

El TLC como centro de un proceso de integración: las cuestiones no comerciales*

*Robert A. Pastor***

En la primavera de 1990 el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, propuso una zona de libre comercio con Estados Unidos. Desde la perspectiva de México, que durante la mayor parte del siglo xx había tratado de mantenerse alejado de Estados Unidos por temor a que se minara la soberanía mexicana, la idea de Salinas era genuinamente revolucionaria. Su meta era garantizar el acceso de los productos mexicanos a los mercados estadounidenses, promoviendo así la inversión extranjera para generar empleos y desarrollo en su país.

Cuando se iniciaron formalmente las negociaciones, en junio de 1991, Canadá se había unido a Estados Unidos y a México en la mesa de negociaciones, a fin de celebrar un Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Salinas, el presidente George Bush y el primer ministro canadiense Brian Mulroney, deseaban limitar la agenda a las cuestiones del comercio y de la inversión, utilizando como modelo el Acuerdo de Libre Comercio firmado por Estados Unidos y Canadá en 1988. Pero el TLC no era una negociación de libre comercio típica; era la primera vez que países industrializados estaban negociando con un país en desarrollo mucho más pobre, sobre la base del acceso recíproco. El acceso de España y Portugal a la Comunidad Europea a fines de los años ochenta guardaba cierta semejanza con el TLC, excepto que la disparidad del ingreso entre los países del norte y los del sur era considerablemente mayor en América del Norte que en Europa.¹

* Traducción del inglés de Eduardo L. Suárez

** Agradezco los comentarios de Patrick Lowe sobre un borrador de este ensayo.

¹ En enero de 1986, cuando España y Portugal ingresaron a la Comunidad Europea, su PNB per cápita era igual a 40 y 19% respectivamente del PNB per cápita de Alemania Occidental. En cambio, el PIB per cápita de México es cerca de 12% del PIB per cápita de Estados Unidos y Canadá en 1992. Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Washington, Instituto de Economía Internacional, 1992, pp. 7-8.

En ambos lados de la frontera había dudas acerca de tal proyecto. Salinas sabía que sería difícil persuadir a su país y a su partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a cruzar la gran división soberana del comercio exterior y la inversión.

La élite política y cultural de México [escribió Lorenzo Meyer] teme que la consiguiente exposición intensa a los estilos de vida estadounidenses pueda provocar una pérdida de los valores nacionales, de la identidad nacional y del sentimiento nacionalista tan exacerbado durante el periodo revolucionario.²

Salinas había previsto el problema del desmantelamiento de las barreras comerciales y de inversión. Su sorpresa fue que Estados Unidos, como nación, tenía reservas acerca de un tratado con México e insistía en una agenda más amplia que incluyera cuestiones no económicas.³

Los estadounidenses compartían algunos de los temores de México, aunque por razones diferentes. Mientras que los mexicanos se preocupaban por la dominación ejercida sobre su país por las empresas y la televisión de Estados Unidos, muchos estadounidenses temían perder sus empleos en favor de México o de los inmigrantes mexicanos. Otros se preocupaban por la reducción de las normas ambientales; otros más temían que Estados Unidos negociara con un país que se regía por reglas de política diferentes. "Las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y las fraudulentas prácticas electorales de México son clavos en el ataúd de un Tratado de Libre Comercio", dijo el diputado estadounidense Robert Torricelli, presidente del Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos. "Un Tratado de Libre Comercio de América del Norte es, y debe ser, un club exclusivo de las democracias [...]. Tenemos derecho a exigir que [...México] alcance un cierto nivel de instituciones democráticas" antes de concluir un TLC.⁴

² Lorenzo Meyer, "The United States and Mexico: The Historical Structure of Their Conflict", *Journal of International Affairs*, vol. 43, núm. 2, 1990, pp. 269-270.

³ Entrevistas del autor con Carlos Salinas de Gortari, ciudad de México, 24 de julio de 1990, 30 de noviembre de 1990 y 24 de abril de 1992.

⁴ *Update on Recent Developments in Mexico*, Audiencias del Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos, 102 Legislatura, 1a. Sesión, Government Printing Office, 1991, pp. 2, 54-55.

Estas preocupaciones eran compartidas por gran número de diputados y senadores, y durante el debate sobre si debería concederse al Presidente la autoridad necesaria para negociar el TLC, el diputado Richard Gephardt, líder de la mayoría en la Cámara de Diputados, escribió al presidente Bush a fin de pedirle que "no limitara las pláticas a lo que solía conocerse tradicionalmente como 'cuestiones comerciales'". Gephardt se negaba a apoyar un tratado que no se ocupara de "cuestiones tales como las medidas de transición, la disparidad salarial, la protección ambiental y los derechos de los trabajadores". Si el Presidente se hubiera mostrado renuente es probable que el Congreso no hubiera aprobado la legislación que lo autorizaba a negociar el TLC mediante un *fast-track*, lo que significa que el Congreso tendría que aprobar el tratado sin enmienda alguna en el término de 90 días. El 1 de mayo de 1991 Bush envió cartas idénticas a Gephardt y a los presidentes del Comité de Finanzas del Senado y del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes; en ellas prometía que no debilitaría las leyes o las normas de salud, seguridad o protección ambiental de Estados Unidos, e insistía en que conservaría el derecho de "prohibir la entrada de productos que no satisfagan nuestras normas". También prometía Bush que habría "programas amplios de cooperación en materia de trabajo y de ambiente".⁵ Basado en estas seguridades, Gephardt reunió una mayoría que aprobó la facultad del *fast-track*.

La agenda más amplia que deseaba el Congreso era poco ortodoxa en el campo de una negociación comercial, pero era una señal de que el TLC era sólo parte de un proceso social y político de integración más amplio. El TLC era la primera decisión tomada por Estados Unidos y por México para administrar sistemáticamente esta integración de los dos países, iniciada realmente a principios de los años sesenta, cuando los mexicanos empezaron a emigrar en gran número a Estados Unidos legal o ilegalmente.

Esta migración ha sido el movimiento social más formidable dentro de las Américas desde que se hizo transitable el Estrecho de Bering. Más de 2.5 millones de mexicanos han inmigrado legalmente a Estados Unidos desde 1960 y muchos más han llegado ilegalmente o han viajado en una y otra dirección. En el otoño de 1986 una encuesta levantada por *The New York Times* en México

⁵ Carta de Richard Gephardt al presidente Bush, 27 de marzo de 1991, y respuesta del presidente Bush, 1 de mayo de 1991.

reveló que la mitad de los entrevistados afirmaban tener un familiar cercano que vivía en Estados Unidos.⁶ Sobre la base de una muestra representativa la encuesta indicaba que cerca de 40 millones de mexicanos tenían familiares en Estados Unidos.

La integración social precedió al incremento del comercio de México con Estados Unidos iniciado en 1980, cuando México se convirtió en el tercer socio comercial más grande de Estados Unidos. La industria ensambladora o maquiladora de la frontera prosperó con la disminución del valor del peso a mediados de los años ochenta. La creciente interconexión de las industrias automotrices de los tres países norteamericanos era otra manifestación de una integración económica que se profundizaba y que ya no era "silenciosa".⁷ La siguiente etapa del proceso de integración implicaba un aumento en la interacción transnacional e intergubernamental que se aceleraba por la decisión de negociar el TLC.

A posteriori y considerando el creciente intercambio entre los dos países, la propuesta de Salinas parece más bien un reconocimiento político del proceso de integración social y económica que ya había empezado a transformar a México y a Estados Unidos. Pero esta idea subestima el carácter central del TLC y la medida en que éste podría reformar la relación.

Las negociaciones del TLC son trilaterales, pero el centro del debate se encuentra entre México y Estados Unidos. Las negociaciones de una zona de libre comercio entre México y Estados Unidos se hicieron trilaterales, porque Canadá pidió que se le permitiera participar, y tanto el gobierno estadounidense como el mexicano deseaban conservar una buena relación con Canadá. Pero está claro que este país ha sido en las negociaciones más que un *actor*, un *defensor* de los intereses que adquirió en el Acuerdo de Libre Comercio celebrado con Estados Unidos.

Hay otras razones por las que el lado estadounidense-mexicano de las pláticas trilaterales tiene mayor relieve. Estados Unidos y Canadá comparten un idioma, una herencia democrática proveniente sobre todo del norte de Europa, un nivel de desarrollo económico similar y una población inmigrante multiétnica. Canadá y

⁶ William Stockton, "Mexicans, in Poll, Call U.S. a Friend", *The New York Times*, 17 de noviembre de 1986, p. 6.

⁷ Clark Reynolds utilizó el término de "integración silenciosa" y correctamente pronosticó que tal integración "está destinada a aumentar durante los próximos 20 años", Clark Reynolds y Carlos Tello (comps.), *U.S.-México Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford University Press, 1983, p. 21.

México tienen muy poco comercio; en efecto, lo que tienen en común es, sobre todo, a Estados Unidos. En cambio, Estados Unidos y México comparten una relación difícil, derivada de profundas diferencias culturales, históricas, económicas y políticas. Este trabajo se concentra en la relación entre las cuestiones no comerciales y el aspecto más problemático de las negociaciones trilaterales: el que enfrenta a México con Estados Unidos.

En el pasado Estados Unidos y México se habían mostrado casi impenetrables sus reclamaciones políticas mutuas. En 1985, durante las audiencias senatoriales conducidas por Jesse Helms, ocurrió una confrontación típicamente desagradable, cuando Helms acusó de corrupto y autoritario al gobierno de México, mientras que los mexicanos acusaban a Helms de arrogante e ignorante. Este patrón de interacción estéril se repetía con frecuencia en las relaciones estadounidense-mexicanas.⁸ Ninguna de las dos partes escuchaba a la otra, o mejor dicho, ambas partes fingían no escuchar. Durante las negociaciones del TLC ambos países empezaron a mostrar cierta sensibilidad hacia la posición del otro y hacia una agenda común, algo que no había ocurrido jamás.

Comparado con la mayoría de los otros ensayos de este libro, éste dedica menos tiempo a una revisión de la bibliografía acerca del probable efecto del TLC. Tal reseña es menos adecuada para el tema de las cuestiones no comerciales, porque gran parte de la bibliografía se caracteriza más por la apología que por el análisis. En este ensayo identifiqué y examino en primer término la agenda sustantiva en el área no comercial. En segundo lugar examino el proceso de desenvolvimiento e interconexión del debate sobre estas cuestiones dentro de los tres países y entre ellos. Por último, formulo algunas propuestas de instrumentos que aseguren el éxito del proceso de una integración más amplia.

EL DEBATE SUSTANTIVO

Un análisis superficial señalaría que el Congreso de Estados Unidos ha sido el motor principal de la agenda no comercial. El Congreso ha expresado la preocupación de algunos sectores estadounidenses, en particular del sector obrero, de que el efecto principal del TLC sea

⁸ Véanse muchos ejemplos de la dificultad de la relación, en Robert A. Pastor y Jorge G. Castañeda, *Limits to Friendship: The United States and Mexico*, Knopf, 1988.

un estímulo al traslado de industrias estadounidenses a México. La AFL-CIO y el sindicato de Trabajadores Automotrices Unidos han considerado el TLC como "un desastre económico y social para los trabajadores estadounidenses y para sus comunidades".⁹ Una vez aprobada la autorización del *fast-track*, el movimiento obrero modificó su estrategia tratando de restringir el número de los sectores económicos cubiertos por el tratado comercial, al mismo tiempo que intentaba ampliar la agenda social y ambiental para desalentar a las empresas estadounidenses de invertir en esos sectores. Otros miembros del Congreso recomendaban la inclusión de otras cuestiones tales como la democracia en México, la inmigración, las drogas o la política exterior, pero las tres cuestiones no comerciales más destacadas en la agenda del TLC han sido el ambiente, la agenda social, la democracia y los derechos humanos.

Aunque el Congreso de Estados Unidos ha venido haciendo el mayor ruido sobre estas cuestiones, la realidad es que los grupos mexicanos han venido utilizando la palanca proporcionada por el debate del Congreso para promover su propia agenda. El Grupo de los Cien, que es un grupo de intelectuales encabezados por el ex embajador mexicano Homero Aridjis, ha venido presionando al gobierno de México durante más de un decenio para que se ocupe de los problemas ambientales de la ciudad de México, y otros grupos han realizado trabajos similares en la frontera. Los sindicatos mexicanos han defendido la agenda social; los grupos de derechos humanos y los otros dos partidos políticos importantes —el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— han sido los principales promotores de la agenda política. El presidente Salinas ha tratado de responder a estas presiones, quizá porque comparte muchas de sus preocupaciones y no desea que interfieran con el TLC.

El resultado es un fenómeno nuevo; un debate de dos niveles dentro de los dos países y entre ellos, acerca de una agenda social y política. Una de las posibles causas de este nuevo suceso es la convergencia de actitudes públicas entre los dos países y las posiciones generalmente positivas de sus habitantes en favor de un comercio más libre.¹⁰ Los debates de dos niveles tienen una di-

⁹ Federación Estadunidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales, *U.S.-Mexico Freed Trade: Exploiting Both Sides*, Washington, febrero de 1991, p. 1.

¹⁰ Véase Ronald Inglehart, Neil Nevitte y Miguel Basáñez, "Convergence in North America; Closer Economic, Political and Cultural Ties between the United States, Canada and Mexico", 1992 (manuscrito inédito).

mención oculta y otra pública, una dinámica que podría acelerar la integración y otra que podría inhibir o revertir el proceso. Algunos grupos de ambos países se oponen al TLC, pero pocos lo han expresado públicamente. Ha sido más común que los grupos presionen en favor de intereses particulares; los que tienen objetivos graduales han sido flexibles; los otros han sido intransigentes. La estrategia de Bush y de Salinas de tratar de responder a preocupaciones sustantivas ha sido hasta ahora relativamente eficaz en cuanto a la separación de quienes desean proteger los intereses del ambiente y la sociedad y quienes desean derrotar al TLC. Pero las voces de quienes desean limitar la integración no han sido silenciadas. Los debates de nueva cuña dan a los oponentes la oportunidad de promover su causa, si los gobernantes actuales se vuelven insensibles o pasivos.

El ambiente

Durante los dos últimos decenios han aumentado el poder y el alcance del movimiento ambiental, afectando los cálculos de un número creciente de empresarios y funcionarios públicos de todo el mundo, pero en particular de los países más desarrollados. Algunos "verdes" han llegado a considerar el sistema comercial internacional como una fuente del problema ambiental provocado por "ideologías rivales". Mientras que los ambientalistas quieren restringir y regular el desarrollo, los defensores del libre comercio tratan de reducir las barreras políticas.¹¹ Algunos ambientalistas no creen que sea posible un compromiso: consideran el libre comercio como una forma nueva de colonialismo. Si avanzan los regímenes de libre comercio, como el TLC y el GATT, escribe Edward Goldsmith, "los imperativos humanos, sociales y ambientales serán subordinados en forma despiadada y sistemática a los intereses financieros de corto plazo, puramente egoístas, de unas cuantas corporaciones transnacionales". Según esta concepción, no debe recomendarse

¹¹ Véase una buena evaluación de estas ideologías rivales en Michael Hart y Sushma Gera, "Trade and Environment: Dialogue of the Deaf or Scope for Cooperation?", ensayo preparado para la Conferencia del Instituto Legal Canadiense-Estadunidense sobre el Derecho y la Economía de la Regulación Ambiental, Cleveland, Ohio, 24-26 de abril de 1992, pp. 1-10.

el incremento de la libertad comercial de las empresas, sino el control de tales empresas: limitar el tamaño de los mercados en lugar de expandirlos; otorgar a los habitantes nacionales el control de sus recursos, en lugar de entregar esos recursos a las transnacionales.¹²

La propuesta de libre comercio de México ha chocado fatalmente con la nueva preocupación de los ambientalistas por el comercio, pero la mayoría de los verdes no adoptan una postura tan extrema como la de Goldsmith y, de hecho, están buscando la fórmula y el equilibrio correctos entre la necesidad de preservar el ambiente y la de promover el comercio y el desarrollo. Un indicio de tal flexibilidad fue el hecho de que uno de los grupos ambientales importantes de Estados Unidos decidiera apoyar la facultad de negociación *fast-track*, luego de que el presidente Bush les asegurara que tendría en cuenta sus preocupaciones.¹³ El movimiento ambiental no es monolítico.

Hay tres conjuntos de problemas ambientales que preocupan por igual a Estados Unidos y a México: 1) los problemas fronterizos; 2) la cuestión continental de las normas, específicamente si las normas menos exigentes o su aplicación laxa en México alentarán a las corporaciones estadounidenses a reinstalarse en ese país, lo que tendría un efecto deprimente en los empleos y en las normas ambientales de Estados Unidos, y 3) las preocupaciones globales relacionadas con la destrucción del bosque tropical, la contaminación en la ciudad de México, la degradación de la tierra y la pérdida de vida vegetal y animal.

Estas preocupaciones globales fueron el tema de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo, reunida en Río de Janeiro en junio de 1992. Algunas de estas cuestiones, por ejemplo la del delfín, requieren negociaciones internacionales y ya se está avanzando en cuanto a la protección del delfín y otras cuestiones.¹⁴ Algunos verdes creen que la comunidad internacio-

¹² Número especial de *Ecologist*, vol. 20, noviembre-diciembre de 1990, p. 204.

¹³ En respuesta al compromiso del presidente Bush de tener en cuenta las consideraciones ambientales, la Federación Nacional de la Vida Silvestre anunció su apoyo a la autorización del *fast-track*; el Sierra Club y los Amigos de la Tierra se opusieron, mientras que la Sociedad Nacional Audubon, el Fondo de Defensa Ambiental y el Consejo de Defensa de los Recursos Ambientales adoptaban posturas discretas.

¹⁴ Después de que Estados Unidos restringió las importaciones de atún de México, alegando la inadecuación de las salvaguardas para impedir la muerte de los delfines, México llevó su reclamación al GATT y ganó. A pesar de ello, México aceptó unirse a Estados Unidos y a otras ocho naciones en las negociaciones para un nuevo régimen de salvaguardas para los delfines. En abril de 1992 la Comisión Interamericana del Atún Tropical anunció que

nal debería prescribir soluciones similares o iguales para los problemas de todas las comunidades, por ejemplo agrupando a Monterrey con Peoria, pero Gary C. Hufbauer y Jeffrey J. Schott defienden convincentemente la necesidad de ser tolerantes con las prioridades locales basadas en necesidades y requerimientos diferentes.¹⁵ Por ejemplo, Los Ángeles y la ciudad de México tienen una necesidad imperiosa de limitar las emisiones vehiculares, mientras que Montana y Alberta tienen otras necesidades ecológicas.

¿Cuál es el efecto probable del TLC en las cuestiones de la frontera y de las normas ambientales? Los problemas ambientales de la frontera han sido causados fundamentalmente por una explosión de crecimiento económico durante el último decenio provocada, sobre todo, por las inversiones de las maquiladoras. El programa de las plantas ensambladoras se inició a mediados de los años sesenta y creció gradualmente hasta que una serie de devaluaciones del peso durante los años ochenta aumentó la disparidad salarial entre los trabajadores mexicanos y los estadounidenses. Para diciembre de 1990 el número de maquiladoras llegaba a 2 000, con un empleo de 500 000 trabajadores, cerca de 20% del total de la fuerza de trabajo manufacturera de México.¹⁶

La población creció en ambos lados de la frontera a una tasa similar. La nueva industrialización abrumaba una infraestructura escasa y generaba numerosos riesgos para la salud, derivados de un tratamiento impropio o inadecuado de los desechos o de la contaminación del aire o del agua. La Federación Nacional de la Vida Silvestre identificó la contaminación fronteriza como su primera prioridad en las relaciones ambientales entre México y Estados Unidos, y los datos apoyan esa conclusión. En la zona de Laredo-Nuevo Laredo fluyen cada día hacia el río Bravo 95 millones de litros de aguas de albañal sin tratar. Los niveles de la contaminación son 1 650 veces mayores que los considerados seguros para el uso recreativo. En San Elizario, Texas, donde se ha contaminado

las 10 naciones se habían puesto de acuerdo para reducir en 80% la matanza de delfines durante los años noventa. Véanse dos artículos de James Brooke en *The New York Times*: "America —Environmental Dictator?", 3 de mayo de 1992, p. F7, y "10 Nations Reach Accord on Saving Dolphins", 12 de mayo de 1992, p. B9.

¹⁵ Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, op. cit.

¹⁶ Véanse algunos datos para el periodo 1969-1983 en Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, Brookings, 1985, cuadro 4-1, p. 140. Véanse datos más recientes en Embajada de Estados Unidos en México, *Foreign Investment Climate Report*, agosto de 1991, p. 28.

un acuífero compartido, 35% de los niños contraen hepatitis antes de llegar a la edad de ocho años y 90% de los adultos contraen esta enfermedad antes de llegar a la edad de 35 años.¹⁷ Numerosos informes confirman la multitud de problemas sanitarios y ambientales en esta región.¹⁸

Nadie, y menos aún los habitantes de la frontera, discute la gravedad de los problemas ambientales. Las cuestiones operativas relacionadas con el TLC son: 1) si la discrepancia que existe entre las normas ambientales atrae a las compañías estadounidenses a México, y así obliga a las comunidades estadounidenses a reducir sus normas, empeorando la situación ambiental de ambos países; 2) cuál es el efecto probable del TLC en esta cuestión, y 3) si Estados Unidos podrá ayudar a México para que mejore considerablemente la protección del ambiente fronterizo.

Las historias acerca de compañías muebleras de Los Ángeles que se mudaron a México para evadir las severas leyes contra la contaminación se mencionaron varias veces en el debate del Congreso como una indicación de lo que ocurriría si se aprobaba el TLC.¹⁹ Por consiguiente, la Oficina Contable General realizó un estudio de este problema y descubrió que entre 11 y 28 de los fabricantes de muebles en la zona de Los Ángeles se mudaron a México entre 1988 y 1990, afectando una cantidad de empleos que variaba entre 960 y 2 547. Cerca de 93% de estas empresas muebleras mencionaron las diferencias en los salarios y en la compensación de los trabajadores como la principal motivación de la reubicación; 78% citaron también los estrictos controles ambientales. Sin embargo, comparando el número de empresas que se mudaron con el número total de fabricantes de muebles en la zona de Los Ángeles, vemos que sólo se mudó de 1 a 3%, lo que afectó sólo a una proporción de 2 a 10% de los empleos de trabajadores muebleros locales. Los porcentajes se vuelven insignificantes si incluimos a todos los fabricantes de muebles de Estados

¹⁷ Véanse las observaciones de Stewart Hudson, Federación Nacional de la Vida Silvestre, "Opening up the Debate: The Free Trade Agreement with Mexico and Environmental Concerns", 15 de enero de 1991.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Instituto Nacional de Seguridad en el Trabajo, *Crisis at Our Doorstep: Occupational and Environmental Health Implications for Mexico-U.S.-Canada Trade Negotiations*, Chicago, febrero de 1991, y los artículos de William Langewiesche, "The Border", *Atlantic*, mayo y junio de 1992.

¹⁹ Véase, por ejemplo, Judy Pasternak, "Firms Find a Haven from U.S. Environmental Rules", *The Angeles Times*, 19 de noviembre de 1991, reproducido en *Congressional Record*, 22 de noviembre de 1991, p. E3967.

Unidos.²⁰ Es evidente que la anécdota de las empresas muebleras no narra toda la historia.

Los estudios realizados acerca del proceso de toma de decisiones de las corporaciones estadounidenses que invierten en el exterior indican que las consideraciones ambientales han sido un factor insignificante o inexistente.²¹ Estudios recientes del factor ambiental han encontrado escasas pruebas de que los costos del abatimiento de la contaminación influyen en las decisiones de ubicación de las industrias. De hecho, Gene Grossman y Alan Krueger descubrieron que los costos implicados en el cumplimiento de las leyes ambientales "son pequeños en relación con los otros componentes del costo total que determinan si será rentable operar en Estados Unidos o en México".²² La ventaja comparativa de México reside en los bajos salarios, no en las laxas regulaciones ambientales. Otro estudio más general descubrió que el costo promedio ponderado por el producto del equipo de abatimiento y control de la contaminación era menor de 1% del costo de operación de las empresas y que los costos más elevados apenas pasaban de 3%. Estas cifras son demasiado bajas para considerarlas como un incentivo para la reubicación.²³

En lo que respecta al posible efecto del TLC en el desarrollo y en la contaminación de la frontera, dos estudios sugieren que la frontera tenderá a crecer más de prisa si se rechaza el TLC que si se aprueba.²⁴ La razón principal de esta aparente paradoja es que las maquiladoras, que confían en una exención parcial de los aranceles, se volverían en teoría obsoletas si éstos se eliminan entre los

²⁰ Oficina de Contabilidad General de Estados Unidos, *U.S.-Mexico Trade: Some U.S. Wood Furniture Firms Relocated from Los Angeles Area to Mexico*, Informe al presidente del Comité de Energía y Comercio de la Cámara de Representantes, GAO/NSIAD-91-191, abril de 1991, pp. 1-4.

²¹ Véanse, por ejemplo, C. Fred Bergsten, Thomas Horst y Theodore N. Moran, *American Multinational Corporations and American Interests*, Brookings, 1978; Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay*, Basic Books, 1971; y Richard J. Barnett y Ronald E. Muller, *Global Reach: The Power of the Multinational Corporation*, Simon and Schuster, 1974.

²² Gene M. Grossman y Alan B. Krueger, "Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement", Cambridge, Mass. Oficina Nacional de Investigación Económica (Documento de Trabajo 3914), 1991, p. 29.

²³ Patrick Low, "Trade Measures and Environmental Quality: Implications for Mexico's Exports", ensayo presentado en el Simposio sobre el Comercio Internacional y el Ambiente, Banco Mundial, 21-22 de noviembre de 1991.

²⁴ Un estudio encargado por el representante comercial de Estados Unidos estimó que la frontera continuará creciendo a una tasa de 5-15% sin el TLC, pero crecería menos si se aprobaba el tratado. Hufbauer y Schott citan este estudio, agregando que están de acuerdo en que la industria tenderá a moverse hacia el interior de México en mayor medida con el TLC. *North American Free Trade...*, op. cit., p. 138.

dos países. Hay otras razones por las que las inversiones futuras se harían en el interior de México en lugar de permanecer en la frontera: el costo relativamente alto de la mano de obra en la frontera (el promedio de los salarios en las maquiladoras es "considerablemente mayor que en el interior del país");²⁵ la rotación en extremo elevada de los trabajadores, quienes con frecuencia sólo se detienen en la frontera de paso a Estados Unidos, donde pueden ganar 10 veces más por un trabajo similar,²⁶ y los problemas ambientales e infraestructurales, que son mucho más severos en la frontera. El gobierno mexicano desalienta ya la inversión en la ciudad de México y en otras zonas urbanas congestionadas, y proporciona incentivos adicionales para los inversionistas que construyan plantas en "zonas prioritarias" poco desarrolladas. Con el TLC y el creciente atractivo de invertir en México como un todo, es de esperarse que los incentivos de la inversión lejos de la frontera excedan a los de la inversión en el área fronteriza. En suma, el TLC reduciría los problemas ambientales de la frontera.

Este análisis supone que las regulaciones ambientales y su aplicación en la frontera y en otras partes del país permanecerían constantes, pero tal supuesto es refutado ya por los rápidos cambios de los últimos cuatro años. En 1988 el gobierno mexicano promulgó la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental, su primera ley ambiental. Copiada de la Ley de Protección Ambiental de Estados Unidos de 1970, esta ley prohíbe la contaminación del aire, el agua y el suelo, y la contaminación con desechos peligrosos, plaguicidas y sustancias tóxicas. En ciertos sentidos, la ley mexicana superaba a las leyes estadounidenses, por ejemplo al pedir una declaración de efecto ambiental (DEA) en cualquier inversión que implique desechos peligrosos. En Estados Unidos se requiere una DEA sólo para los proyectos relacionados con el público.²⁷

Sin embargo, la nueva ley no se aplicó con mucho entusiasmo antes de la toma de posesión de Salinas, y sobre todo antes de la

²⁵ Grunwald y Flamm, *The Global Factory...*, op. cit., p. 161. Más recientemente, la Embajada de Estados Unidos en México encontró que el promedio de los salarios de las maquiladoras era igual al triple del salario mínimo mexicano. *Foreign Investment Climate Report*, agosto de 1991, p. 28.

²⁶ Grunwald y Flamm descubrieron que, a medida que se ensanchaba la brecha entre los salarios de Estados Unidos y los de México, aumentaba el problema del ausentismo y la rotación de los trabajadores en las maquiladoras. *The Global Factory...*, op. cit., p. 179.

²⁷ Véase un resumen conciso de la legislación y un análisis de sus efectos en Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...* op. cit., pp. 134-153.

iniciación de las pláticas del TLC. Desde entonces se han acelerado los esfuerzos ambientales de México, sobre todo en la ciudad de México y en la frontera. Se ha incrementado el personal encargado de la aplicación de la ley y se han cerrado 980 plantas industriales, 82 de ellas de manera permanente. La más espectacular fue la decisión de Salinas de cerrar la refinería petrolera instalada en las afueras de la ciudad de México —a un costo de 500 millones de dólares y de 5 000 empleos— en el aniversario de la expropiación de las empresas petroleras. Dentro de la ciudad de México el gobierno ha mejorado gradualmente el transporte público, ha prohibido que los automóviles privados circulen en la ciudad un día por semana y solicitado una gasolina más limpia. Salinas prometió personalmente que no permitiría nuevas inversiones que no satisficieran requerimientos estrictos. También prometió que México no buscaría inversiones contaminantes.²⁸

Los problemas de la contaminación en la frontera no son tan severos como en la capital, pero tienen un efecto mayor en Estados Unidos. Aunque algunos ambientalistas descubrieron los problemas de la frontera durante el debate sobre la aprobación de la facultad del *fast-track*, los habitantes de la frontera y los dos gobiernos han venido ocupándose de estos problemas durante largo tiempo. Los habitantes de la frontera tienen mucho tiempo tratando de resolver sus problemas comunes, y de acatar las instrucciones de sus gobiernos centrales.²⁹ Una institución que ha trabajado con gran eficiencia en la frontera, buscando la solución de diversos problemas sensibles, incluidas las cuestiones de los recursos acuáticos y la sanidad, es la Comisión Internacional de Aguas y Límites, creada hace más de un siglo y reorganizada en su forma actual en 1944. Además, el Acuerdo Ambiental Fronterizo entre México y Estados Unidos, firmado en La Paz en 1983, conectó a las dos agencias ambientales federales para facilitar las soluciones a los problemas de la contaminación en la frontera. Sin embargo, el acuerdo vagamente redactado se aplicaba débilmente y no se ocupaba de la creciente escasez de agua potable en la región.³⁰

²⁸ Véanse Edward Cody, "Mexico Shuts Oil Refinery to Help Save Capital's Air", *The Washington Post*, 19 de marzo de 1991, p. A22; Robert Reinhold, "Mexico Says It Won't Harbor U.S. Companies Fouling Air", *The New York Times*, 18 de abril de 1991, pp. A1 y A10; y "Mexico City Pollution Chief Defends Record", *El Financiero Internacional*, 4 de mayo de 1992.

²⁹ Véase Pastor y Castañeda, *Limits to Friendship...*, op. cit., capítulo 7.

³⁰ Véase un análisis detallado del plan de 1983 en Jan Gilbreath Rich, *Planning the Border's Future: The Mexican-U.S. Integrated Border Environmental Plan*, Austin, Tex.,

El 12 de febrero de 1992, después de muchas audiencias entre grupos de ambos países y tras hacer circular un borrador, los dos gobiernos presentaron un plan integrado de tres años para la limpieza de la frontera. El presidente Bush prometió cerca de 250 millones de dólares en el año fiscal de 1993 que comprendían fondos para tres proyectos de tratamiento de desechos. México también prometió gastar 640 millones de dólares durante los tres años del plan, a fin de trabajar en estrecha colaboración con la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos en el adiestramiento de inspectores ambientales fronterizos y en la elaboración de bases de datos que puedan ser utilizadas por ambos países.³¹ En un análisis global del plan Jan Gilbreath Rich lo elogió como "el primer gran esfuerzo por integrar las estrategias de planificación y de protección ambiental utilizadas por los dos gobiernos federales y un primer esfuerzo por reconocer la conexión directa entre los recursos naturales y el comercio". El plan de integración se ocupaba de muchos de los problemas que habían sido omitidos por el acuerdo de La Paz de 1983, pero prometía más de lo que se podía cumplir con su presupuesto y su personal, y muchos de los proyectos carecían de planes específicos para su ejecución. Rich sostiene que este plan se elaboró a causa del TLC, pero irónicamente se ocupa de los problemas actuales más bien que de los que se enfrentarán después del TLC. La segunda ironía es que México prometió más recursos que Estados Unidos, mientras que el gobierno federal de Estados Unidos prometió más recursos estatales (sobre los que no tiene ningún control) que federales.³²

John Audley, del Sierra Club, también reconoció que el plan de integración representaba un avance real, pero opinó que el ambiente debería manejarse como parte integral del TLC y no como uno de sus apéndices. En consecuencia, Audley propuso un acuerdo en el que

la protección ambiental no se considere ya como un conjunto de excepciones a las reglas comerciales, sino más bien como un conjunto de restricciones legítimas al comercio que deben ser aceptadas por los

Escuela Lyndon B. Johnson de Asuntos Públicos, Programa de Estudios Mexicano-Estadunidenses, marzo de 1992, pp. 1-3.

³¹ "White House Fact Sheet: Review of Environmental Effects of Free Trade with Mexico", 25 de febrero de 1992.

³² Rich, *Planning the Border's Future*, pp. 26-46.

intereses económicos. La actividad empresarial no se consideraría como algo independiente de las metas sociales y ambientales, sino como uno de sus componentes.³³

Algunos ambientalistas sostienen que cualquier crecimiento económico es nocivo para el ambiente. Grossman y Krueger sometieron a prueba esta hipótesis, relacionando la contaminación ambiental con el desarrollo económico por todo el mundo, y concluyeron que ésta tiene un efecto peor en los países pobres. A medida que un país se desarrolla cruza cierto umbral en el que empiezan a desplazar recursos hacia la limpieza del ambiente. Su fórmula señala que el umbral ocurre cuando el producto interno bruto per cápita de un país llega al nivel de 5 000 dólares. Puesto que el ingreso de México se aproxima a ese nivel (en términos del poder de compra), serían de esperarse nuevas inversiones ambientales.³⁴ Este argumento es poderoso y contrasta con el de Mancur Olson en el sentido de que la resistencia de los grupos de interés a la acción colectiva aumenta a medida que un país se desarrolla y luego inhibe el crecimiento económico.³⁵ Grossman y Krueger afirman que los esfuerzos de los grupos de interés en favor de las decisiones colectivas aumentan a medida que una economía se desarrolla y el ambiente se contamina, y en segundo lugar, que esas decisiones públicas mejoran las perspectivas del crecimiento económico. El poder creciente de los grupos que luchan en México por un ambiente más limpio parece confirmar su tesis, y si pueden movilizarse recursos externos para complementar los de México podría reducirse en teoría el umbral de los 5 000 dólares.

Las negociaciones del TLC fortalecieron la incipiente estrategia ambiental de México. Siempre que el plan integrado se aplique en forma seria y eficaz, el TLC podría apuntalar los esfuerzos ambientales en ambos países. La decisión de México de posponer la construcción de una gran presa en el sur, a causa de sus implicaciones

³³ John Audley, "A Critique of the February 21, 1992, Draft of the North American Free Trade Agreement", Centro del Sierra Club para la Innovación Ambiental, abril de 1992, p. 17.

³⁴ Grossman y Krueger, "Environmental Impacts...", *op. cit.*, p. 20. El PIB per cápita de México a precios corrientes ascendía a 2 010 dólares, pero se acercaba a los 5 000 dólares en términos de paridad del poder de compra. Otros dos estudios, citados por Hufbauer y Schott, *North American Free Trade...*, *op. cit.*, p. 131, nota 2, llegaron a conclusiones similares.

³⁵ Mancur Olson Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1965, y *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, 1982.

para el bosque tropical, es también una señal positiva,³⁶ pero estas cuestiones deben supervisarse de continuo. Betty Ferber de Aridjis, vocera del Grupo de los Cien, el más importante de los grupos ambientalistas de México, observó: "Los cierres de plantas bajaron drásticamente luego que el Congreso de Estados Unidos aprobara los procedimientos del *fast-track*."³⁷ Sin embargo, cuando comparamos el avance logrado por México en los cuatro años transcurridos desde la promulgación de su ley ambiental con el avance de Estados Unidos en los dos decenios transcurridos desde la instalación de la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés), resulta difícil evitar la conclusión de que el TLC ha producido ya un efecto profundo y positivo en el medio ambiente mexicano. Y si hemos de guiarnos por las relaciones entre Estados Unidos y Canadá, diremos que la cooperación podría ser efectivamente mejor después del TLC que antes. El senador Alan Simpson observó que el acuerdo sobre la lluvia ácida entre Estados Unidos y Canadá se logró después del acuerdo comercial.³⁸

La agenda social

Como ocurre con las cuestiones ambientales, los principales problemas de la agenda social surgen en menor medida a raíz de una diferencia sobre la política que de una brecha en la capacidad (voluntad política, recursos, personal) para aplicar las leyes. Hay tres conjuntos de cuestiones en la agenda social: normas laborales, seguridad y salud ocupacionales, y normas de salud y seguridad alimentaria.

Aunque los movimientos laborales de México y de Estados Unidos han tenido relaciones estrechas durante muchos años, difieren en cuanto a la aprobación del TLC por la sencilla razón de que los trabajadores estadounidenses creen que perderán empleos a manos de México, mientras que los trabajadores mexicanos comparten esa creencia. En consecuencia, los esfuerzos de los líderes laborales estadounidenses por persuadir a sus colegas mexicanos de la conveniencia de negociar una "carta social" transnacional se han topado con el desinterés o el silencio.

³⁶ "Mexico Delays Plans to Dam a Major River", *The New York Times*, 21 de marzo de 1992.

³⁷ Jan Gilbreath Rich, "FTA Prompts Overhaul at Ecology Secretariat", *El Financiero Internacional*, 26 de agosto de 1991, p. 13.

³⁸ *Congressional Record*, 24 de mayo de 1991, p. S6799.

Otra razón por la que se ha acallado el diálogo entre los dos movimientos laborales es el hecho de que éstos se relacionan en formas muy diferentes con sus gobiernos. En Estados Unidos los trabajadores se han relacionado con el gobierno a cierta distancia, a veces con espíritu cooperativo, pero más a menudo con una actitud hostil, sobre todo cuando los republicanos ocupan la Casa Blanca. Aunque los trabajadores son uno de los principales grupos constitutivos del Partido Demócrata, las diferencias entre el partido y los sindicatos son mucho mayores que las que existen entre los trabajadores mexicanos y el PRI, dominado por el Estado mexicano. La enorme Confederación de Trabajadores de México (CTM), que cuenta con cerca de 5 millones de miembros y con 90% del total de los trabajadores industriales, es ostensiblemente más fuerte que los sindicatos estadounidenses, pero de hecho su poder es más limitado, a causa de la naturaleza de su relación con el Estado. Este último ha impedido que los sindicatos rivales compitan con la CTM, la que por su parte ha moderado sus demandas de incrementos salariales y ha mantenido las huelgas en un nivel mínimo. Desde diciembre de 1987 el apoyo de la CTM a los Pactos de Solidaridad negociados por el Estado, los trabajadores y los empresarios permitió que México redujera su inflación, aun cuando los trabajadores sufrían una drástica reducción de sus salarios reales.

En términos de normas laborales, esta relación ha generado un conjunto de protecciones legales para los trabajadores más amplio que en la mayoría de los países de niveles de desarrollo comparables. "En muchos sentidos", afirma Tom Barry, "México tiene una de las leyes laborales más avanzadas del continente, a causa en gran medida de la Revolución Mexicana".³⁹ En efecto, la legislación social de México tiene más en común con Europa que con Estados Unidos. Las leyes laborales contienen instrucciones precisas sobre la negociación colectiva, el derecho de huelga, el despido, la jornada de ocho horas de trabajo, la vivienda, las vacaciones, el reparto de utilidades, el salario mínimo, los beneficios de la seguridad social, la atención infantil y los servicios de salud. Una comparación de las leyes laborales de México, Canadá y Estados Unidos sugiere que los sindicatos estadounidenses serían los más beneficiados con una armonización de las normas. Al contrario de lo que ocurre con

³⁹ Thom Barry (comp.), *Mexico: A Country Guide*, Albuquerque, Nuevo México, Centro de Recursos Interhemisféricos, 1992, p. 183.

los gobiernos de México y Canadá, el gobierno de Estados Unidos no exige que se paguen las vacaciones ni la licencia por maternidad (México concede seis meses; Canadá, 17 semanas), y sólo Estados Unidos permite que las empresas contraten trabajadores no sindicalizados durante una huelga.⁴⁰ Y de hecho, los sindicatos mexicanos dominados por el Estado han empezado a bajar sus normas al nivel de las estadounidenses. Entre las "reformas" que consideran los sindicatos mexicanos se encuentran la remoción del papel del gobierno en la protección de los derechos de los trabajadores, la conversión del salario diario en un salario por hora, el otorgamiento de preferencias a los trabajadores no sindicalizados, la restricción del derecho de huelga y el otorgamiento de más derechos a los empleadores en cuanto al despido de trabajadores.⁴¹

El más importante de los problemas laborales es que el salario mínimo de México es aproximadamente igual a la décima parte del salario mínimo de Estados Unidos y de Canadá; raras veces se aplican las leyes laborales mexicanas, las que no tienen ningún efecto en el ejército de desempleados (cerca de 20%) y subempleados (25-40%), ni sobre el gran sector informal. Refiriéndose a las leyes laborales de México, Arturo Alcalde, abogado laboral, dijo: "Estás en un mundo de ciencia-ficción. La teoría es diferente de la práctica."⁴²

Como parte de su compromiso con el Congreso, el presidente Bush instruyó al secretario del Trabajo de Estados Unidos para que firmara con su colega mexicano un acuerdo que estableciera la acción conjunta en las cuestiones relacionadas con los trabajadores. El memorándum, junto con los que se firmaran con los canadienses, promete promover "mayores niveles de vida y un lugar de trabajo seguro y saludable, con adecuados beneficios de seguridad social, atención médica y financiamiento". No está claro cómo se trasladará esta intención al mundo real y los sindicatos estadounidenses se sienten escépticos al respecto.

Se aplica el mismo patrón a las cuestiones de la seguridad y de la salud ocupacionales, otra área que el presidente Bush prometió mejorar en su carta al Congreso. Irónicamente, es probable que en este sentido, y respecto a las normas laborales, sean mejores

⁴⁰ Véase "North American Labor Laws: How They Stack Up to Each Other", *El Financiero Internacional*, 25 de mayo de 1992, pp. 14-15.

⁴¹ "Union Chief Approves Change to Labor Law", *El Financiero Internacional*, 29 de junio de 1992, p. 4.

⁴² Citado por Talli Nauman, "Labor Laws Stand before Proposed NAFTA", *El Financiero Internacional*, 25 de mayo de 1992, pp. 14-15.

las condiciones en la industria maquiladora, y en general en las corporaciones estadounidenses que operan en México, que en la mayoría de las empresas mexicanas.⁴³ Por otra parte, hay algunas maquiladoras, en particular las plantas de ensamblado de productos electrónicos, que han sido negligentes en la protección de sus trabajadores o de la población vecina de los materiales tóxicos empleados en el proceso de producción.

Uno de los obstáculos para la protección de la seguridad del lugar de trabajo es la falta de datos confiables o completos acerca del número o de la frecuencia de las lesiones o de las muertes relacionadas con el trabajo. La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) publica estadísticas nacionales, pero ha señalado la escasez y la poca confiabilidad de muchos de los datos mexicanos. Sin embargo, los datos de la OIT desde fines de los años ochenta indican que la tasa mexicana por millón de horas de trabajo aseguradas es de 0.12 muertes, mientras que la de Estados Unidos sólo llega a 0.03.⁴⁴ Por desgracia los datos no son suficientemente detallados para que podamos determinar en cuáles industrias o en cuáles épocas se concentran estas muertes o lesiones.

Por lo que respecta a las normas de salud y de seguridad en la alimentación, tanto Estados Unidos como México se preocupan por el problema del comercio de alimentos contaminados y ambos países han firmado el Acuerdo sobre las Barreras Técnicas al Comercio (el Código de Normas). Este código obliga a sus signatarios a armonizar y hacer "transparentes" sus procedimientos de certificación científica. Entre este principio general y la aplicación de normas y regulaciones equivalentes, sin embargo, se encuentra un obstáculo que deberá negociarse en la Ronda Uruguay. Si fracasan esas negociaciones en el GATT, y quizá aunque tengan éxito, Estados Unidos, Canadá y México tendrán todavía graves problemas en encontrar normas y procedimientos comunes para cada caso particular, armonizar las normas de acreditación y aplicar estas disposiciones en forma no discriminatoria.

Grupos liberales de los tres países han propuesto una "carga

⁴³ Véanse Departamento del Trabajo de Estados Unidos, Oficina de Asuntos Laborales Internacionales, *Labor Standards in Export Assembly Operations in Mexico and the Caribbean*, Washington, junio de 1990, p. 7; *Worker Rights in Export Processing Zones: Mexico*, Washington, agosto de 1990, pp. 17, 67-68, y Pastor y Castañeda, *Limits to Friendship...*, op. cit., p. 199.

⁴⁴ Oficina Internacional del Trabajo, *Yearbook of Labour Statistics*, Ginebra, 1989-1990, citado en el informe del Servicio de Investigación del Congreso, 25 de marzo de 1991, p. 40.

social", similar a la "Carta de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores" de la Comunidad Europea. La carta de la CE lista numerosas metas, incluidos la negociación colectiva, el trato igual para hombres y mujeres, la salud y la seguridad, la protección a niños, ancianos e incapacitados, que sean compatibles con las leyes o las normas de los tres países norteamericanos, aunque los tres gobiernos se muestran nerviosos al respecto.⁴⁵ La CE establece también la libre movilidad de los trabajadores, pero esta característica es la que convierte a la CE en un mercado común y al TLC en un área de libre comercio.

La motivación principal de una carta es el temor de que una integración basada en las disparidades existentes entre Estados Unidos y México mine las normas, los salarios y las condiciones de trabajo, a menos que se establezcan legalmente umbrales específicos. Un estudio de la relación entre las normas comerciales y laborales de todo el mundo señala que la ampliación del comercio internacional puede mejorar las normas laborales, pero esta mejora ocurre raras veces de inmediato, y cualquier mejora depende del marco político del país particular y de la filosofía de gobierno de sus líderes.⁴⁶ La filosofía neoclásica cree que el mejor procedimiento para perfeccionar las normas laborales en el largo plazo consiste en no interferir con el mercado en el corto plazo, mejorando legalmente los salarios o las condiciones de trabajo. Los neoinstitucionalistas creen que el mejor procedimiento para sostener el desarrollo consiste en incrementar la demanda agregada, legislando sobre una mejora en los salarios y en las condiciones de trabajo. Los estudios y los datos empíricos indican que ambos argumentos podrían ser correctos: aparentemente se requieren salarios bajos y malas condiciones de trabajo para atraer la inversión y promover el crecimiento inicial; pero si no se mejoran los salarios después de cierto tiempo se inhibirá el desarrollo posterior.

No es nuevo el concepto de la conexión de las mejoras sociales en el exterior con el comercio estadounidense. El Congreso de Es-

⁴⁵ Véase, por ejemplo, George E. Brown Jr., J. William Goold y John Cavanagh, "Making Trade Fair", *World Policy Journal*, primavera de 1992, pp. 309-327. Brown es miembro del Congreso e introdujo la H.R. 4883, 9 de abril de 1992, que pide a los negociadores la inclusión de "ciertas protecciones de umbral en cuanto a los derechos de los trabajadores, las normas agrícolas y la calidad ambiental". La carta fue publicada por la Comisión de las Comunidades Europeas, mayo de 1990.

⁴⁶ Stephen A. Herzenberg, Jorge F. Pérez López y Stuart K. Tucker, "Labor Standards and Development in the Global Economy", resumen de una conferencia sobre el tema realizada en el Consejo de Desarrollo de Ultramar, diciembre de 1988.

tados Unidos ha condicionado ya los beneficios comerciales y las garantías de inversión al hecho de que un gobierno extranjero proporcione los derechos básicos de sus trabajadores. La Ley General de Comercio y Competitividad de 1988, para tomar un ejemplo prominente, hace de la violación de los derechos laborales una "práctica comercial injusta". Los derechos identificados en esa ley están garantizados por los gobiernos mexicano y canadiense. Lo único que está en duda es si debe incorporarse dicha carta en el TLC o en un acuerdo paralelo, y en su caso con cuánta precisión deberían definirse las disposiciones.

Los derechos humanos y la democracia

En los años setenta los gobiernos de España, Portugal y Grecia entendieron que no podrían ser miembros de la Comunidad Europea mientras no fuesen plenamente democráticos. Ése fue un poderoso incentivo para unirse y para mantener instituciones democráticas. Las diferencias económicas y políticas entre Europa del norte y del sur son menos que las que separan a Estados Unidos y a México y, como consecuencia de una historia erizada de dificultades, la sensibilidad de México en cuanto a la interferencia estadounidense en sus asuntos políticos internos es mucho mayor que cualquier preocupación similar en el seno de la CE.

Sin embargo, en un debate sobre el TLC resulta inevitable la discusión de la democracia y de los derechos humanos en México. El senador Daniel Patrick Moynihan explicó a sus colegas que tenía "las mayores reservas acerca del tratado de libre comercio con México [porque sería] el primer tratado de libre comercio que debemos considerar con un país que no es libre".⁴⁷ En México, Héctor Aguilar Camín, editor de una revista influyente y quizá el intelectual más cercano al presidente Salinas, observó que la "lógica institucional" de la apertura de la economía mexicana y su conexión con la economía de Estados Unidos es que "en última instancia demanda reglas transparentes y competitivas también en el mercado político". Aguilar Camín reconoció que esas reglas no existen todavía en México. Tras anotar las fallas del sistema político de México, poco democrático e injusto, concluyó: "Espero que más

⁴⁷ *Congressional Record*, 30 de octubre de 1991, p. S15524.

pronto que tarde disminuya nuestra tolerancia a la ilegalidad y espero también que entendamos que es mejor para nosotros corregir nuestros errores nosotros mismos, porque de otro modo seremos obligados a corregirlos por las presiones externas".⁴⁸

El presidente Salinas ha subrayado que el TLC es un acuerdo económico y que su gobierno no permitirá jamás que Estados Unidos imponga condiciones políticas o interfiera en los asuntos internos de México. Salinas insistió en que la soberanía política de México "no está sujeta a evaluación externa".⁴⁹ Cuauhtémoc Cárdenas, líder del PRD, postula un nacionalismo histórico defensivo. Sin embargo, se ha alejado de esa tradición al plantear su posición en Estados Unidos, alentando a los líderes estadounidenses, aunque en forma indirecta, a usar su influencia para obligar a Salinas a abrir el sistema político de México, y al invitar a grupos internacionales a observar las elecciones mexicanas.

Hay una cierta ironía en la crítica formulada por Cárdenas contra Salinas en *Estados Unidos*, ya que muchos miembros de su partido habían censurado a los líderes del conservador PAN por un comportamiento similar un decenio antes. Lamentablemente, y con una ironía que completa el círculo, Salinas, quien había redefinido la soberanía económica, utilizó los viejos argumentos para desalentar este nuevo esfuerzo por implicar a Estados Unidos directamente en el debate. En la Asamblea Nacional del PRI de septiembre de 1990, Salinas denunció

a los miembros de la oposición que denigran al partido dentro del país y a quienes no les da vergüenza política criticar al PRI y al gobierno en el exterior [...], sin preocuparse por el daño que puedan causar al país con esta actitud.

Salinas denunció a los cardenistas como "los que tratan de pisotear la soberanía nacional".

Ésta es la vieja forma de definición del nacionalismo en México para esterilizar el debate y es incompatible con las promesas de

⁴⁸ Héctor Aguilar Camín, "World Change and Democracy in Mexico", conferencia dictada en la Universidad Nacional Autónoma de México, *La Jornada*, reproducido en Foreign Broadcasting Information Service, *Daily Report: Latin America*, 20 de abril de 1992, pp. 6-12. En adelante citado como FBIS, *Latin America*.

⁴⁹ Las presiones externas a las que se refería Salinas no provenían sólo de Estados Unidos. Mario Vargas Llosa llamó a México "la dictadura perfecta". Ambos citados en Mark Uhlig, "Mexico's Salinas Rains on His Own Parade", *The New York Times*, 25 de noviembre de 1990, p. E3.

mayor democracia formuladas por el propio Salinas. También traiciona su propia contribución a la redefinición de la soberanía. "Históricamente el nacionalismo ha sido la respuesta a cualquier reto externo", dijo Salinas. "Ahora, el gran desafío no está ausente en los grandes esfuerzos integracionistas y del gran intercambio de recursos."⁵⁰

Salinas ganó la presidencia en una elección ampliamente considerada como fraudulenta. Pero desde entonces su actuación en el campo electoral representa un claro avance sobre la de sus antecesores, aunque no ha llegado a los niveles democráticos internacionales. En julio de 1989, por primera vez desde la Revolución, un partido de la oposición ganó una gubernatura en un estado fronterizo. Al mismo tiempo, las irregularidades electorales mancharon los resultados en varios estados. La actuación electoral del gobierno, desde ese momento hasta las elecciones locales de agosto de 1991, ha sido desigual. Los partidos de la oposición ganaron algunas elecciones locales, pero afirmaron que en otras había habido fraudes y ciertos datos los apoyaban.⁵¹ Salinas negoció una ley de reforma electoral con el conservador PAN, pero los partidarios de Cárdenas y algunos panistas se opusieron, porque el gobierno retenía el control del nuevo instituto electoral federal.

Para las elecciones de mitad del sexenio, Salinas y el PRI habían recuperado un considerable apoyo popular gracias a la recuperación económica y a un programa —Solidaridad— destinado a ayudar a las comunidades pobres. Al mismo tiempo, el partido de Cárdenas se dividía y el PAN perdía apoyo. Por lo tanto, el PRI obtuvo una aplastante victoria en agosto de 1991, dejando a la oposición desmoralizada. De nuevo hubo acusaciones de fraude, que no carecían de fundamento pero eran exageradas. En virtud de que permitió nuevas elecciones en agosto de 1991 y de que fueron reemplazados tres gobernadores del PRI que fueron acusados de irregularidades electorales, Salinas envió a la maquinaria del PRI un mensaje en el sentido de que ya no era aceptable tal "alquimia". Pero también envió el mensaje de que el "sistema" seguía siendo administrado.

⁵⁰ Carlos Salinas de Gortari, "State of the Nation Address", 1 de noviembre de 1991, FBIS, *Latin America*, 13 de noviembre de 1991, p. 14.

⁵¹ Véanse buenas reseñas del proceso electoral en Delal Baer, "The 1991 Mexican Midterm Elections", Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Washington, 1 de octubre de 1991; Andrew Reding, "The Crumbling of the 'Perfect Dictatorship'", *World Policy Journal*, primavera de 1991, pp. 255-284; y Robert A. Pastor, *Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America*, Princeton University Press, capítulo 14 (en prensa).

En la política de México hay dos problemas importantes. Primero, hay una falta de confianza en el sistema político. Antes de la elección de 1991 una encuesta indicó que sólo 42% de la población mexicana creía que se respetaría su voto. Eso representaba un avance sobre la situación de 1988, cuando sólo 23% contestó en esa forma, pero todavía significaba que la mayoría del pueblo mexicano pensaba que el gobierno estaba manipulando el sistema electoral.⁵² Segundo, como observara Aguilar, la cercana relación entre el partido gobernante y el Estado contribuye a congelar la posición desigual de quienes se enfrentan a este último.

Salinas ha explicado con franqueza sus esfuerzos por administrar gradualmente el proceso político, a fin de asegurar una transición política estable y la continuación del predominio del PRI. "No se alcanza la democracia electoral mediante prácticas que pongan en peligro la estabilidad de la nación o la continuidad de nuestras instituciones."⁵³ Salinas cree que es esencial la implantación plena de las reformas económicas antes de emprender una liberalización política a fondo. En su opinión, Gorbachov cometió el error de emprender las reformas políticas en primer término y como resultado perdió el apoyo que necesitaba para poner en práctica su agenda económica o su agenda política. "Creo en la *glasnost*, no en los vasos (*glasses*) que se quiebran", me dijo.⁵⁴ Independientemente de que el vaso de Salinas esté medio lleno (y subiendo), como sostienen sus partidarios, o medio vacío (y bajando), como dicen sus críticos, no hay duda de que el sistema político se encuentra en una transición delicada e inestable.

La misma conclusión puede obtenerse de una revisión de las condiciones de los derechos humanos en México y de la respuesta de Salinas a ellas. En junio de 1990 America's Watch publicó un cáustico informe sobre los abusos de los derechos humanos en México.⁵⁵ El informe acusaba al gobierno de México de torturas, desapariciones, asesinatos cometidos por las fuerzas policiacas y de seguridad, abusos del sistema de justicia penal, fraude electoral, represión rural, censura en los medios masivos y violencia contra los sindicatos. El hecho de que la comunidad de los derechos humanos se olvide a menudo de México, acusaba el informe, es

⁵² Miguel Basáñez, "Encuesta Electoral, 1991", *Este País*, agosto de 1991, p. 6.

⁵³ Salinas de Gortari, "State of the Nation Address", 1 de noviembre de 1990, p. 15.

⁵⁴ Entrevista con Carlos Salinas de Gortari, México, 30 de noviembre de 1990.

⁵⁵ America's Watch, *Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity*, Nueva York, 1990.

más un testimonio del cultivo de su propia imagen de respeto a los derechos humanos por parte del gobierno de México que de su esmero por asegurar el respeto de los derechos humanos individuales.

El informe de America's Watch y las acusaciones de otros grupos de derechos humanos preocuparon a Salinas, quien creó una Comisión Nacional de Derechos Humanos bajo la dirección de Jorge Carpizo, presidente de la Suprema Corte de Justicia, y con un consejo asesor de líderes independientes y confiables, tales como Carlos Fuentes y Carlos Payán, editor del periódico independiente *La Jornada*.

Carpizo reconoce que la policía federal y la local son la fuente principal de las violaciones de los derechos humanos, una opinión compartida por el pueblo.⁵⁶ En consecuencia, estructuró la comisión para que actuara como un *ombudsman* en la investigación de las violaciones de los derechos humanos y para que usara "transparencia" —publicidad—, a fin de avergonzar a altos funcionarios de la Procuraduría General de la República o de las oficinas policiacas locales, para eliminar a los violadores de los derechos humanos y, cuando fuera posible, enjuiciarlos. Lo más impresionante fue que Carpizo y Rosario Green, la secretaria ejecutiva de la comisión, visitaron varias ciudades de Estados Unidos para explicar los propósitos y los planes de la comisión. Apenas dos años antes hubiera sido inconcebible una visita a Estados Unidos por parte de un grupo de mexicanos importantes para discutir las violaciones cometidas contra los derechos humanos en México.

Los antecesores de Salinas no controlaban a la policía, pero no estaban dispuestos a reconocer ese hecho, temerosos de que disminuyera el poder de la Presidencia a los ojos del público, si se sabía la verdad. En cambio, Salinas creó en la comisión una institución cuyo trabajo parte de la premisa de que la policía constituye el más grave problema en el campo de los derechos humanos y escapa al control presidencial.

En menos de dos años muchos de los grupos de derechos humanos de México, que habían criticado fuertemente al gobierno, han reconocido la credibilidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La integridad y la audacia del propio Carpizo han sido responsables en gran medida de este éxito. Carpizo desconcertó al procurador general de Justicia al revelar que las conver-

⁵⁶ Entrevista con Jorge Carpizo y Rosario Green, Atlanta, 14 de septiembre de 1990.

saciones sostenidas en el seno de la comisión estaban siendo electrónicamente interceptadas, y el procurador fue sustituido. Luego se enfrentó a altos funcionarios públicos en acusaciones escabrosas y Salinas lo apoyó en momentos decisivos. No se ha eliminado en México el problema de los funcionarios civiles o policíacos que actúan con impunidad, pero se han dado pasos importantes en la dirección correcta.

Durante el debate sobre la autorización del *fast-track*, el Congreso estadounidense se ocupó de dos conjuntos de cuestiones relacionadas con los problemas políticos: primero, si Estados Unidos celebraría un tratado de libre comercio con un vecino antidemocrático; segundo, cómo podría Estados Unidos facilitar la democratización de ese país. Algunos miembros del Congreso propusieron que se ligara el tratado a un mejoramiento de los derechos humanos y a la democracia, mientras que otros argumentaban que sería mucho más probable que México se volviera democrático, si se aprobaba el TLC que si Estados Unidos imponía requisitos y México se pertrechaba tras sus murallas económicas y políticas.⁵⁷ Se aprobó la facultad del *fast-track*, pero no se resolvió la controversia, de modo que es probable que resurja cuando el TLC sea enviado al Congreso.

México también tiene preocupaciones legítimas acerca de los derechos humanos en Estados Unidos, sobre todo respecto al tratamiento de los trabajadores mexicanos indocumentados. America's Watch publicó otro informe cáustico, esta vez denunciando a las patrullas fronterizas de Estados Unidos por su rutina de "palizas, trato físico rudo y abusos verbales de motivación racial". Además, el informe revelaba que las investigaciones han sido "superficiales, y que los agentes culpables escapan al castigo".⁵⁸ Otra preocupación manifestada por el presidente Salinas es la aplicación de la pena de muerte —prohibida en México y en muchos otros países— en contra de ciudadanos mexicanos por parte de las autoridades estadounidenses. Personalmente pidió al gobernador de Texas que evitara la ejecución de un ciudadano mexicano, y el problema se resolvió sólo temporalmente cuando el juez encargado del caso decidió demorar la ejecución mientras se realizaba una nueva revisión. Los problemas de los derechos humanos en

⁵⁷ Véase una revisión de los argumentos en ambos lados de este debate en *Update on Recent Developments in Mexico*, Audiencia, 16 de octubre de 1991.

⁵⁸ "Rights Group Says Border Agents Abuse Mexicans", *The New York Times*, 31 de mayo de 1992, p. 12.

ambos lados de la frontera requieren un nuevo enfoque continental. La acción política más flagrante por parte de Estados Unidos fue el secuestro en territorio nacional de un ciudadano mexicano, el doctor Álvarez Macháin, por personal de la DEA, para llevarlo a juicio a Estados Unidos por su complicidad en el asesinato de un agente de esa oficina. El Departamento de Justicia de Estados Unidos sostuvo el derecho de realizar esa clase de secuestros, y peleó el caso a pesar de las decisiones de dos tribunales estadounidenses en el sentido de que tal acción violaba un tratado de extradición celebrado con México. El 15 de junio de 1992 la Suprema Corte falló en favor del Departamento de Justicia en una decisión que indignó a los mexicanos. Si Estados Unidos quiere que México considere seriamente las preocupaciones estadounidenses, tendrá que encontrar otra forma de responder a las preocupaciones legítimas de México.

Salinas ha avanzado en el área de los derechos humanos y en la apertura del sistema político mexicano, pero el viaje dista mucho de haber terminado, como observó Aguilar Camín. No hay duda de que algunos miembros del Congreso de Estados Unidos insistirán en este tema, pero su credibilidad disminuirá en proporción directa al grado en que aumente la credibilidad de Salinas.

EL PROCESO POLÍTICO DE LA INTEGRACIÓN: LA RELACIÓN ENTRE LOS DEBATES

El TLC difiere de anteriores negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y México en cuanto a la naturaleza de los problemas y al proceso de negociación. Los problemas diplomáticos tradicionales, como los conflictos de Centroamérica o la cuestión territorial del Chamizal, han implicado a los ministerios de relaciones exteriores de ambos países, pero nada más. Las negociaciones del TLC abarcan políticas internas e internacionales, al igual que muchas dependencias y muchos grupos nacionales. De igual modo, el proceso por el que ambos países han debatido el TLC es muy diferente de la forma tradicional en que ambos gobiernos se han enfrentado uno al otro y han transformado problemas secundarios en crisis de soberanía. Ahora, no sólo se debaten abiertamente los problemas en los dos países, sino que grupos dentro de cada país han formado coaliciones transnacionales con sus contrapartes de los

otros dos países estadounidenses para estimular la atención gubernamental y un progreso sustantivo en áreas de interés común.

La agenda —sobre todo respecto a las cuestiones no comerciales— parece ser sólo una lista de preocupaciones estadounidenses, pero Salinas fue quien sugirió la conveniencia de una zona de libre comercio y en ambos países hay muchos grupos que comparten las mismas metas en cuanto al ambiente, las normas laborales y la democracia. En efecto, quizá fuera más acertado decir que algunos grupos en México están utilizando el debate de Estados Unidos para fortalecer su capacidad de negociación dentro de su país, y no que Estados Unidos está utilizando el TLC para presionar en favor de sus intereses a un México pasivo.

La agenda podría reflejar una convergencia de las actitudes públicas en los tres países. Ronald Inglehart de Estados Unidos, Neil Nevitte de Canadá y Miguel Basáñez de México realizaron encuestas en los tres países a principios y fines de los años ochenta. Descubrieron que las actitudes no sólo son similares, sino que han venido convergiendo en una forma que hace más viable una integración más amplia. En los tres países los valores básicos se están concentrando en apoyo de la liberalización política, del libre mercado pero *no del laissez-faire*, de la política económica y de una mayor prioridad para la autonomía y la autoexpresión en todas las esferas de la vida. Más importante aún fue la convergencia de los valores que los padres están tratando de enseñar a sus hijos. Cuando se les preguntó cuáles de 17 cualidades deberían inculcarles a sus hijos, los respondientes de los tres países escogieron las mismas cualidades e incluso las ordenaron de manera similar. Los autores creen que la causa principal de la convergencia de los sistemas de valores es el hecho de que los jóvenes de los tres países están mucho mejor educados y más afectados por las comunicaciones internacionales: "Un estrecho nacionalismo que había sido dominante desde el siglo XIX está siendo sustituido gradualmente por un sentimiento de identidad más cosmopolita."⁵⁹

En una zona de libre comercio, cualquier política nacional que confiera una ventaja discriminatoria a las exportaciones de un país o una desventaja para sus importaciones es legítimamente una cuestión comercial, y cualquier incentivo selectivo para la inversión o la reubicación es un asunto de inversión. Además, si las leyes

⁵⁹ Inglehart, Nevitte y Basáñez, "Convergence in North America...", capítulo 1, p. 1.

de un país requieren que los productos importados se elaboren de acuerdo con ciertas normas de seguridad, de trabajo o ambientales, un problema no comercial podrá convertirse en un problema comercial. Una vez eliminados los aranceles y las cuotas, las "distorsiones" relacionadas con el comercio que pueden negociarse incluyen una gran diversidad de políticas, tales como los impuestos a las ventas, las leyes de seguridad o las ambientales, los precios subsidiados del petróleo, la gasolina, los incentivos fiscales y el acceso a la madera en tierras públicas a precios menores que los del mercado. Los derechos laborales o la compensación de los trabajadores de un país se convierten en una controversia en el otro. A medida que avanza la integración se borra la línea que separa los problemas internos de los externos.

Cuando se entiende el proceso de integración en estos términos, el TLC puede convertirse en un instrumento para la reducción de las diferencias en las políticas, a fin de conservar en la mayor medida posible la equidad en la integración económica en expansión. Sin embargo, a juzgar por la experiencia de la Comunidad Europea o el acuerdo estadounidense-canadiense, es probable que el proceso de armonización sea difícil. A fin de mantener el respeto en las relaciones y en la integración bien encaminada, es necesario entender cómo ha manejado hasta ahora estos problemas el proceso político, y cómo puede mejorarse éste.

De los tres gobiernos norteamericanos, México tiene el presidente más fuerte, y se requería un líder tan fuerte para viajar tan lejos con tanta celeridad. En 1980 México rechazó la idea de unirse al GATT y reiteradamente se encontró en posiciones donde las diferencias relativamente secundarias con Estados Unidos se exageraban y se interpretaban como grandes violaciones de los derechos soberanos. En el curso de cambiar esta posición "cerrada" anterior a otra en la que virtualmente todas las políticas internas y externas son negociables, el sistema político mexicano empezó a abrirse.

En 1988, por primera vez en la historia, el presidente de México permitió que un fuerte movimiento disidente dentro de su partido se separara y disputara la Presidencia sin sufrir una represión. Las diferencias entre este grupo disidente bajo el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas y el gobierno de Salinas constituyen hoy los parámetros de un debate que determinará la respuesta de México a los centenares de cuestiones que se plantearán después del TLC. En términos simples, podemos describir el grupo de Salinas

como el de los "modernizadores del primer mundo" que prefieren un Estado menos obeso, que respete la eficiencia del mercado pero que trate de compensar allí, donde falle el mercado. Salinas describe esta filosofía política como "liberalismo social", que implica una negociación difícil pero pragmática con Estados Unidos.

Los cardenistas, o "progresistas del tercer mundo", tienen fe en un Estado más grande y desconfían del sector privado y de Estados Unidos. En lugar de negociar directamente con Estados Unidos los líderes representativos de esta perspectiva se inclinan más a buscar alianzas con las naciones del Tercer Mundo, "sobre todo latinoamericanas", para presionar a Estados Unidos y al mundo industrializado, a fin de cambiar el sistema económico internacional. Los cardenistas están más dispuestos a adoptar posiciones rígidas y a abandonar la mesa de negociaciones con Estados Unidos en favor del orgullo nacional, mientras que los "modernizadores del primer mundo" se inclinan en mayor medida a buscar un compromiso.

Aunque la filosofía de Salinas está en ascenso en este momento, la perspectiva más tradicionalmente nacionalista de los cardenistas podría retornar al poder algún día. Teniendo eso en mente, conviene examinar la naturaleza de la influencia de Cárdenas en el debate actual. A pesar de ciertas reticencias, Cárdenas no ha rechazado el TLC y ha insinuado que no lo cambiaría mucho si funcionara.⁶⁰ Es más importante el hecho de que haya legitimado y apoyado los esfuerzos de algunos estadounidenses por presionar a México sobre la agenda no comercial, en particular sobre la necesidad del respeto a los derechos humanos, la democracia, un ambiente limpio y una "carta social". Por consiguiente, si llegara al poder —algo que en 1992 parece improbable— se vería en dificultades para oponerse a otros mexicanos que optaron por plantear estas cuestiones en Estados Unidos.

Dentro de Estados Unidos, el Congreso es el foro principal del debate, aunque el Presidente establece inicialmente la agenda comercial. Los oponentes del TLC y los comprometidos con causas específicas, "como los derechos humanos y el ambiente", se han unido para insistir en una ampliación de la agenda de Bush. La naturaleza del debate dentro del Congreso y entre las ramas del gobierno es tal, que los oponentes del TLC se valdrán de cualquier

⁶⁰ Entrevista con Cuauhtémoc Cárdenas, México, 23 de julio de 1990.

punto que puedan encontrar para minar el apoyo en favor del acuerdo, pero sólo triunfarán si el Presidente no puede responder a las preocupaciones legítimas.

Durante el debate acerca de la autorización del *fast-track*, el senador Ernest F. Hollings introdujo la cuestión de las relaciones de México con Cuba, arguyendo que México tendría que terminar su relación comercial con Cuba o Estados Unidos no debería aceptar el TLC.⁶¹ A pesar de la hostilidad generalizada hacia Cuba en el Congreso, esta moción recibió escaso apoyo. Se consideró como algo secundario frente a las cuestiones centrales del TLC. En cambio, Richard Gephardt, líder de la mayoría, planteó en la Cámara de Representantes una serie de cuestiones tales como la del ambiente, los derechos de los trabajadores y el ajuste comercial para los trabajadores estadounidenses en una carta enviada al presidente Bush. Si Bush hubiera atacado a Gephardt es probable que no hubiera obtenido la aprobación del Congreso. Pero el Presidente respondió con un programa serio y detallado, lo que permitió que Gephardt informara a sus electores y al Congreso: "En cuanto a muchas de estas cuestiones [el gobierno de Bush] ha avanzado bastante en la dirección de las presiones del Congreso."⁶² Los presidentes que han respondido a las preocupaciones legítimas planteadas por el Congreso han contado efectivamente con mayor discreción y autoridad para negociar que quienes se han negado a tomar en serio al Congreso.⁶³

Lo que hay de nuevo en el caso del TLC no es la buena disposición del presidente de Estados Unidos hacia el Congreso, sino la del presidente de México hacia la agenda no comercial. Salinas entendió, como no lo había hecho ninguno de los presidentes mexicanos recientes, que la mejor manera de evitar ser arrinconado es definir la agenda para quitarse de encima la presión estadounidense. Empleó por primera vez esta estrategia en la cuestión del tráfico de drogas, que había sido un obstáculo para las relaciones mexicano-estadunidenses bajo su antecesor. Salinas entendió que la cuestión del narcotráfico era una cuestión soberana de dos caras: no sólo había necesidad de mantener a Estados Unidos fuera de los asuntos de México, sino que también era esencial que se im-

⁶¹ *Congressional Record*, 24 de mayo de 1991, pp. S6804-5.

⁶² Declaración del representante Richard A. Gephardt sobre la Autorización del *fast-track*, Washington, 9 de mayo de 1991.

⁶³ Véase un análisis de este punto en Robert Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*, University of California Press, 1980.

pidiera a los narcotraficantes el control de los gobiernos locales o estatales. En consecuencia, actuó con rapidez y vigor contra los narcotraficantes. Aunque no triunfó por completo, como no lo ha hecho ningún gobierno, nadie ha puesto en tela de juicio su dedicación ni en Estados Unidos ni en México. Cuando surgieron problemas, como la colusión evidente de algunos militares mexicanos con los narcotraficantes, arrestó al general implicado. Sus esfuerzos por resolver otros problemas, como el de los derechos humanos y el del ambiente, siguieron la misma pauta. Salinas ha previsto los problemas en lugar de reaccionar a ellos: ésa es a menudo la diferencia entre un líder y una víctima.

El papel desempeñado por las coaliciones transnacionales de defensores de los derechos humanos y las ambientalistas ha cobrado también gran importancia en la definición de la agenda estadounidense y el monitoreo y la ejecución de una agenda común. Estos grupos se encuentran al frente de un proceso naciente de política transnacional en América del Norte.

LA AGENDA DE LA POLÍTICA FUTURA

La aceptación de un tratado de libre comercio no es el final de las negociaciones entre Estados Unidos, México y Canadá, sino el inicio de un proceso continuo de negociación de cuestiones que antes se habían considerado por completo internas. En suma, la propuesta de Salinas pondrá en marcha un proceso de integración difícil pero saludable.

Ha llegado el momento de forjar procedimientos y mecanismos que preserven un diálogo fecundo y mantengan las tensiones en un nivel mínimo.⁶⁴ Primero, los tres países estadounidenses deben establecer "sistemas de alarma oportuna" que pongan sobre aviso a los gobernantes respecto a los problemas que surjan. Nadie debe esperar que un problema pequeño se agrande hasta convertirse de nuevo en una controversia sobre la "vieja" soberanía. En la medida en que tales problemas puedan identificarse oportunamente, serán mayores las probabilidades de resolverlos en forma práctica por medio de la negociación.

En segundo lugar, es importante crear nuevas instituciones y

⁶⁴ Véase un análisis más amplio de este punto en Robert Pastor, *Whirlpool...*, op. cit., capítulos 13-15.

nuevos mecanismos de consulta para la revisión de la agenda interna y la internacional, sugerir vías para armonizar o eliminar los impedimentos de un comercio más libre. Las instituciones deberían ser de dos clases: las encargadas de discutir y de negociar reglas nuevas, y las que deben resolver las disputas y ejecutar los acuerdos.

En tercer lugar, un comercio más libre en América del Norte beneficiará a todas las naciones, pero no de la misma manera ni beneficiará a todos los grupos de una nación por igual. Por ejemplo, los trabajadores estadounidenses perderán algunos empleos a manos de los mexicanos, mientras la industria estadounidense se vuelve más competitiva. Por desgracia, la pérdida de empleos a causa de las importaciones más baratas es más visible y dolorosa que la ganancia comercial provocada por el aumento de las exportaciones. Esta asimetría tiene obvias consecuencias políticas. Si no se crean nuevas instituciones para la redistribución de las ganancias del comercio en favor de los perdedores y para ayudar a las regiones atrasadas de los tres países a conectarse con la economía moderna, el TLC no podrá perdurar.⁶⁵

Estas tres propuestas no son panaceas, sino instrumentos para hacer frente a las tensiones que habrán de surgir de la interdependencia. Un régimen de comercio más libre en el hemisferio generará más disputas comerciales, no menos, porque a medida que aumente el comercio se incrementará más la dependencia de las empresas y de los trabajadores respecto a los nuevos flujos de bienes. Los trabajadores que pierdan su empleo a causa de un incremento de las importaciones encontrarán muchas razones — algunas de ellas muy justificables— para decir que el comercio es injusto. Para frenar y resolver a la larga estos problemas, al mismo tiempo que se expanden los límites de la soberanía económica, se requieren medidas que fortalezcan la confianza de todos los integrantes del sistema.

La contribución de México al desmantelamiento de las barreras al comercio y la inversión dentro del hemisferio occidental es potencialmente trascendente, sobre todo en vista de la historia anterior del país. En lugar de resistirse a la integración económica con Estados Unidos o de prestarle escasa atención, el presidente

⁶⁵ Véase una idea en Albert Fishlow, Sherman Robinson y Raúl Hinojosa-Ojeda, "Proposal for a North American Regional Development Bank", ensayo preparado para una conferencia patrocinada por el Banco de la Reserva Federal de Dallas, 14 de junio de 1991.

Salinas decidió administrarla e intensificarla. Esta decisión representa un rompimiento definitivo con el pasado y una esperanzadora señal del surgimiento de una comunidad hemisférica. Sin embargo, el éxito futuro de una agenda económica podría depender del progreso que se logre en las cuestiones no comerciales.

Comentario*

Gustavo Vega Cánovas

No es fácil para mí esta tarea de comentarista, porque concuerdo con muchas de las cosas que ha escrito Robert Pastor sobre las cuestiones sustantivas de la agenda no comercial del TLC. Su presentación es tan completa que debo escudriñar en los rincones para encontrar adiciones útiles a su trabajo. En consecuencia, me concentraré en la interpretación global que hace Pastor del significado del TLC y del futuro probable de las relaciones económicas, sociales y políticas en América del Norte.

Pastor afirma con razón que el TLC representa una decisión crucial para administrar un proceso de integración iniciado a principios de los años sesenta y acelerado a fines de los años setenta, durante el auge petrolero, cuando México se convirtió en el tercer socio comercial más importante de Estados Unidos. Desde entonces el intercambio económico bilateral se ha vuelto cada vez más importante, por lo que ahora ambos países se han mostrado interesados en la promoción de relaciones económicas más estrechas entre sí y con Canadá, a fin de afrontar la diversidad de problemas comerciales, de deuda, migratorios y políticos que los afectan.

¿Pero representa la negociación del TLC el primer paso hacia un proceso más amplio de integración social y política análogo a la experiencia de la Comunidad Europea (CE)? El título del ensayo de Pastor y su argumento global parecen señalar que ése es el caso. Tengo que decir que no estoy de acuerdo. No creo que en América del Norte estemos preparados para tomar el camino de la Comunidad Europea en el futuro próximo. Específicamente, no

* Traducción del inglés de Eduardo L. Suárez.

creo que en virtud de que México, Estados Unidos y Canadá hayan decidido negociar un tratado de libre comercio habremos de presenciar una tendencia al avance más o menos automático hacia mayores niveles de integración económica (una unión aduanera, un mercado común o una unión económica).

Los economistas distinguen de ordinario entre una forma básica, "negativa", de integración, que implica la eliminación de la discriminación y de las restricciones al libre movimiento de bienes y de factores productivos entre los países, y una forma más avanzada, "positiva", que requiere el desarrollo de instituciones y políticas comunes para lograr que el mercado integrado funcione eficazmente y promueva los objetivos políticos y económicos de la colectividad.⁶⁶ El modelo clásico de Balassa, por ejemplo, formula la integración económica como un proceso en el que tres etapas acumulativas de integración negativa o de mercado (zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común) preceden a dos etapas de integración positiva o de la política económica (unión económica e integración económica total).⁶⁷ En principio, cada etapa incluye todos los rasgos de la precedente y añade un elemento nuevo. Lo que queda por saberse es si, una vez que el proceso de integración se inicia en el nivel inferior, hay una tendencia a avanzar en forma más o menos automática de una etapa a la siguiente. Las teorías políticas de la integración, claramente aceptadas por Pastor, con frecuencia han afirmado esa lógica, mientras que la teoría económica pura se muestra más escéptica al respecto.⁶⁸

Tomando como ejemplo a la Comunidad Europea, como lo hace Pastor, podría afirmarse que en efecto existe una lógica inexorable en favor de la integración económica, aunque la reciente decisión del electorado danés demuestra claramente la improbabilidad de que el avance más allá de la unión aduanera sea fácil. Pero si tomamos otros ejemplos, como los acuerdos de libre comercio realizados en forma individual entre la CE y los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), o sea Islandia, Noruega, Suecia, Finlandia, Austria y Suiza, podría argumentarse razonablemente que las zonas de comercio preferente pueden alcanzar un equilibrio estable en niveles que no implican elementos impor-

⁶⁶ Paul Robson, *The Economics of International Integration*, 2a. ed., Londres, Allen and Unwin, 1984, p. 1.

⁶⁷ Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Londres, Allen and Unwin, 1962.

⁶⁸ Robson, *The Economics of International Integration*, op. cit., pp. 59-61.