

¿Quién teme a los agregados laborales del T-MEC?

La relación bilateral de Estados Unidos con México —por lo menos en la retórica y en las formas— ha sufrido una fuerte sacudida desde la llegada de Donald Trump a la presidencia. Atrás quedaron los años en que se desahogaban los puntos más álgidos en privado y la política de la zanahoria y el garrote sólo era palpable desde el retrovisor. Bajo la nueva realidad, los principales temas de la relación bilateral se desarrollan en tiempo real y en una especie de *reality show* interactivo en el que periódicamente existen giros inesperados en la historia —siempre anunciados en redes sociales o al margen de una conferencia de prensa—. Estos giros repentinos emanan ya sea de forma artificial por una de las partes (e.g., el financiamiento del muro fronterizo o la negociación del protocolo modificatorio del T-MEC), o de forma natural por la realidad social de ambos países (e.g., el ataque “terrorista” acaecido en un Wal-Mart en El Paso, Texas, o el asesinato de varios miembros de la familia LeBaron en Chihuahua a manos de miembros de los carteles mexicanos).

Sin importar cómo se ha desarrollado hasta el momento el ritmo de la historia, podemos coincidir en que estos sucesos inesperados de 2019 (e.g., amenaza de aranceles por flujos migratorios y de

droga hacia Estados Unidos, posible clasificación de los carteles como grupos terroristas, y todos los mencionados en el párrafo anterior) sorprendieron tanto a autoridades estadounidenses como mexicanas, en especial por la manera “aparentemente” impredecible con la cual se maneja Donald Trump y por imponer un dinamismo tan agresivo a la recién llegada Cuarta Transformación en México. A pesar de que dicho comportamiento es acorde con la forma en que Estados Unidos ha desarrollado históricamente su política exterior, la sinergia del “America first, America first”; la retórica de que “todo el mundo está aprovechándose de Estados Unidos, y el actual enfrentamiento geoestratégico entre China, Rusia y Estados Unidos, está generando un escenario —más complejo de lo normal— que complica aún más la relación bilateral México-Estados Unidos.

El T-MEC y su legislación secundaria en Estados Unidos

El año 2019 inició y concluyó con el suspenso en torno del recién negociado T-MEC, versión desmejorada —pero actualizada— del Tratado de Libre Comercio para América del Norte. Las sorpresas en torno del T-MEC no han terminado, ya que, aun cuando todavía no entra en vigor, fue modificado a

través de un protocolo suscrito el 10 de diciembre en respuesta a la exigencia estadounidense de renegociar términos aún más favorables a su posición. Cuando ya se creían superados todos los obstáculos en torno de la continuación del libre comercio en América del Norte (esto es, las amenazas iniciales de Donald Trump de dar por terminado el TLCAN sin tener negociado un tratado que lo sustituyera; querer imponer un acuerdo comercial en términos leoninos con México y Canadá, o renegociar algunas cláusulas del T-MEC) el 13 de diciembre se conocerían los términos de la iniciativa de ley H.R. 5430 a través de la cual el Congreso estadounidense busca implementar sus obligaciones bajo el nuevo tratado comercial.

La sorpresa radica en conocer que el gobierno estadounidense persistía en mantener su posición de erigirse como vigía de la reforma laboral en México y de los esfuerzos nacionales desplegados en materia ambiental. Si bien el texto del proyecto de ley H.R. 5430 retoma el contenido y la estructura de la ley implementadora del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (*North American Free Trade Agreement Implementation Act*, 19 U.S.C. 3332), vigente en Estados Unidos desde 1993, ésta también contiene dos apartados inéditos (títulos VII y VIII) que crean mecanismos de verificación en materia laboral y ambiental. Dichos mecanismos de verificación estadounidenses fueron constituidos con dos objetivos; por un lado, monitorear de forma extraterritorial la implementación y el respeto a las obligaciones laborales y ambientales derivadas del T-MEC, y, por el otro, proponer acciones sancionadoras —por parte de Estados Unidos— en contra de un Estado parte que no cumpla con sus obligaciones laborales o ambientales.

Este tipo de mecanismos no son nuevos en la relación bilateral. Hay que recordar el controvertido “proceso de certificación de drogas” que sostuvo Estados Unidos hasta 2002, mediante el cual calificaba

anualmente los esfuerzos nacionales de terceros Estados en la materia. Esas iniciativas siempre han sido consideradas por los Estados a los que se aplica como afrontas a los principios de igualdad soberana y no intervención. De ahí que la reacción del gobierno de México fuera enérgica al conocerse que la iniciativa H.R. 5430 retomaba el tema (descartado en la negociación del T-MEC y del protocolo modificadorio) de la habilitación de “agregados laborales” acreditados a la representación diplomática estadounidense en México, abocados a dar seguimiento a la estrategia de implementación del Ejecutivo federal mexicano a la reforma laboral y al desahogo de los recursos judiciales en contra de la misma ante cortes mexicanas.

Para poner en contexto el papel de los agregados laborales es importante señalar —como lo reconoció el subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Jesús Seade— que éstos no son algo nuevo, ya que en la actualidad Estados Unidos cuenta con uno en territorio nacional, y México, en su momento, tuvo dos adscritos a su embajada en Washington. De igual manera, hay que señalar que las 50 representaciones consulares y la sección consular de la embajada de México en Estados Unidos básicamente fungen como agregados laborales, ya que parte de sus funciones cotidianas consiste en asesorar a los mexicanos en materia del trabajo, acompañar a las autoridades laborales estadounidenses a visitas *in situ* a los centros de trabajo e, inclusive, facilitar la representación legal de los mexicanos cuyos derechos hayan sido violados para que procedan legalmente contra sus empleadores.

El Derecho internacional ampara la actuación extraterritorial de este tipo de agentes extranjeros como agentes diplomáticos o consulares. Aunque, desde luego, hay que señalar la clara diferencia que existe entre la visión mexicana y la estadounidense sobre el papel de esos funcionarios. Desde la pers-

pectiva mexicana, los agentes diplomáticos o consulares buscan velar por el respeto a los derechos de sus nacionales; mientras que desde el punto de vista estadounidense éstos buscan obtener información que permita valorar si México está actuando conforme a lo pactado en el T-MEC. En otras palabras, nuestro país vela por los derechos laborales de sus nacionales y Estados Unidos lo hace para reducir la desventaja competitiva que tiene en materia comercial, por ser menores los salarios en México.

La molestia del gobierno de México no surge por el fondo del asunto, sino por las formas poco diplomáticas de las autoridades estadounidenses. En primer lugar, el tema de los agregados laborales había sido rechazado en las negociaciones bilaterales o tri-laterales del T-MEC y en su protocolo modificatorio. En segundo lugar, Estados Unidos no tuvo la cortesía de dar un previo aviso a las autoridades mexicanas acerca del contenido inédito de la H.R. 5430. En tercer lugar, este tema manda el mensaje equivocado de que se está modificando fácticamente el acuerdo negociado o de que unilateralmente una de las partes le está dando una interpretación especial al término “expertos independientes” contenido en el artículo 23.17 (Consultas Laborales) del T-MEC. En cuarto lugar, la creación de esos mecanismos abre la posibilidad para que las controversias en la materia no sean desahogadas conforme al tratado, sino que Estados Unidos ejerza presión a través de la imposición de represalias legales impuestas al margen del T-MEC, las cuales pueden ir desde negar el acceso a los productos a su mercado —total o parcialmente—, hasta establecer aranceles y penalidades en contra del Estado mexicano.

Aun cuando lo anterior parezca aberrante, el Derecho internacional lo permite como una medida de “autoayuda” para que un Estado obligue a un tercero a adecuar su conducta a lo exigido por una obligación internacional. Esta práctica encuentra su fundamento en la costumbre internacional, la cual se encuentra codificada en la resolución 56/83 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Tan son comunes estas medidas, que tenemos como ejemplo la imposición de *aranceles*

carrusel, por parte del Estado mexicano, cuando el gobierno estadounidense impuso aranceles al acero mexicano en 2018.

Conclusión

Las actitudes desplegadas por las autoridades estadounidenses, especialmente la extraterritorialidad con la que actúan (e.g., la participación del FBI en las investigaciones entorno del incidente de la familia LeBaron o la detención del ex secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna) o el uso de su posición de poder para coaccionar al alineamiento de políticas internas a sus intereses nacionales (e.g., migración o lucha contra el narcotráfico) no deben extrañarnos. Los principios de política exterior consagrados en la fracción X del artículo 89 constitucional no son producto de la casualidad, sino que fueron acuñados como estrategia de contención a la política injerencista estadounidense. En este sentido, es erróneo creer que el Estado mexicano está siendo vulnerado por la creación de los mecanismos de verificación ya mencionados. El reto de las autoridades mexicanas, especialmente de la cancillería, será nulificarlos a través de medidas recíprocas o con un despliegue de diplomacia, tal como se han desactivado todos los aparentes enfrentamientos en 2019. Citando a los estadounidenses: las circunstancias actuales son *business as usual*. 🚩

La molestia del gobierno de México no surge por el fondo del asunto, sino por las formas poco diplomáticas de las autoridades estadounidenses.

* Doctor en Derecho y diplomático de carrera experto en Derecho internacional. Twitter: @VE_Corzo.