir con su nueva pertenencia geográfica y que representaba la oportunidad de equilibrar la relación con Estados Unidos.¹

El TLCAN se firma, además, en un contexto de altas expectativas sobre el alcance que tendría esta asociación económica en el desarrollo de México.² A dicha situación la caracteriza el fin de la Guerra Fría que propicia un gran optimismo sobre el futuro de las relaciones internacionales y que puede resumirse en la ya famosa frase acuñada por Francis Fukuyama "el fin de la historia".³

¹ Francisco Suárez Dávila, "Política económica y política exterior; hacia una política económica internacional", en Luis Herrera-Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 301-362; Guadalupe González González, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", en Humberto Garza (ed.) y Susana Chacón (coord.), *Entre la globalización y la dependencia: la política exterior de México, 1994-2000*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales/Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, 2002, pp. 27-79; Blanca Heredia, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México", en Roberta Lajous y Blanca Torres (coord.), *La política exterior de México en la década de los noventa*, México, Senado de la República (Colección México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, t. VIII), 2000, pp. 69-119; Isabel Studer, "Obstacles to Integration: NAFTA's Institutional Weakness", en Isabel Studer y Carol Wise (eds.), *Requiem or Revival? The Promise of North American Integration*, Washington, D. C., Brookings, 2007, pp. 53-75.

² Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén, *Lessons from NAFTA; for Latina America and the Caribbean*, Washington, D. C., World Bank/Stanford University Press, 2004; Carol Wise, en Studer y Wise, *op. cit.*, pp. 27-52

³ Véase la reseña en este número especial sobre América del Norte. Robert Kagan, *Dangerous Nation. America's Foreign Policy from its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century*, Nueva York, Vintage Books, 2007.

Se esperaba que el triunfo del liberalismo, del libre mercado y de la democracia condujera a una prosperidad global sin precedentes. Esta imagen optimista de América del Norte asumía que las fuerzas del neo-funcionalismo, puestas en marcha con el TLCAN, llevarían progresiva e irremediamente a repetir la experiencia europea de integración regional, resolviendo con ello los problemas profundos del subdesarrollo en México y reduciendo así, la asimetría existente entre nuestro país y sus dos socios comerciales. Más aún, la expectativa era que la profundización de la integración implicaría el tránsito de un institucionalismo minimalista y de compromisos sesgados hacia el comercio y la inversión, y en dirección a un marco de gobernanza más parecido al europeo, donde una mayor institucionalización estaría acompañada de la inclusión de otras áreas de cooperación, como la social.

Sin embargo, las promesas neo-funcionalistas hacia una integración más profunda, capaz de reducir la brecha de desarrollo entre México y sus socios comerciales no se han concretado. Muchos han sido los inconvenientes, la mayoría de carácter doméstico, sobre todo en México. Su análisis rebasa el ámbito de este artículo y del número especial que aquí se presenta. En cuanto a aquellos vinculados con la dinámica regional, cabe destacar los obstáculos políticos. En primera instancia está la oposición que surgió en la génesis misma del TLCAN, muy particularmente por parte de grupos ambientalistas, de asociaciones vinculadas con los sindicatos y de otros sectores opuestos a la globalización, en general, que cuestionaban el libre comercio. En el mejor de los casos, los grupos más moderados demandaban una integración "más justa" que incluyera los derechos laborales y ambientales en una Carta Social de América del Norte. La aceptación de dicha propuesta seguramente hubiera acabado con el programa de integración económica propuesto por el TLCAN, pues era inaceptable para quienes gobernaban en los tres países cuando se negoció dicho tratado. El gobierno demócrata de William Clinton, quien no negoció el TLCAN y se opuso al mismo durante su campaña electoral, logró la ratificación del tratado en el Congreso estadounidense, únicamente a costa del apoyo político que era necesario para evitar que el proyecto de integración fuera letra muerta. Paradójicamente, la ratificación del TLCAN implicó el debilitamiento político del proyecto mismo de la integración norteamericana.

Ni en Estados Unidos ni en Canadá se volvería a registrar un ímpetu al más alto nivel político por liderar la profundización de la integración regional. México se vio enfrascado en una década de convulsiones internas asociadas, unas, con la crisis financiera de 1995 y, otras, con el proceso de democratización que culminó con la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la llegada del primer presidente de la oposición después de más de 70 años de poder priísta. Es evidente que México tiene un interés mayor que sus vecinos del Norte en la continuación del proceso de integración económica norteamericano. Por ello, no sorprende que fuera Vicente Fox quien propusiera la profundización del mismo, a partir de la inclusión de algunos aspectos que buscaban que dicha integración se pareciera más a la fórmula europea, a saber: la introducción de fon-

dos de cohesión; la inversión en la infraestructura transfronteriza, y el libre flujo de la mano de obra a través de las fronteras.⁴ Si bien la mayoría de los análisis apunta a los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 como el impedimento principal a la propuesta del *nafta-plus*, como se le llegó a conocer a la iniciativa del presidente Fox, en realidad nunca hubiera sido aceptable en Estados Unidos, pues es en este país donde existen los obstáculos más importantes a la profundización del regionalismo en América del Norte.⁵

Al cambiar drásticamente las prioridades de Estados Unidos, los atentados del 11 de septiembre dejaron en claro que los beneficios del libre comercio y de las redes de producción, ya establecidas a través de las fronteras al norte y al sur de dicho país, pasarían a un segundo plano y no serían suficientes para atraer la atención de Washington hacia el proyecto de consolidación de la integración norteamericana. En cambio, la seguridad de dichas fronteras se convirtió en el elemento central de la estrategia estadounidense contra el terrorismo a nivel global, aun por encima de su interés por mantener la competitividad regional en un mundo globalizado. La ASPAN surge en 2005 como una respuesta pragmática a la necesidad de atender tanto las nuevas prioridades de la superpotencia como a la urgencia de minimizar los costos derivados del reforzamiento de las fronteras con Canadá y con México. La agenda de prosperidad buscó, pues, continuar los asuntos pendientes del programa económico del TLCAN al tiempo que se desarrollaba la nueva agenda de seguridad. Pero aquella no logró imponerse a esta última y los resultados concretos en materia de competitividad han sido magros.

Mientras tanto, el tema emblemático para el gobierno de Vicente Fox, en un esquema de integración norteamericana más favorable a los intereses de México —la regularización de los migrantes indocumentados— tendría un destino político fatídico, con lo que se debilitó aún más la promesa de la integración como un medio para corregir las asimetrías en América del Norte. Ninguna lógica económica, por más contundente que fuera, aún para los intereses del sector empresarial estadounidense, podría cambiar la dinámica política que impusieron los sectores más conservadores de esa sociedad. Así, a las ya habituales críticas contra la integración norteamericana, provenientes de los grupos de izquierda, ahora la ASPAN sería presa, también, de los embates de grupos de extrema derecha en Estados Unidos que vieron en esta iniciativa una conspiración, “un plan secreto” de las “elites” corporativas y gubernamentales para crear una Unión Norteamericana donde prevalecería el tráfico ilegal de drogas y de personas, y cuyas reglas escaparían a las leyes estadounidenses.⁶

⁴ Véase, por ejemplo, Robert Pastor, “North America: Three Nations, a Partnership, or a Community?” en *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* (EU Commission), vol. 5 núm. 13, junio de 2005, disponible en: <http://www6.miami.edu/eucenter/pastorfinal.pdf>; Robert Pastor, “A North American Community”, en *Norteamérica* (México, CISAN/UNAM), año 1, núm. 1, enero-junio de 2006.

⁵ Sobre este punto, véase Studer, *op. cit.*; Ann Capling y Kim Richard Nossal, “The Contradictions of Regionalism in North America”, en Rick Fawn (ed.), *Globalising the Regional, Regionalising the Global*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 147-168.

⁶ *Ibidem*.

El 11 de septiembre también puso fin a la aspiración de crear una relación estratégica entre Canadá y México, que para muchos sigue siendo el talón de Aquiles para lograr vínculos norteamericanos más simétricos y cuyo desarrollo ha sido percibido como vital para obtener una agenda trilateral sólida.⁷ Los fatídicos acontecimientos del 2001 favorecieron un impulso profundo de los canadienses para regresar a lo fundamental, es decir, a restablecer la relación privilegiada, que históricamente detentaron con su poderoso vecino al sur,⁸ abandonando con ello el interés que había despertado el TLCAN de establecer una conexión estratégica con México.

Esta relación se desarrolló de manera exponencial en los últimos 15 años, como lo muestran los vínculos comerciales y de inversión, la creciente presencia de turistas canadienses en México y de mexicanos en las universidades y en muchas actividades económicas canadienses. El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales es además un ejemplo mundial de cooperación, que experimentó un dinamismo renovado en los últimos años al ampliarse su operación geográfica a regiones del oeste de Canadá. México se convirtió en el segundo destino turístico para Canadá después de Estados Unidos, y las empresas canadienses destacan en algunos sectores clave como el financiero, el minero y el aeroespacial. No obstante lo anterior, la imposición, en julio pasado, del requisito de visa a ciudadanos mexicanos para visitar Canadá representó un serio golpe a los esfuerzos gubernamentales conjuntos para capitalizar muchas de las acciones en materia de cooperación en movilidad laboral, ambiental y en distintos aspectos de la seguridad que habían logrado concretarse en los últimos años y que daban la impresión de haber consolidado esta relación estratégica entre los dos países.

El bilateralismo no sería exclusivo de los canadienses, puesto que México se volcó hacia la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, como otro aspecto nodal de la relación con Estados Unidos. Los avances en el ámbito de la cooperación bilateral en esta materia han sido significativos y terminaron cristalizándose en la Iniciativa Mérida, que representa un cambio paradigmático en términos de la relación entre los dos países.

Así, los desencuentros registrados en la agenda política de los tres países en los últimos 15 años dificultarían darle continuidad al proyecto de América del Norte que surgió con el TLCAN. La coyuntura actual no parece haber cambiado esta situación radicalmente. Si se consideran las prioridades políticas de los tres países, es difícil prever que el proyecto de integración económica pueda resurgir

⁷ Véanse, por ejemplo, Jean Daudelin, *A Trilateral Mirage: A Tale of Two Americas*, documento presentado en el Canadian Defense and Foreign Affairs Institute, Canadá, disponible en <http://www.cdfai.org/currentpublications.html>; Michael Hart, *After NAFTA: Bilateral or trilateral*, documento presentado en la Primera Reunión de Expertos del Diálogo Norteamericano, Centro de Diálogo y Análisis sobre América del Norte, México, Tecnológico de Monterrey, 11 de diciembre de 2008; George Haynal, "The Next Plateau in North America: What's the Big Idea?", *Policy Opinions*, junio-julio de 2004, disponible en <http://www.irpp.org/po/archive/jun04/haynal.pdf>.

⁸ Para el debate sobre este tema véanse, por ejemplo, John Manley y Gordon Gilffin, "A Table for Two, not Three", *Globe and Mail*, 15 de mayo de 2009, y Andrés Rozental y Robert Pastor, "A Case for the Three Amigos", *Globe and Mail*, 1 de mayo de 2009.

como un eje central en el futuro cercano. La agenda del presidente Felipe Calderón, en materia de seguridad, está dominada por el énfasis de su gobierno en la lucha frontal contra el narcotráfico; la inestabilidad de los distintos gobiernos minoritarios del Partido Conservador canadiense, dirigido por Stephen Harper, complican la posibilidad de que dicho gobierno pueda comprometerse con proyectos de largo plazo, a lo que se suma su inclinación por privilegiar el enfoque bilateral sobre el trilateral y que incluso busque la armonización de políticas que complazcan las necesidades de seguridad de los estadounidenses; la crisis económica, bancaria y del sector automotor en Estados Unidos y la demanda mundial para que este país asuma un liderazgo en los muchos asuntos de la agenda global que quedaron rezagados con la administración Bush, sumado a la posición ambivalente del presidente Obama frente al TLCAN —sino es que de franca oposición, al menos según lo expresó como candidato presidencial— reducen las posibilidades de que la agenda norteamericana pueda ser una prioridad de su gobierno.

Al mismo tiempo los demonios del proteccionismo han reactivado sendas iniciativas en el congreso estadounidense que proponen renegociar el TLCAN y una lista larga de tratados a los que se consideran la causa última de la pérdida de millones de empleos manufactureros en los Estados Unidos. Dichas iniciativas buscan mejorar los estándares no sólo ambientales y laborales sino también de seguridad de los productos y de defensa de los derechos humanos, así como introducir regulaciones para impedir que la manipulación del tipo de cambio ofrezca ventajas competitivas a otros países e incluso considerar asuntos de seguridad nacional.⁹

En esta circunstancia, y considerando la coyuntura política de elecciones legislativas en el 2010, las presiones para revisar el TLCAN seguramente se centrarán en los acuerdos paralelos a este tratado que versan sobre medio ambiente y asuntos laborales. En este contexto, las siguientes páginas presentan una evaluación de dichos acuerdos, sobre todo a la luz de las expectativas que los mismos generaron tanto por parte de los que se oponían como los que estaban a favor de vincular estos temas al TLCAN.

Como lo mostrarán las siguientes páginas, la realidad económica y social de la integración regional ofrece oportunidades para que los tres países vean en esta integración y en su profundización oportunidades de cooperación y de beneficio mutuo.

III. Los acuerdos paralelos al TLCAN

El TLCAN sentó un precedente como el primer acuerdo de libre comercio en incluir compromisos ambientales. En su preámbulo, el TLCAN establece objetivos

⁹ Isabel Studer, "Renegociar el TLCAN: ¿otra vez?, Editorial de Excelsior, 5 de diciembre del 2009.

para promover el desarrollo sostenible y fortalecer el desarrollo e implementación de leyes y regulaciones ambientales. Adicionalmente, en caso de existir conflicto, le otorga preeminencia a una serie de tratados ambientales por encima de los acuerdos comerciales y prohíbe explícitamente la reducción de estándares ambientales con el propósito de atraer inversión. Aunque el TLCAN no establece compromisos comparables a los ambientales en materia laboral, su preámbulo también incluye objetivos concretos para la creación de oportunidades de empleo, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de los niveles de vida, mientras que se compromete a “proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores”. Aun más relevantes son el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), ambos solicitados por la administración de Clinton como prerrequisitos indispensables para la aprobación del TLCAN en el Congreso de Estados Unidos.

Aunque de naturaleza aspiracional, al ACAAN y el ACLAN establecen una ambiciosa lista de metas que tienen como objetivo mejorar las condiciones ambientales y laborales en la región. El único compromiso firmemente contraído por los tres países se refiere a la promoción de una adecuada implementación y la estricta vigilancia de los estándares nacionales en materia laboral y ambiental. Resulta pertinente señalar que ninguno de estos acuerdos representa una legislación o jurisdicción supranacional, ni tiene como intención la armonización de los estándares entre los tres países. Sin embargo, ambos acuerdos instituyeron mecanismos de peticiones públicas que permiten a cualquier ciudadano canadiense, estadounidense y mexicano demandar a su propio gobierno por fallas en la implementación de regulaciones *nacionales* en materia ambiental y laboral (ACAAN artículos 14 y 15; ACLAN artículo 16.3). Además, el ACAAN establece el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) dentro de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), como un canal permanente de representación para aquellos actores afectados pertenecientes al sector no gubernamental. En el caso del ACLAN, no existe arreglo alguno de naturaleza similar.

El ACAAN también otorgó a la Secretaría de la CCA la autoridad para administrar los artículos 14 y 15 de manera independiente respecto a los representantes de gobierno (el Consejo de Ministros), matizando el acuerdo con un elemento “supranacional” del cual el ACLAN carece. En éste último, son más bien las Oficinas Administrativas Nacionales (OANs) las que tienen el mandato para recibir quejas ciudadanas relacionadas con la débil implementación de leyes laborales en otro país. Tanto la secretaría de la CAA como la de la Comisión de Cooperación Laboral (CCL) tienen responsabilidades que son propias de cualquier otra organización internacional, incluyendo la tarea de asistir al Consejo de Ministros mediante la conducción de investigaciones y el apoyo en actividades de cooperación. Comparada con la CCA, la secretaría de la CCL está mucho más limitada en sus funciones y recursos; sus labores de investigación han sido excesivamente constreñidas por las OANs y su personal ha sufrido reducciones considerables – de 15 a 3 personas en los últimos cuatro años.

Ambos acuerdos introducen regulaciones que establecen un proceso que, en última instancia, llevaría a la aplicación de sanciones comerciales en caso de un "patrón consistente" de violación a la legislación ambiental o laboral aplicable (ACAAN y ACLAN Parte V). Sin embargo, este proceso resulta muy tortuoso y nunca ha sido – y probablemente jamás será – implementado. Las sanciones comerciales, que constituyen los "dientes" o la "carne roja" tan demandada por los grupos que se oponen al TLCAN, fueron el aspecto más controversial de los acuerdos en cuestión y fuente de un punto muerto político que se extiende hasta nuestros días. Mientras dichas sanciones eran vistas sólo como un medio para lograr que los grupos laborales y ambientales pudieran prevenir de manera efectiva el posible deterioro de los estándares laborales y ambientales en la región, los gobiernos de México y Canadá las percibieron como una flagrante señal de proteccionismo.

A 15 años desde su implementación, no hay señales claras de un deterioro en las condiciones ambientales y laborales como consecuencia del TLCAN.¹⁰ Sin embargo, sí se puede apreciar que la contribución de ambos acuerdos al mejoramiento de las condiciones laborales y ambientales de la región, y a la implementación más efectiva de la legislación nacional, ha sido marginal. Lo que se ha vuelto evidente es que las "innovadoras" regulaciones de los acuerdos paralelos del TLCAN (el proceso para la presentación de quejas ciudadanas y la introducción de "dientes", aunque sean dientes bastante suaves) se han convertido en una significativa fuente de tensiones entre la CCA, la CCL y los gobiernos de los tres países. La superación del punto muerto al que se ha llegado en la discusión sobre el uso de sanciones comerciales ha sido concebida como central para asegurar la efectividad de los acuerdos paralelos. Esto ha sido en detrimento del papel que la CCA y la CCL podría jugar como foros para el establecimiento de prioridades en el proceso de desarrollo de políticas ambientales y laborales en América del Norte.

La inclusión de estándares laborales y ambientales en el TLCAN, como ha sido propuesto por el Presidente Obama, podría exacerbar aun más las tensiones existentes entre los dos aparentemente irreconciliables paradigmas presentes en los acuerdos paralelos del tratado: la soberanía nacional frente a la trans y supranacionalidad. Los capítulos ambientales y laborales han sido vinculados a los mecanismos para la solución de controversias del TLCAN, lo cual podría tener la indeseable consecuencia de inhibir el desarrollo de una agenda regional más fructífera de colaboración en materia laboral y ambiental, una que sea capaz de aprovechar las oportunidades brindadas de manera natural por la proximidad ge-

¹⁰ La literatura sobre los efectos del TLCAN sobre el medio ambiente y el ámbito laboral es vasta, ver Scott Vaughan, *The State of the Art*, Montreal: Institute for Research and Public Policy, 2003; Carolyn L. Deere and Daniel C. Esty, ed. *Greening the America: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, (Cambridge, MA: MIT, 2002); Gary C. Hufbauer and Jeffrey Schott, chapters on Labor and on the Environment, in *NAFTA revisited: achievements and challenges*, (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2005), pp. 79-198; Kim Ann Elliot and Richard B. Freeman, *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* (Washington, DC: The Peterson Institute for International Economics, 2003).

ográfica, los recursos compartidos, un contexto de alta integración económica, la complementariedad de los mercados de trabajo y la dinámica demográfica.

IV. El pecado original

La vinculación de comercio con el medio ambiente y el trabajo está basada en un desacuerdo político-conceptual entre el gobierno mexicano y los grupos organizados de la sociedad civil – principalmente en Estados Unidos – que se unieron en oposición al TLCAN desde los primeros momentos de su negociación. Siendo el primer tratado de libre comercio que Estados Unidos firmaba con un país en desarrollo, la oposición de los sindicalistas estadounidenses fue particularmente feroz.¹¹ Las organizaciones anti-TLCAN argumentaban que la falta de aplicación de las leyes ambientales y laborales de una de las Partes podría conferir a ésta una ventaja competitiva ilegítima en un contexto de liberalización comercial. Para el gobierno mexicano, en cambio, no existía un vínculo legítimo entre comercio y medio ambiente, sino intereses proteccionistas.¹² El gobierno mexicano aceptó estos acuerdos como condición *sine qua non* para la ratificación del tratado por parte del Congreso estadounidense, pero sin acceder a todas las exigencias de la sociedad civil.

De tal manera se formó un marco institucional híbrido que implícitamente alberga dos paradigmas contradictorios e irreconciliables: el primero con un enfoque litigioso dictado por las sanciones comerciales y el proceso de peticiones ciudadanas, y el segundo de índole cooperativa, intergubernamental, reflejado en los rasgos del ACAAN que son característicos de cualquier otro acuerdo intergubernamental. Los incipientes “aspectos supranacionales”, particularmente aquellos presentes en el ACAAN, que se centran en las peticiones ciudadanas y en el limitado papel de la Secretaría de la CCA, así como el uso potencial de sanciones comerciales, generaron altas expectativas en la sociedad civil como procesos efectivos para vigilar el cumplimiento de leyes ambientales y laborales nacionales.¹³ Dichas expectativas fueron inconmensurables con los recursos financieros e institucionales otorgados a la CCA y a la CCL.

¹¹ Para información detallada sobre las negociaciones laborales y ambientales ver: Barbara Hogenboom, *Mexico and the NAFTA Environment Debate*, Amsterdam: International Books, 1998. Fredrick Mayer, “Negotiating the NAFTA: Political Lessons for the FTAA” en: Deere and Esty, pp. 97-116. ; Fredrick Mayer, *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*, New York, Columbia University Press, 1998; and Hufbauer and Schott, *Op cit*.

¹² La experiencia mexicana en el caso del embargo atunero jugó un rol importante en la definición de la postura mexicana respecto al vínculo entre medio ambiente y comercio. Ver: Alanís y Gonzalez, “No room for the Environment: the NAFTA Negotiations and the Mexican Perspective on Trade and the Environment” en: Deere & Esty, pp. 41-60.

¹³ Estas altas expectativas incluso permanecieron en las previsiones más limitadas del ACLAN. Una declaración del reporte de Human Rights Watch respecto al ACLAN le caracterizó como “el vínculo más ambicioso entre los derechos laborales y el comercio jamás implementado”, lo cual ilustra bien este punto. *Como es citado* en Ian Thomas Macdonald, “NAFTA and the Emergence of continental Labor Cooperation”, *The American Review of Canadian Studies*, Vol. 33, (Verano 2003), p. 180.

Por tanto, la victoria política tanto de partidarios como opositores del TLCAN fue pírrica. El enfoque litigioso estaba diseñado para servir a los intereses de los opositores al TLCAN, pero las sanciones comerciales fueron estériles desde su creación. El diseño de los mecanismos de resolución de controversias fue frágil y defectuoso; este proceso ha demostrado ser demasiado pesado y torpe como para ser implementado. Las concesiones hechas por el gobierno mexicano sobre los acuerdos paralelos fueron insuficientes para lograr que el resultado final fuera apoyado por los sindicatos y las ONGs. Esto fue particularmente cierto para el ACLAN; como argumentan Hufbauer y Schott, los “defensores de los derechos laborales se negaron a apoyar el TLCAN, ya fuera con o sin el acuerdo paralelo”.¹⁴ Los movimientos laborales organizados en estados Unidos calificaron al ACLAN como “inadecuado” y la aprobación del TLCAN fue “empañada por la manifiesta inconformidad de los críticos respecto a los pobres logros en materia laboral, lo cual perturbó los esfuerzos de liberalización comercial por el resto de la década de los noventa”.¹⁵ Los aspectos cooperativos en el ACAAN y el ACLAN son mucho más prometedores que los “mecanismos de resolución de controversias” introducidos por los acuerdos paralelos para enfrentar los problemas regionales. Sin embargo, éstos se han visto comprometidos por el fuerte énfasis que los grupos anti-TLCAN han colocado sobre los elementos litigiosos de los acuerdos como una precondition para la profundización de la integración norteamericana.

V. Un enfoque litigioso El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Las ONGs ambientales consiguieron la adopción de los artículos 14 y 15, los cuales permiten a cualquier ciudadano u organización no gubernamental de cualquiera de los tres países iniciar un proceso de investigación contra alguna de las Partes por faltas en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cabe destacar que no es requisito que estos casos demuestren un vínculo con la liberalización comercial, sino que pueden referirse a los problemas de aplicación de la ley ambiental en general. La petición es evaluada por el Secretariado de la CCA, y de cumplir con ciertos criterios (artículo 14-1), éste solicita a la Parte implicada una respuesta. Si ésta no es satisfactoria, el Secretariado de la CCA puede recomendar al Consejo llevar a cabo una investigación que deriva en un expediente de hechos (artículo 15). En caso de contar con el voto favorable de dos de los tres miembros del Consejo, el reporte es publicado.

Durante los primeros años, pocas peticiones sometidas por la ciudadanía de los tres países llegaron a las etapas de investigación y subsecuente redacción de un ex-

¹⁴ Hufbauer and Schott, *Op cit*, p. 122

¹⁵ *Ídem*

pediente de hechos por falta de aprobación del Consejo. En total, a la fecha, se han sometido 69 peticiones, 15 de las cuales culminaron en expedientes de hecho, 3 están en proceso de elaboración de un expediente de hechos, 8 siguen activas y 39 fueron descartadas por el Secretariado o retiradas por los mismos peticionarios. Solamente dos no fueron aprobadas a pesar de la recomendación del Secretariado para elaborar expedientes de hechos. La mayoría de las peticiones activas o que culminaron en expedientes se refieren a casos de inefectiva aplicación de la ley en Canadá y en México. De los expedientes de hecho publicados o por publicar, 8 corresponden a México, 9 a Canadá y dos casos involucran a Estados Unidos.

Como ya ha sido señalado, la "independencia" del Secretariado para emprender este proceso de peticiones ciudadanas es el único elemento de "supranacionalidad" del ACAAN. Éste y la facultad que tiene de revisar la información necesaria para la elaboración del expediente de hechos han sido, desde la creación de la Comisión, el punto medular del conflicto entre el Secretariado y el Consejo. También ha generado tensiones entre los miembros del Consejo, así como entre éstos y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) el cual, como se comentó anteriormente, representa a las ONGs y a otros sectores de la sociedad (academia e industria) de los tres países.

El Consejo ha acusado en varias ocasiones al Secretariado de rebasar su autoridad en asuntos relacionados con este proceso. Paralelamente, el Consejo ha sido acusado de intentar enmendar los lineamientos oficiales a fin de administrar el proceso.¹⁶ La presión de la sociedad civil obligó al Consejo a permitir que el CCPC emprendiera consultas públicas para hacer recomendaciones con el objetivo de mejorar el mecanismo. A pesar de haber sido presentadas estas recomendaciones, en 2001 y en 2002, el Consejo restringió el alcance de varias peticiones argumentando que, aún individualmente, éstas podrían demostrar la existencia de un patrón persistente de incumplimiento en la aplicación de la legislación ambiental.

Formalmente no existe un vínculo entre el proceso de peticiones ciudadanas y las sanciones comerciales establecidas en la Parte V, y en realidad, estas últimas nunca han sido utilizadas (en gran parte por la propia complejidad del mecanismo previsto en la parte V, dado el riesgo de que alguna de las Partes decida accionar este mecanismo y ello culmine en sanciones comerciales). Sin embargo, aún la remota posibilidad de enfrentarse a sanciones comerciales ha disuadido al Consejo, individual y colectivamente, a aceptar la elaboración de expedientes de hechos. Por tanto, no es de sorprender que haya quien abogue por la anulación de un mecanismo cuyas reglas operativas, adicionalmente, no han sido desarrolladas. El Comité de Evaluación Independiente que se estableció a 10 años de existencia del ACAAN inclusive recomendó que las Partes se abstuvieran de referirse por una década a este mecanismo.¹⁷ Poco más de la mitad de los expedientes de hecho se han publicado desde el 2000.

¹⁶ Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED), "Diez años de cooperación ambiental en América del Norte", *Comisión de Cooperación Ambiental*, junio, 2004, http://www.cec.org/pubs_docs/documents/index.cfm?varlan=espanol&ID=1522 (recuperado el 10 de septiembre, 2009).

¹⁷ *Ídem*

Existen dos limitaciones adicionales importantes obstaculizando este proceso en el ACAAN.¹⁸ La primera se refiere el conflicto intrínseco de intereses en el Consejo, el cual está constituido por gobiernos que al mismo tiempo deben votar para la realización y publicación del expediente de hechos. La segunda limitante se refiere a la inexistencia de algún instrumento que obligue a los gobiernos a corregir el problema señalado por los expedientes publicados como resultado del proceso de peticiones ciudadanas.¹⁹ Por esta razón, desde la redacción del ACAAN, los actores interesados alertaron sobre la "falta de dientes" de dicho acuerdo, sobre todo en referencia a los artículos 14 y 15. El proceso de peticiones se vale del poder de "exhibir" públicamente a los países que incumplen con su propia legislación para presionar a los gobiernos a responder frente a omisiones o violaciones de carácter ambiental.²⁰ Algunos analistas han argumentado que las medidas legislativas "suaves" presentes en el ACAAN han tenido logros tangibles en materia ambiental. En un estudio de los reportes de hechos que involucraba a México, Doern sostiene que el gobierno mexicano ha implementado un gran número de cambios positivos relacionados con los casos presentados para su revisión antes de que los reportes de hechos se hicieran públicos.²¹ Buchanan y Chaparro han hecho una observación similar a partir de la revisión de las quejas laborales, aunque estos casos, en general, señalan cambios discretos más que sistémicos.²²

VI. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

Aunque la propuesta original contemplaba la creación de un secretariado independiente de la CCL, facultada para investigar las peticiones ciudadanas e imponer sanciones comerciales en caso de enfrentarse a una implementación débil de la

¹⁸ Otra crítica relacionada con el proceso de peticiones ciudadanas es el ilimitado tiempo admitido para la revisión de las peticiones y la falta de recursos humanos y financieros asignados a éstas. Sólo dos miembros del personal de la secretaría son responsables por todas las peticiones presentadas. El periodo necesario para el procesamiento de una petición, de principio a fin, es muy largo, cinco años en promedio de acuerdo a Jonathan G. Dorn, "NAAEC Citizen Submissions against Mexico: An Analysis of the Effectiveness of a Participatory Approach to Environmental Law Enforcement", *Georgetown International Environmental Law Review*, (Fall 2007): p.139. También ver: Nicholas Peters, "NAFTA and Environmental Regulation in Mexico", *Law and Business Review of the Americas*, (Winter, 2006): 119-29.

¹⁹ Dorn, *Op cit*, pp. 129-60

²⁰ En la Declaración de Puebla de 2004, el Consejo accedió a explorar maneras de mejorar este proceso, pero poco progreso se ha alcanzado desde entonces. Ver la XI Sesión Regular del Consejo de la Comisión de Cooperación Ambiental, Puebla, México, junio 22-23. Declaración de Puebla disponible en: http://www.cec.org/files/pdf/COUNCIL/Puebla-Declaration-2004_edn.pdf.

²¹ Peters, *Op cit*, pp.119-129,

²² Ruth Buchanan y Rusby Chaparro, "International Institutions and Transnational Advocacy: The case of the North American Agreement on Labor Cooperation", *Comparative Research in Law and Political Economy (CLPE)*, Research Paper, Vol. 04 No. 05 (2008): pp. 1-37

legislación laboral, tanto la comunidad empresarial estadounidense como los gobiernos de México y Canadá se rehusaron terminantemente a aceptar la idea de ceder autoridad en materia laboral a instituciones "supranacionales". El gobierno mexicano se opuso específicamente a la creación de un mecanismo sancionador que pudiera ser utilizado para restringir el comercio o que comprometiera la soberanía nacional mediante la revisión de leyes laborales nacionales. Las empresas estadounidenses y algunos sindicatos fueron también categóricos en su negativa ante la idea de una institución internacional laboral fuerte para América del Norte.²³

La responsabilidad de recibir las quejas ciudadanas recayó en las Oficinas Administrativas Nacionales (OANs), ubicadas dentro del Ministerio de Trabajo de cada país. Las cuestiones relacionadas con la implementación y aplicación de la legislación laboral fueron manejadas bilateralmente, lo cual sirvió para confirmar las sospechas mexicanas sobre la intención de usar los acuerdos paralelos para monitorearlo. Entre México y los Estados Unidos, se acordó que las sanciones potenciales por una deficiente implementación de la ley en este ámbito involucrarían un sistema de multas y la suspensión de beneficios comerciales. Las sanciones comerciales no aplican para Canadá, cuyas cortes quedaron facultadas para imponer multas.²⁴ Adicionalmente, cualquier Parte puede pedir consultas ministeriales con otra Parte en lo que respecta a todo asunto que no rebase el alcance del acuerdo. Una OAN puede solicitar una consulta con otra OAN en materia de legislación laboral, administración de la legislación laboral y condiciones del mercado laboral.²⁵

Emulando al ACAAN, la Parte V del ACLAN establece la creación de un mecanismo para la solución de controversias relacionadas con faltas persistentes en la aplicación de estándares laborales muy concretos. El acuerdo paralelo identifica 11 principios laborales y los divide en tres escalones, cada uno con sus propios mecanismos de aplicación. Como Rambois et.al. han señalado, la mayoría de los estándares laborales tienen niveles muy bajos de aplicación efectiva, lo cual no ha involucrado pena alguna por falta de cumplimiento.²⁶ Los primeros tres principios del ACLAN, relacionados con los derechos más básicos de organización (libertad de asociación, negociación colectiva y el derecho de huelga), están limitados a la revisión de las OAN y la vigilancia de los ministerios. Este es el único mecanismo que ha sido utilizado para dar respuesta a las 36 quejas ciudadanas recibidas bajo las disposiciones del ACLAN.²⁷

²³ Gary C. Hufbauer and Jeffrey Schott, Op cit, 121-2; Fredrick Mayer, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*, (New York: Columbia University Press, 1998).

²⁴ *Ibid*, p. 121-122

²⁵ *Ídem*

²⁶ Rainer Dombois, Erhard Hornberger y Jens Winter, "Transnational labor regulation in the NAFTA – a Problem of Institutional Design? The case of the North American Agreement on Labor Cooperation between the USA, Mexico and Canada", (reporte presentado en el XIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Relaciones Industriales, Berlin, 2003).

²⁷ Para encontrar un recuento más detallado de las peticiones, ver: Ruth Buchanan y Rusby Chaparro, "International Institutions and Transnational Advocacy: The case of the North American Agreement on Labor Cooperation", *Comparative Research in Law and Political Economy* (CLPE), Reporte de Investigación, Vol. 04 No. 05 (2008): pp. 20.

El nivel intermedio de aplicación se refiere al Comité de Expertos de Evaluación, el cual reúne a un panel de expertos no gubernamentales encargados de emitir recomendaciones. En principio, este Comité fue concebido como un órgano para la aplicación de cinco principios laborales específicos: la prohibición del trabajo forzado, la remuneración equitativa, la no discriminación en el empleo, la compensación de los trabajadores en caso de lesiones o enfermedad y la protección de los trabajadores migrantes. El único mecanismo de aplicación hipotéticamente dotado de "dientes" previsto por el ACLAN se ocupa de cuestiones relacionadas con el derecho al salario mínimo, el derecho a condiciones seguras en el ámbito laboral y la prohibición del trabajo infantil. El panel de expertos tiene la autoridad para establecer un plan de acción, levantar multas e incluso solicitar la revocación de preferencias arancelarias si el plan que es propuesto para solucionar este tipo de problemas no es implementado.

El uso del mecanismo de peticiones ciudadanas del ACLAN ha sido limitado, incluso cuando se le compara con el número de peticiones presentadas bajo el ACAAN. Como era de esperarse, México ha sido blanco de la mayor cantidad de peticiones ciudadanas, recibiendo 23 de las 36 quejas ciudadanas presentadas desde 1994. En segundo lugar se encuentra Estados Unidos, quien ha recibido 11 casos, mientras que Canadá sólo ha sido destinatario de 2. La mayoría de dichas quejas – 25 – denuncian la violación de los derechos a la negociación colectiva, la libertad de asociación y el derecho de huelga. Doce de ellas exigieron la protección de la libertad de asociación como único reclamo, mientras que las otras 13 establecieron una vinculación entre la libertad de asociación y la defensa de los derechos a condiciones apropiadas de salud en el trabajo, la eliminación de la discriminación sexual, la procuración de estándares mínimos de empleo, la prevención del trabajo infantil, o los derechos a la negociación colectiva y de huelga.²⁸

En sus primeros años, "los defensores de los derechos laborales veían en ACLAN un medio para llamar la atención sobre la supresión de sindicatos independientes en México y las penosas condiciones laborales de las maquiladoras estadounidenses."²⁹ Sólo algunas de estas quejas llegaron al nivel de consultas ministeriales con compromisos concretos para la implementación de actividades educativas como seminarios, foros, conferencias, reportes de expertos, reuniones e intercambio de información respecto a la legislación nacional. Algunas peticiones han logrado cierto grado de éxito; tal es el caso de la Coalición Transnacional de Apoyo, la cual denunció la prueba de embarazo aplicada a las empleadas de diversas plantas maquiladoras. El procedimiento para presentar peticiones públicas del ACLAN logró erradicar esta práctica entre los empleadores. Sin embargo, como lo ha señalado Teague, "la actividad relacionada con el ACLAN no ha conseguido disparar un cambio sistémico en la gobernanza del mercado laboral mexicano. Su más grande impacto es que ha conseguido exponer a las empresas con prácticas laborales consideradas inadecuadas."³⁰

²⁸ *Ídem*

²⁹ *Ídem*

³⁰ Hall 2000, citado en Teague, *Op. Cit.* p. 436.

Para finales de la década de los noventa, redes más sofisticadas de grupos organizados presentaron quejas sobre discriminación y condiciones inapropiadas de salud y seguridad en el trabajo, áreas en las que el ACLAN puede trascender las consultas ministeriales. Cuando las peticiones “involucraban derechos más discretos de protección”, la respuesta institucional fue mejor aceptada.³¹ Las consultas ministeriales que se llevaron a cabo tuvieron como resultado el establecimiento de programas educativos sobre las condiciones apropiadas de seguridad y salud en el espacio laboral, los derechos de los trabajadores migrantes y el intercambio de información entre las tres oficinas. Las propuestas presentadas más recientes han estado relacionadas con “deficiencias estructurales” en la gobernanza de los mercados de trabajo y han implicado la participación de redes más amplias de la sociedad civil organizada (el número de firmas de una petición osciló entre 12 y 55). Las quejas comenzaron a exigir la interpretación de leyes locales (los empleados de los gobiernos estatales y trabajadores migrantes en los Estados Unidos) o la reforma de la ley laboral mexicana a partir de un enfoque internacional de estándares laborales; con esto, se buscó ampliar el alcance del ACLAN, el cual está diseñado únicamente para promover la aplicación efectiva de la legislación doméstica.³² Para todas estas peticiones, la respuesta institucional fue calificada como “lenta y enrevesada”.³³

Gran parte de la crítica contra el ACLAN se ha concentrado en los reveses institucionales y procedimentales del acuerdo, particularmente en el bajo potencial de aplicación de sanciones. Sin embargo, por multitud de razones, la crítica que caracteriza al ACLAN como un “instrumento sin dientes” es, convenientemente, demasiado simplista, como lo han señalado ya Rambois et.al.³⁴ En primer lugar, el ACLAN no cuenta siquiera con los incipientes elementos de supranacionalidad que tiene el ACAAN, puesto que toda autoridad cedida por éste preserva la soberanía nacional. Las OANs, dotadas de la facultad para revisar asuntos relacionados con la legislación laboral de los demás miembros del TLCAN, se encuentran alojadas en instituciones nacionales.³⁵ Virtualmente, no tienen incentivo político alguno para llevar el proceso de peticiones públicas hasta sus últimas consecuencias: las disputas comerciales.³⁶

Un problema mucho más significativo es la marcada tendencia que tiene el ACLAN a favor del conflicto, lo cual denota la gran influencia del modelo estadounidense de relaciones industriales. Mientras que los demandantes perciben el ACLAN como un instrumento cuasi-jurídico con resultados concretos, en realidad es un instrumento eminentemente político que con frecuencia se convierte en suplente de otros recursos disponibles, como lo son los procedimientos lega-

³¹ Buchanan y Chaparro, *Op. Cit.* p. 21

³² *Ibid.*, p. 22

³³ *Ibid.*, p. 23

³⁴ Rainer Dombois, Erhard Hornberger y Jens Winter *Op cit.*

³⁵ Las OANs también pueden establecer sus propias reglas de operación, generando un nivel adicional de complejidad para aquellos presentando una queja ciudadana.

³⁶ Sobre este tema, ver también: Gary C. Hufbauer y Jeffrey Schott, *Op Cit.*, p. 122.

les a nivel nacional, canales políticos y campañas públicas. Esta internacionalización de los asuntos laborales más delicados se hace con la intención de ejercer una presión política adicional sobre los gobiernos. De manera similar a lo que sucede con el ACAAN, el proceso de peticiones "avergüenza" a los gobiernos que se muestran incapaces de hacer valer su propia legislación. Además, puesto que los comunicados públicos se presentan en la OAN de un país distinto al país donde se cometió la presunta violación, las disputas se internacionalizan y automáticamente generan una resistencia por parte del gobierno acusado. Éste muy probablemente reaccionará refutando los cargos que le imputan la deficiente aplicación de los principios laborales dentro de su territorio, u optará por negar su responsabilidad al respecto. La preocupación de los representantes oficiales respecto a los efectos negativos que estos comunicados podrían tener para las relaciones comerciales ha evitado la necesidad de recurrir a las medidas más "severas" previstas en el acuerdo.³⁷

La naturaleza conflictiva del ACLAN puede también dar cuenta de las tensiones existentes dentro de la organización, la falta de compromiso por parte de los Ministros de Trabajo de América del Norte en los asuntos de la CCL y el papel dominante que han interpretado las OANs en general. La secretaría planteó una agenda mucho más activa de investigación durante los primeros años de implementación del acuerdo, pero en la actualidad ha adoptado un perfil más bajo al resultar víctima del peso adquirido por las OANs. Los ministros se han reunido tan sólo en algunas ocasiones desde que el ACLAN entró en vigor, y han firmado únicamente ocho resoluciones desde 1994.

En tercer lugar, ninguna de las Partes miembro del ACLAN, particularmente Estados Unidos, está preparada para aceptar la existencia de un cuerpo regulatorio internacional con la facultad de implementar cambios en sus legislaciones laborales nacionales. Paradójicamente, y contrastando drásticamente con los asuntos ambientales, existe un cuerpo de derecho internacional que protege los principios laborales más básicos. Los tres países del TLCAN, incluido Estados Unidos, se encuentran adheridos a la Declaración de Principios de la OIT – el estándar con el cual se evalúan las acciones de otros países. Es posible que Estados Unidos no esté interesado en trabajar activamente para hacer valer los principios laborales consagrados en el ACLAN. Aunque son menos detallados y específicos que los principios en las Convenciones de la OIT (Estados Unidos sólo ha firmado dos de las ocho convenciones base, mientras que México y Canadá las han firmado todas), éstos últimos podrían ser utilizados para definir los principios del ACLAN y poner en tela de duda varias de las leyes laborales de Estados Unidos.³⁸

³⁷ MacDonald, *Op. Cit.*

³⁸ De hecho, Estados Unidos ha ratificado sólo dos de las convenciones básicas de la OIT (105, Sobre la abolición del trabajo forzado y 182, Sobre las peores formas de trabajo infantil). En contraste, otros países en el hemisferio Occidental han ratificado 44 de las 180 convenciones y 7 de las 8 convenciones básicas. Sobre este tema, ver: Elliot y Freeman, *Op. Cit.* p. 96.

Los sindicatos estadounidenses desean contener las fuerzas de la globalización disparadas por el libre comercio e inclusive se oponen a la adopción de estándares internacionales, prefiriendo mantener sus prerrogativas domésticas. Por tanto, el transnacionalismo en el contexto laboral de América del Norte refleja los intereses de los grupos estadounidenses y canadienses que presionan para preservar sus "mayores estándares domésticos" o prevenir la pérdida de los derechos adquiridos, en lugar de dedicarse a resolver los huecos institucionales y la brecha de desarrollo en México. De acuerdo a Teague, "el trabajo organizado se ha orientado fuertemente hacia el ámbito doméstico, lo cual ha contribuido a la falta de evaluación de los mecanismos de consulta y resolución de controversias del ACLAN; esto ha acrecentado la pesadez, torpeza y complejidad de los procesos del ACLAN, por lo que el trabajo organizado se está auto-bloqueando".³⁹ En efecto, llama la atención el bajo nivel de involucramiento por parte de los sindicatos de mayor peso a nivel nacional, quienes podrían dotar al ACLAN de la legitimidad y efectividad que le han faltado hasta ahora. Parte de ello se explica por la naturaleza corporativista de las organizaciones sindicales mexicanas, particularmente la CTM, la cual es con frecuencia la principal demandante contra México. Los grandes sindicatos norteamericanos como el Congreso de Trabajo de Canadá y el AFL-CIO han hecho críticas persistentes en contra del ACLAN calificándolo como "desdentado e ineficaz". Como un autor ha concluido, "la organización que se encuentra mejor capacitada en los Estados Unidos para dotar al ACLAN de influencia política real, en absoluto está involucrada con el régimen del establecido por éste".⁴⁰ No es mera coincidencia que el proceso de peticiones ciudadanas haya sido empleado primordialmente por los sindicatos mexicanos independientes (los cuales tienden a ser pequeños) o grupos activistas de derechos laborales que tienen una fuerte orientación internacional.⁴¹ Estos grupos son los principales responsables por los incipientes vínculos transnacionales asociados con el ACLAN y el ACAAN, los cuales se establecen por el proceso de consulta y el establecimiento de alianzas para presentar comunicados públicos.

VII. Mirando hacia el futuro

La CCL y la CCA han sido dotados con limitados recursos y poca autoridad para el monitoreo de la aplicación nacional de estándares ambientales y laborales.

³⁹ Teague, *Op. Cit.*, p. 444.

⁴⁰ Un numeroso grupo de estudios han elogiado la formación de alianzas transnacionales entre organizaciones laborales como una consecuencia no intencionada del proceso de peticiones ciudadanas en el ACLAN, pero la mayoría de ellos admiten que dicha colaboración entre el trabajo organizado en los tres países miembros del TLCAN no se ha llevado a cabo dentro del contexto del ACLAN. Ver: Tamara Kay, "Labor Transnationalism and Global Governance: The Impact of NAFTA on Transnational Labor Relationships in North America", *American Journal of Sociology*, Vol. III, No. 3, noviembre 2005: pp. 715-756; también: Ian MacDonald. *Op. Cit.*

⁴¹ Teague *Op. Cit.*, p. 443.

Sin embargo, la mera existencia de procedimientos administrativos y judiciales de aplicación ha reducido la disposición de los tres países a utilizar estructuras intergubernamentales para avanzar en una agenda clara de cooperación que favorezca sus intereses individuales y colectivos.

Los éxitos más visibles de la CCA no son aquellos relativos al mecanismo de resolución de disputas, sino los vinculados al aspecto de cooperación del programa de trabajo de la Comisión, como queda claro en las revisiones periódicas que se han realizado de la CCA. Muchos analistas han elogiado los rasgos novedosos del ACAAN, puesto que ha promovido la transparencia, la participación de la sociedad civil e incluso el desarrollo de capacidades en México para la adopción de medidas como el Registro Nacional de Transferencias y Contaminantes,⁴² así como la prohibición de sustancias como el DDT y el clordano.⁴³ La CCA ha sido una notable fuente de información y un espacio de diálogo que ha desarrollado programas de cooperación en torno a temas de interés común, incluyendo los contaminantes orgánicos persistentes o las amenazas a la biodiversidad. Además, ha fomentado la transparencia y la participación ciudadana, no sólo a través de las peticiones ciudadanas y el CCPC, sino también al realizar reuniones ministeriales abiertas al público y un sinnúmero de seminarios, talleres y conferencias sobre temas variados relativos al medio ambiente. También ha contribuido al desarrollo de capacidades en los tres países en áreas importantes como la prevención de prácticas contaminantes, la utilización y desecho de sustancias químicas tóxicas y la elaboración de inventarios de emisión de contaminantes.

La tensión intrínseca que existe en el seno de la CCA muy probablemente explique el que ésta haya permanecido al margen de debates importantes como el Capítulo 11 del TLCAN, las discusiones al más alto nivel sobre armonización de estándares ambientales en el marco de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte y, más recientemente, de la Declaración de Líderes de América del Norte sobre Cambio Climático y Energía Limpia. Dicho documento refleja el compromiso contraído para el desarrollo de un plan trilateral que facilite la cooperación en un sistema de comercio de emisiones, una mayor transferencia de tecnologías bajas en carbón y la identificación de sectores clave que pueden ayudar a reducir las emisiones. Aunque reconoce la cooperación de los últimos 15 años en materia ambiental, la Declaración no hace referencia explícita a la CCA, aunque refleja un compromiso con el desarrollo de un plan trilateral que facilite la cooperación necesaria para la transición hacia economías bajas en carbono en América del Norte. La agenda incluye el intercambio de información y el desarrollo de enfoques similares de medición, reporte y verificación de la reducción de emisiones, la construcción de capacidades e infraestruc-

⁴² Mark S. Winfield, "North American Pollutant Release and Transfer Registries. A Case Study in Environmental Policy Convergence", en: *Greening NAFTA. The North American Commission for Environmental Cooperation*, ed. David Markell and John Knox. (Stanford: Stanford University Press, 2003).

⁴³ John H. Knox. "Separated at Birth: The North American Agreements on Labor and the Environment," *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, Vol. 26 (Primavera 2004): 286-287.

tura con el objetivo de facilitar la cooperación en materia de comercio de derechos de emisiones, el desarrollo de programas sectoriales (en materia de administración del paisaje, transporte, estándares de eficiencia, petróleo y gas) para la reducción de emisiones y el establecimiento de redes eléctricas inteligentes en América del Norte.⁴⁴ La CCA tiene la capacidad institucional suficiente para generar información y análisis que apoyen esta agenda de cooperación.

Aunque la cooperación no es uno de los aspectos más destacados en lo que se refiere al ACLAN, el acuerdo concede a las OANs la responsabilidad de iniciar actividades cooperativas entre los tres países en asuntos del mercado laboral, las cuales incluyen seminarios, cursos de entrenamiento, asistencia técnica y el intercambio de mejores prácticas en cuanto a condiciones sanitarias y de seguridad en el trabajo y la promoción del empleo. Estas actividades también promueven la participación social, dando cabida a representantes de sindicatos, empresas y ONGs. Aproximadamente cien de estas actividades fueron desarrolladas entre 1994 y 2007; la mayoría de ellas se enfocó a cuestiones de salud y seguridad en el ambiente laboral.⁴⁵

En lugar de recurrir a la imposición de reglas prohibitivas, el desarrollo de bienes públicos en los mercados de trabajo a nivel transnacional podría ser una mejor manera de asegurar a los trabajadores condiciones laborales adecuadas y elevar su calidad de vida. La efectividad de las sanciones comerciales como herramientas para asegurar la aplicación efectiva de estándares laborales es muy cuestionable, y lo es aún más como medio para fomentar la cooperación en materia laboral. El comercio no es el único factor que afecta las condiciones de trabajo; los ciclos de negocios, el cambio tecnológico y las políticas macroeconómicas también deben ser considerados.⁴⁶ Un acuerdo comercial por sí solo no puede aliviar las asimetrías que existen en los mercados de trabajo de América del Norte, y tampoco puede ignorar las décadas de compromiso político que cada país miembro, no sólo México, ha tenido con su legislación laboral doméstica.

El TLCAN, como cualquier otro acuerdo comercial, ha aumentado las presiones competitivas sobre los mercados laborales canadienses, estadounidenses y mexicanos. También ha alterado la dinámica de la región, como lo evidencian los grandes flujos migratorios de México hacia Estados Unidos durante los últimos 15 años. La postura proteccionista adoptada por los sindicatos estadounidenses en contra del TLCAN no ha contribuido al mejoramiento de las condiciones laborales en México, y tampoco en el resto de la región.⁴⁷ En lugar de la ley dura o las sanciones co-

⁴⁴ http://www.whitehouse.gov/the_press_office/North-American-Leaders-Declaration-on-Climate-Change-and-Clean-Energy/ (recuperado el 10 de septiembre de 2009).

⁴⁵ Sumando un total de 44 en materia de condiciones sanitarias y de seguridad en el trabajo; mercados de trabajo, 10; condiciones mínimas de trabajo, 9; libertad de asociación, 9; discriminación laboral, 7; derechos de los trabajadores migrantes, 6; trabajo infantil, 2; y otros, 10.

⁴⁶ Rambois, et. al. *Op. Cit.*

⁴⁷ Para más información sobre la colaboración transnacional entre sindicatos laborales, ver: MacDonald, pp. 183-188; para saber más sobre los límites de esta cooperación para la creación de un régimen laboral regional en América del Norte, ver: Teague, pp. 44.

merciales, la ley suave puede ser usada como una herramienta efectiva para lograr los cambios regulatorios necesarios. El trabajo organizado puede diseñar medidas innovadoras capaces de ejercitar los canales internacionales que vinculan a cada uno de los mercados nacionales en América del Norte. Los programas de capacitación, la movilidad laboral y la reforma migratoria representan áreas de oportunidad en las que los sindicatos podrían participar para promover los derechos laborales en la región y aprovechar las lecciones aprendidas del ACLAN y el TLCAN.

Aquellos análisis con mayor proyección hacia el futuro revelan el potencial que tiene la explotación de las complementariedades económicas y sociales entre los tres países de América del Norte como la base de una racionalidad que promueva enfoques colectivos y trilaterales. Éste podría ser el caso de una estrategia regional con una fuerte inversión en capital humano a fin de garantizar una fuerza laboral competitiva en América del Norte y una capacidad sostenida para generar empleos bien remunerados. Tomando en cuenta las enormes inversiones que las economías emergentes como China e India están haciendo en esta área estratégica, en el mediano plazo Estados Unidos podría ver mermado su liderazgo en ciencia y tecnología. El bajo rendimiento educativo de las minorías raciales y étnicas en los Estados Unidos ocurre en un momento en el que una economía globalmente competitiva y tecnológicamente sofisticada exige niveles cada vez más altos de competencia por parte de todos los trabajadores, así como una continua mejora de sus habilidades. La competitividad del mercado laboral de América del Norte podría verse afectada por el envejecimiento de las poblaciones de Estados Unidos y Canadá. La demografía mexicana tiene posibilidades de convertirse en un elemento positivo, pero sólo si hay un plan regional para invertir en capital humano a lo largo y ancho de la región.

Desafortunadamente, las posibilidades de modificar el TLCAN y sus acuerdos paralelos son prácticamente inexistentes, en gran parte porque las organizaciones tanto ambientales como laborales, así como el gobierno mexicano, prefieren conservar y defender las mínimas ganancias obtenidas con los acuerdos paralelos. Aquellos que favorecen esta postura defendieron fervientemente la inclusión de esos temas en el texto del TLCAN. Sin embargo, la reapertura del TLCAN también puede destapar una caja de Pandora de fuerzas proteccionistas, las cuales son particularmente fuertes en tiempos de crisis. Por razones de conveniencia política, México y Canadá podrían terminar aceptando tan radical propuesta para tener la oportunidad de incluir un lenguaje que prometa legislación ambiental y laboral dentro del texto del tratado de libre comercio. Como lo ha demostrado este capítulo, semejante propuesta no se traduciría necesariamente en mejoras ambientales y laborales para la región. Una ruta más positiva sería el fortalecimiento de la agenda intergubernamental de cooperación, la cual ha demostrado ser el esfuerzo más exitoso de la agenda laboral y ambiental de los acuerdos paralelos del TLCAN. En el mejor escenario, contemplando los obstáculos políticos ya explicados anteriormente, los tres países pueden optar por fortalecer su agenda de cooperación fuera del marco del TLCAN.

VIII. Bibliografía

- Ann Capling y Kim Richard Nossal, "The Contradictions of Regionalism in North America", en Rick Fawn (ed.), *Globalising the Regional, Regionalising the Global*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Barbara Hogenboom, *Mexico and the NAFTA Environment Debate*, Amsterdam: International Books, 1998. Fredrick Mayer, *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*, New York, Columbia University Press, 1998.
- Blanca Heredia, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México", en Roberta Lajous y Blanca Torres (coord.), *La política exterior de México en la década de los noventa*, México, Senado de la República (Colección México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, t. VIII), 2000.
- Carolyn L. Deere and Daniel C. Esty, ed. *Greening the America: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, (Cambridge, MA: MIT, 2002).
- Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén, *Lessons from NAFTA; for Latin America and the Caribbean*, Washington, D. C., World Bank/Stanford University Press, 2004; Carol Wise, en Studer y Wise.
- Francisco Suárez Dávila, "Política económica y política exterior; hacia una política económica internacional", en Luis Herrera-Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Guadalupe González González, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", en Humberto Garza (ed.) y Susana Chacón (coord.), *Entre la globalización y la dependencia: la política exterior de México, 1994-2000*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales/Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, 2002.
- Isabel Studer, "Obstacles to Integration: NAFTA'S Institutional Weakness", en Isabel Studer y Carol Wise (eds.), *Requiem or Revival? The Promise of North American Integration*, Washington, D. C., Brookings, 2007.
- Isabel Studer, "Renegociar el TLCAN: ¿otra vez?, Editorial de Excelsior, 5 de diciembre del 2009.
- Jean Daudelin, *A Trilateral Mirage: A Tale of Two Americas*.
- John H. Knox. "Separated at Birth: The North American Agreements on Labor and the Environment," *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, Vol. 26 (Primavera 2004).
- Mark S. Winfield, "North American Pollutant Release and Transfer Registries. A Case Study in Environmental Policy Convergence", en: *Greening NAFTA. The North American Commission for Environmental Cooperation*, ed. David Markell and John Knox. (Stanford: Stanford University Press, 2003).
- Robert Pastor, "A North American Community", en *Norteamérica* (México, CISAN/UNAM), año 1, núm. 1.

- Robert Pastor, "North America: Three Nations, a Partnership, or a Community?" en *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* (EU Commission), vol. 5 núm. 13, junio de 2005.
- Ruth Buchanan y Rusby Chaparro, "International Institutions and Transnational Advocacy: The case of the North American Agreement on Labor Cooperation", *Comparative Research in Law and Political Economy (CLPE)*, Research Paper, Vol. 04 No. 05 (2008).
- Scott Vaughan, *The State of the Art*, Montreal: Institute for Research and Public Policy, 2003.
- Tamara Kay, "Labor Transnationalism and Global Governance: The Impact of NAFTA on Transnational Labor Relationships in North America", *American Journal of Sociology*, Vol. III, No. 3, November 2005.